



KONGELIG RESOLUSJON

Klima- og miljødepartementet
Statsråd: Tore Onshuus Sandvik

Ref.nr.:
Saksnr.:
Dato: 15. november 2024

Klage fra Fauna.no over Klima- og miljødepartementets avgjørelse 6. februar 2024 om delvis avslag på krav om innsyn i dokument under departementets journalpost 24/483-1 tas ikke til følge

1. Saksfremstilling

Nettavisen Fauna.no ba 3. februar 2024 om innsyn i dokument 1 i sak 24/483. Dokumentet har tittelen «Svar på oppdrag om revidert regelverk for fremmede organismer på Svalbard». Klima- og miljødepartementet (KLD) avslo innsynskravet 6. februar med hjemmel i offentleglova § 15 første ledd. Samme dato klaget Fauna.no på avgjørelsen, men ettersom klageinstansen er Kongen i statsråd, ba klageren i første omgang om en utvidet begrunnelse. Den 20. februar sendte departementet en utvidet begrunnelse for avslaget. Departementet ga samtidig delvis innsyn, slik at Fauna fikk innsyn i deler av dokumentet. Fauna.no opprettholdt klagen i e-post samme dag. Klager er i epost 3. og 23. september 2024 gjort oppmerksom på at klage til statsråd medfører at saken ikke kan klages inn for Sivilombudet.

2. Departementets vurdering

2.1. Vurdering etter offentleglova

Avslaget på innsynskravet er hjemlet i offentleglova § 15 første ledd første punktum, som åpner for unntak fra innsyn for dokumenter som organet har innhentet fra et underordnet organ til bruk i den interne saksforberedelsen når det er nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser.

Det etterspurte dokumentet gjelder forslag til endringer i regelverket om fremmede organismer på Svalbard, utarbeidet av Miljødirektoratet i samarbeid med miljøvernavdelingen hos Sysselmasteren på Svalbard.

Klima- og miljødepartementet har i tildelingsbrev for 2023 til Miljødirektoratet gitt direktoratet i oppdrag (oppdrag 60) å «Sende forslag til revidert regelverk om fremmede arter på Svalbard til

KLD. Arbeidet gjøres i samarbeid med Sysselmasteren. Miljødirektoratet leder arbeidet.»
Tilsvarende oppdrag er også gitt til Sysselmasteren, som skal «[d]elta i arbeidet med å revidere gjeldende regelverk om fremmede arter på Svalbard». Klima- og miljødepartementet er overordnet Miljødirektoratet og faglig myndighet over Sysselmasteren i miljø saker og vilkåret om at dokumentet er innhentet fra et underordnet organ er dermed oppfylt.

Det er også et vilkår etter offentleglova § 15 første ledd første punktum at formålet med innhenting er at mottakerorganet skal bruke dokumentet til sin interne saksforberedelse. Dokumentet det bes om innsyn i, er et forslag til revidert regelverk om fremmede arter. Om og eventuelt hvilke endringer departementet skal gå videre med, vil departementet måtte vurdere og ta stilling til. Forslaget fra de underliggende organene skal brukes til departementets interne saksforberedelse.

Det er også et krav for å unnta et dokument etter offentleglova § 15 første ledd første punktum at dokumentet er «internt» i den forstand at det ikke er delt med andre enn de underordnede organene som har utarbeidet dokumentet, og organet som har innhentet det. Forslaget til revidert regelverk for fremmede organismer er kun delt mellom Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet og Sysselmasteren på Svalbard.

Endelig er det et krav etter § 15 første ledd at dokumentet unntas fordi det er nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser. I klagen vises det til en sak der ombudsmannen uttaler at «...kjerneområdet for unntaket for dokumenter av hensyn til interne beslutningsprosesser i den någjeldende og tidligere offentlighetslov er behovet for fri og fortrolig meningsutveksling i saksforberedelsen...».

I Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova punkt 7.3.2.7. fremgår det også at «Dersom det blir gitt innsyn i dokument til saksførebuinga som blir innhenta utanfrå, vil dette derimot kunne få skadelege verknader på framtidige avgjerdsprosessar, ved at avgjerdsgrunnlaget kan bli dårlegare på grunn av at underordna organ blir meir tilbakehaldne med å gi frimodige råd og vurderinga. Det er klart at unntaket i § 15 fyrste ledd fyrste punktum også vernar om omsynet til å sikre forsvarlege avgjerdsprosessar på lengre sikt, slik at det ved vurderinga av om skadevilkåret er oppfylt også kan leggjast vekt på moglege skadeverknader på framtidige avgjerdsprosessar.»

Dokumentet det bes om innsyn i, er et forslag til revidert regelverk, og det er følgelig på forslagsstadiet. Det vil si at departementet ikke har tatt stilling til forslaget, og det er heller ikke avklart om eller hvordan dette forslaget skal tas videre. I dette tilfellet vil det være viktig for departementet å ha mulighet til å vurdere og ta stilling til forslaget før det kommer ut i offentligheten. Miljødirektoratet utreder og foreslår ofte endringer i regelverk for departementet. Det er viktig at Miljødirektoratet kan gi departementet frimodige råd og vurderinger i slike prosesser. Innsyn vil derfor kunne skade fremtidige interne avgjørelsesprosesser ved at Miljødirektoratet kan bli mer tilbakeholdne med å komme med frimodige råd og vurderinger.

Departementets vurdering er ut fra dette at det er hjemmel for å unnta dokumentet av hensyn til å sikre en forsvarlig intern avgjørelsesprosess i departementet og av hensynet til at Miljødirektoratet ikke skal bli tilbakeholdne med å komme med frimodige råd og vurderinger i fremtiden.

Når det er mulighet til å gjøre unntak fra innsyn, skal det likevel vurderes å gi helt eller delvis innsyn i dokumentet, jf. offentleglova § 11. Bestemmelsen medfører ingen plikt til å gi merinnsyn, men angir at organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak. Departementet har gitt delvis innsyn i dokumentet. Fauna.no fikk oversendt en sladdet versjon der de fikk innsyn i beskrivelser av fakta og gjeldende rett. Alle vurderinger og forslag til endringer i regelverket ble sladdet.

Klageren har anført at hensynet til innsyn må veie tyngre enn behovet for hemmelighet og minner om at et av formålene bak offentlighetsprinsippet og offentleglova nettopp er å få innsyn på et tidlig tidspunkt, *før* beslutninger fattes, både for å øke forståelsen og for å kunne delta i samfunnsdebatten på et opplyst grunnlag. Interne dokumenter kan inneholde viktige opplysninger for dette formålet.

Dokumentet gjelder forslag til endringer i regelverket om fremmede organsimer. Fremmede arter er en av de største truslene mot naturmangfoldet og de offentlige interessene er derfor sterke i denne saken. Derfor er det også gitt innsyn i deler av dokumentet som gjelder generell informasjon om fremmede organismer på Svalbard og om gjeldende rett. De deler av dokumentet som er unntatt, er de deler som inneholder råd og vurderinger om hvilke endringer i regelverket som bør gjøres. Som nevnt over er det etter departementets vurdering nødvendig å unnta resten av dokumentet fra innsyn for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser i departementet og ut fra hensynet til å sikre en fri og fortrolig meningsutveksling i saksforberedelsen i fremtidige saker. Eventuelle forslag til nye regler vil bli sendt på offentlig høring, slik at offentligheten vil få muligheten til å komme med innspill før noen endelig beslutning fattes. Etter departementets vurdering er vilkårene for unntak etter offentleglova § 15 første ledd dermed oppfylt.

2.2 Vurdering etter miljøinformasjonsloven

Etter miljøinformasjonsloven § 10 første ledd har alle rett til å få miljøinformasjon fra et offentlig organ så fremt informasjonen foreligger hos vedkommende organ, og det ikke er gjort unntak, jf. miljøinformasjonsloven § 11. Det følger samtidig av § 12 at visse typer miljøinformasjon alltid skal gis ut, uavhengig av unntakene i § 11. For å kunne kreve innsyn etter §§ 10 og 12, må dokumentet inneholde «miljøinformasjon», slik dette er definert i miljøinformasjonsloven § 2. Departementet vurderer at de aktuelle dokumentene i denne saken inneholder miljøinformasjon.

Miljøinformasjonsloven § 11 første ledd åpner for unntak fra innsyn dersom det foreligger et «reelt og saklig behov» for innsyn i det enkelte tilfelle, og informasjonen eller dokumentet kan unntas i medhold av offentleglova. Videre følger det av andre ledd at ved vurderingen av om det foreligger et reelt og saklig behov, skal de miljø- og samfunnsmessige interessene som blir ivaretatt ved å utlevere informasjonen, veies mot de interessene som blir ivaretatt ved et avslag. Det fremgår av forarbeidene til miljøinformasjonsloven (Ot.prp. nr. 116 (2001-2002)) at når det gjelder vurderingen av de interessene som ivaretas ved et avslag, må man se hen til hva som er

grunnlaget for å nekte å utlevere opplysningene. De relevante hensynene vil være de som ligger bak den aktuelle unntakshjemmelen. Når det gjelder dokumenter som er innhentet fra et underordnet organ til bruk i den interne saksforberedelsen, vil det for eksempel måtte foretas en konkret vurdering av innholdet i dokumentet og på hvilken måte det kan skade saksbehandlingen dersom opplysningene blir gitt ut.

Klima- og miljødepartementet mener at avveiningen av hensynene etter miljøinformasjonsloven i denne saken blir tilsvarende som avveiningen etter offentleglova. Departementet viser derfor til vurderingene ovenfor og har kommet til at det å sikre forsvarlige interne beslutningsprosesser er et reelt og saklig behov for å unnta de aktuelle dokumentene. Departementet vil også igjen peke på at eventuelle forslag til nye regler vil bli sendt på offentlig høring, og det vil da bli anledning til å komme med innspill før noen endelig beslutning fattes.

Miljøinformasjonsloven § 12 gir rett til innsyn i informasjon om helseskadelig forurensning eller forurensning som kan forårsake alvorlig skade på miljøet, forholdsregler for å hindre eller redusere slik skade og ulovlige inngrep i eller ulovlige skader på miljøet. De unntatte delene av det aktuelle dokumentet gjelder ikke slik informasjon. Innsyn etter miljøinformasjonsloven § 12 er derfor ikke aktuelt.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r:

Klage fra Fauna.no over Klima- og miljødepartementets avgjørelse 6. februar 2024 om delvis avslag på krav om innsyn tas ikke til følge.

Statsministerens kontor
Bifalt ved
Kongelig resolusjon
av 15. november 2024

Foredratt av statsråd Eide

Anne Nafstad Lyftingsmo