Ole Kristian Fauchald
Det juridiske fakultet
Universitetet i Oslo
Postboks 6707 St. Olavs plass
0130 Oslo

Sivilombudsmannen

Deres ref. 2011/197 Oslo 3. mai 2011

Sak om innsyn – Miljøverndepartementet

Det vises til brev i sakens anledning fra Miljøverndepartementet, datert 12. april 2011. Jeg har følgende merknader i sakens anledning, i tillegg til de som tidligere er oversendt Sivilombudsmannen.

Vedrørende lovgrunnlaget: Jeg viser til at jeg ber om innsyn på grunnlag av miljøinformasjonsloven. Dette er et selvstendig rettsgrunnlag for innsyn. Jeg kan ikke se at Miljøverndepartementet fullt ut behandler dette som et selvstendig grunnlag for kravet om innsyn i sitt brev. Dette framgår av at departementet dels avstår fra å ta stilling til om loven i det hele tatt kommer til anvendelse og dels unnlater å foreta fullstendige og selvstendige vurderinger av om regelen om meroffentlighet etter miljøinformasjonslovens § 11 kommer til anvendelse.

Det sistnevnte er for det første relevant for den diskusjon av miljøinformasjonslovens § 11(2) som foretas i brevets punkt 3. Der vises det kun til de hensyn og den avveining som er gjort under offentlighetsloven. Man følger ikke opp pålegget i loven om å spesifikt vurdere de miljømessige interessene i å gi innsyn i informasjonen. Jeg viser også til redegjørelsen i brevets s. 6-8 der de miljømessige interesser ikke nevnes særskilt. Den eneste referansen til miljømessige interesser finnes midt på side 9, og inneholder kun departementets konklusjon og ingen vurdering. De miljømessige interessene i denne saken knytter seg til anvendelsen av mange av naturmangfoldlovens bestemmelser på kontinentalsokkelen og i havområdene utenfor territorialfarvannet. Dette gjelder blant annet den generelle aktsomhetsplikten i naturmangfoldloven § 6, prinsippet om at forurenseren skal betale i § 11, prinsippet om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder i § 12, muligheten til å vedta kvalitetsnormer for naturmangfold etter § 13, samt enkelte andre bestemmelser i loven. Det er av særlig interesse å få kunnskap om hvorfor disse bestemmelsene ble antatt å være problematiske på bakgrunn av Norges folkerettslige forpliktelser i havområdene, særlig fordi det ikke finnes tilsvarende bestemmelser i annen lovgivning av relevans for disse områdene. Vurderingen er også av betydning for å kunne diskutere om slike bestemmelser kan være aktuelle i annen lovgivning for disse geografiske områdene. Jeg viser i også til den omfattende kritikken miljøorganisasjonene rettet mot regjeringens forslag til lov på grunnlag av det snevre anvendelsesområde den la opp til, som viser at det er og var betydelig interesse for disse temaene. Se for eksempel følgende nettsteder:

> http://www.wwf.no/dette_jobber_med/miljopolitikk_og_lovverk/naturmangfoldloven/

http://vassdragsvern.no/data/f/1/31/38/9_2401_0/Naturmangfoldloven_notat_MAI2009.pdf
http://www.politikkavisen.no/www__Dwwf__Dno/_frame_56_1114921_9677_25744_90_116_70_11126_76107_EUTF8.html
http://www.nu.no/saker/naturvern/skog/art-090402ukens_death_row_oyepal.html

For det andre er unnlater departementet helt å foreta noen vurdering etter miljøinformasjonslovens § 11(3). Redegjørelsen fra departementet viser at det er snakk om en rekke dokumenter som tildels kan antas å inneholde politiske vurderinger. Jeg viser til at jeg kun har bedt om å få oversendt de juridiske vurderingene som er gjort. Jeg kan ikke se at det foreligger noen vurdering av om de juridiske vurderingene kan skilles fra andre vurderinger i ett eller flere av de dokumentene det vises til. Setningen i Ot.prp. nr. 52 s. 69: ”Det er foretatt en vurdering av forholdet til folkeretten i relasjon til disse bestemmelsene som har avdekket behov for endringer og tilpasninger dersom de skal gjøres gjeldende utenfor 12 nm.” viser etter mitt skjønn at det må foreligge en vurdering som har høy grad av indre sammenheng og er juridisk basert. Det kan vanskelig hevdes at innsyn i en slik vurdering vil gi et ”åpenbart misvisende bilde av innholdet”, jf. § 11(3), ettersom innholdet det søkes innsyn i er nettopp den juridiske vurderingen. Dette tilsier at det bør være mulig å gi innsyn i den vurderingen som er foretatt, med mindre setningen i forarbeidene er misvisende eller skal tolkes på annet vis. Hvorvidt den juridiske vurderingen som det bes om innsyn i fremstår som mangelfull i seg selv kan ikke være relevant for spørsmålet om innsyn.

Miljøverndepartementet hevder på side 9 i brevet at opplysningene det bes om ikke er ”av en karakter som ligger innenfor kjerneområdet for innsynsretten etter miljøinformasjonsloven, jf § 12.” Jeg bemerker at § 12 omhandler informasjon som alltid skal utleveres og ikke sier noe om hva som er ”kjerneområdet” for loven. Det må være åpenbart at all informasjon som omfattes av lovens legaldefinisjon omfattes av lovens bestemmelser. Departementet har unnlatt å ta stilling til om informasjonen faller inn under lovens legaldefinisjon, men ser seg i stand til å vurdere om den faller inn under lovens ”kjerneområde”. Som ansvarlig for loven bør departementet være særlig interessert i å klargjøre lovens anvendelsesområde både for seg selv og for andre. Departementets argumentasjon her er svært uheldig, og tjener snarere til å tilsløre enn å klargjøre lovens innhold. Jeg viser også til at departementet refererer til ”spesialmotivene til § 11(s. 160 flg)”. Man må lese helt til s. 165 før man finner den relevante passusen, som sier følgende: ”gir bestemmelsen indikasjoner på at det finnes et slags kjerneområde for miljøinformasjonsretten som alltid skal respekteres”. Forarbeidene referer altså til et kjerneområde for ”miljøinformasjonsretten” og ikke et ”kjerneområde” for loven som sådan.

Avslutningsvis viser jeg til at loven er en gjennomføring av Århuskonvensjonen (1998). Norge rapporterte om sin gjennomføring av Århuskonvensjonen i desember 2010 (se http://www.unece.org/env/pp/reporting/NIRs%202011/Norway_NIR_2011_no.pdf). Jeg siterer følgende fra rapporten:

Side 1-2: ” I forbindelse med den nye miljøinformasjonsloven ble det utarbeidet en brosjyre samt en egen nettside som hadde som formål å informere både offentlige tjenestemenn og myndigheter som har plikter etter regelverket, og innbyggerne som får rettigheter etter loven og konvensjonen. For øvrig ble det sendt brev til offentlige myndigheter, organisasjoner, næringslivet mv. Hvor det ble opplyst om den nye loven, samt laget en informasjonsfilm.”

Til dette vil jeg bemerke at jeg den senere tid har søkt om informasjon fra Miljøverndepartementet, og at departementet konsekvent og utelukkende viser til offentlighetsloven som grunnlag for avslag. Miljøinformasjonsloven nevnes ikke. Dette kan dokumenteres ved oversendelse av e-poster.

Side 2: ”Generelt må det understrekes at informasjonspolitikken i departementet og i underliggende etater nettopp er ment å legge til rette for og bidra til bevisstgjøring knyttet til miljøspørsmål.”

I lys av dette vil jeg bemerke følgende: I departementets brev uttales det: ”Vi kan heller ikke se at de miljø- og samfunnsmessige hensyn som ivaretas ved at Fauchald gis dokumentinnsyn slik at han blant annet kan skrive en rettsvitenskapelig artikkel, veier tyngre enn hensynet til å skjerme de interne avgjørelsesprosessene i denne saken.” Det er ikke hensynet til at undertegnede skal skrive en artikkel som er relevant i denne saken, men deltakelse i og generering av offentlig debatt rundt sentrale miljøspørsmål. En rettsvitenskapelig artikkel vil være et solid utgangspunkt for en saklig og informert debatt om disse spørsmålene, helt uavhengig av hvem som skriver den. I lys av uttalelsen i brevet og praksis forøvrig kan det spørres om departementet her gir en dekkende fremstilling overfor konvensjonsorganene av hvordan regelverket praktiseres.

Side 6-7: ”Paragraf 11 annet ledd krever videre at forvaltningen foretar en interesseavveining før kravet avslås med grunnlag i unntaksbestemmelsene. Bestemmelsen krever at det konkrete behovet for unntak veies mot de hensyn som kan tilsi at informasjonen gjøres offentlig. Dersom de miljø- og samfunnsmessige interessene veier tyngst skal informasjonen utleveres. Dette er i tråd med Århuskonvensjonen art 4. nr. 4. siste ledd hvor det heter at grunnene for å nekte utlevering av miljøinformasjon skal tolkes på en restriktiv måte og under hensyntagen til allmennhetens interesse for å få slike opplysninger. Det såkalte meroffentlighetsprinsippet i offentlighetsloven representerte ingen fullstendig gjennomføring av artikkel 4 nr. 4 siste ledd, og ovennevnte regel ble derfor tatt inn i miljøinformasjonsloven.”

Disse uttalelsene står etter mitt skjønn i kontrast til den generelle tilnærmingen til forholdet mellom offentlighetsloven og miljøinformasjonsloven som departementet har lagt til grunn i sitt brev og som er kommentert ovenfor.

Side 7: ”I tråd med konvensjonen er det inntatt en egen bestemmelse i miljøinformasjonsloven som klart sier at dersom deler av etterspurt informasjon kan nektes utlevert, skal den øvrige informasjonen gis ut når denne ikke gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet.”

Som antydet her er § 11(3) en gjennomføring av konvensjonens art. 4(6). Den manglende anvendelsen av § 11(3) i denne saken representerer etter min oppfatning både et lov- og et konvensjonsbrudd.

Side 8: ”Artikkel 4 nr. 7 stiller krav om skriftlig svar, begrunnelse og frister for svar ved nektelse av å utgi miljøinformasjon. Bestemmelser som gjennomfører forpliktelsene er tatt inn i miljøinformasjonsloven § 13 fjerde ledd hvor det klart står at avslag alltid skal gis skriftlig, begrunnes og at det skal opplyses om adgang og frist for å klage.”

Det vises til punkt 4 i Miljøverndepartementets brev. Etter mitt syn er saksbehandlingen i departementet både i strid med miljøinformasjonslovens § 13(4) og konvensjonens art. 4(7). Dette gjelder både manglende referanser til miljøinformasjonsloven som relevant rettsgrunnlag, og derved også det fundamentale grunnlaget for en begrunnelse av et avslag, og informasjon om klageadgang.

Avslutningsvis skal jeg bemerke at jeg ikke har noen forutsetning for å bedømme hensynet til intern saksforberedelse i denne saken. Imidlertid er jeg bekymret for at det store antallet dokumenter Miljøverndepartementet trekker inn i saken kan bidra til å tilsløre dette temaet. Jeg presiserer at jeg kun er interessert i de juridiske vurderinger som det refereres til i ot.prp. 52. Jeg ber ikke om innsyn i de politiske vurderinger som måtte være gjort i tilknytning til disse juridiske vurderingene. Mange av de dokumentene departementet viser til synes å fokusere på det sistnevnte. Inndragelse av slike dokumenter i saken bør ikke danne et grunnlag for å konkludere med at innsyn i de juridiske vurderingene vil gi et ”åpenbart misvisende bilde av saken”, jf. Miljøinformasjonslovens § 11(3).

Med vennlig hilsen

Ole Kristian Fauchald