

Delvis avslag på krav om innsyn i internrevisjonsrapport fra Statens vegvesen

21.11.2019 (2019/3643)

Saken gjelder krav om innsyn i Statens vegvesens interrevisjonsrapport for 2018.

Samferdselsdepartementet ga delvis innsyn i rapporten, men unntok enkelte opplysninger med hjemmel i offentleglova § 5 første ledd og § 24 første ledd.

Ombudsmannen er kommet til at det knytter seg «begrunnet tvil», jf. sivilombudsmannsloven § 10 annet ledd siste punktum, til om det var adgang til å unnta de aktuelle delene av internrevisjonsrapporten fra offentlighet.

Ombudsmannen ber departementet om å foreta en ny vurdering av innsynskravet.

Sakens bakgrunn

Journalist A i Norsk Rikskringkasting AS (NRK) sendte krav om innsyn i Statens vegvesens internrevisjonsrapport for 2018 til Samferdselsdepartementet. Departementet ga delvis innsyn i rapporten. Deler av rapporten, revisjon nr. 5/2018 og nr. 10/2018, ble sladdet med hjemmel i offentleglova § 5 første ledd. A ba om en utvidet begrunnelse for avslaget, og i den utvidede begrunnelsen viste departementet til at de sladdede opplysningene også kunne unntas offentlighet med hjemmel i offentleglova § 24 første ledd.

A klaget til ombudsmannen over departementets avgjørelse. I klagen ble det blant annet anført at departementet ikke har drøftet vilkårene i de aktuelle unntaksbestemmelsene, og at det var utfordrende å forstå hvordan bestemmelsene kunne komme til anvendelse.

Våre undersøkelser

Etter å ha gjennomgått klagen og saksdokumentene som ble innhentet fra departementet, besluttet vi å undersøke saken nærmere. I brev til departementet ba vi om en redegjørelse for hvordan de unntatte opplysningene ville gi et misvisende bilde av saken, og hvilke konkrete samfunnsmessige interesser som kunne bli skadelidende ved innsyn, jf. offentleglova § 5 første ledd. Videre ble departementet bedt om å redegjøre for hvilke konkrete offentlige kontroll- og reguleringstiltak som ville motvirkes ved å gi innsyn, og på hvilken måte innsyn ville kunne motvirke tiltakene, jf. offentleglova § 24 første ledd. Departementet ble også bedt om å redegjøre nærmere for sin meroffentlighetsvurdering.

Departementet svarte blant annet at de endelige resultatene for revisjon nr. 10/2018 ikke forelå, og at de gjenstående undersøkelser ville være avgjørende for hvorvidt konklusjonene ble stående. Det ble vist til at innsyn i de foreløpige funnene kunne svekke internrevisjonens arbeid og rolle, samt at innsyn ville kunne forringe de gjenstående undersøkelser.

Når det gjaldt revisjon nr. 5/2018, svarte departementet at innsyn i opplysningene kan gjøre det mulig for enkeltpersoner å utnytte svakhetene som påpekes før det er iverksatt korrigerende tiltak, og at dette kan skape muligheter for at kontrolltiltaket praktisk førerprøve motvirkes.

Departementet ga en nærmere redegjørelse for den foretatte meroffentlighetsvurderingen.

Klager og departementet kom deretter med merknader til saken.

Ombudsmannens syn på saken

1. Utsatt innsyn – offentleglova § 5

Offentleglova § 5 første ledd gir et forvaltningsorgan anledning til å utsette innsyn i en bestemt sak dersom det er grunn til å tro at dokumentene vil gi «eit direkte misvisende bilete av saka», og at innsyn «derfor kan skade klare samfunnsmessige eller private interesser».

Vilkårene for å gjøre unntak etter denne bestemmelsen er «svært strenge», jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 122. Det er ikke tilstrekkelig at dokumentene gir et noe ubalansert eller ufullstendig bilde av saken, det må være et kvalifisert misvisende bilde. Når det gjelder skadevilkåret, må det være «konkret fare for ikkje uvesentlege skadeverknader» på samfunnsmessige eller private interesser, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 122. Skadevirkningen må etter ordlyden ha sammenheng med det misvisende bildet dokumentene gir. Om skadevirkninger kan oppstå av andre grunner, for eksempel som følge av realitetene i saken, er ikke av betydning.

Ut over at det er vist til at de endelige resultatene i revisjon nr. 10/2018 ikke foreligger, og at de videre undersøkelsene kan medføre endringer i konklusjonene, har ikke departementet vist til hvordan opplysningene vil gi «eit direkte misvisande bilete av saka». Departementet har heller ikke vist til hvordan opplysningene i revisjon nr. 5/2018 gir et direkte misvisende bilde av saken, verken i sin utvidede begrunnelse eller i redegjørelsen hit.

Om skadevirkningene skrev departementet at offentliggjøring av de sladdede opplysningene fra revisjon nr. 5/2018 vil gjøre det mulig for enkeltpersoner å utnytte de svakheter som påpekes, før det er iverksatt korrigerende tiltak. Etter departementets syn kan dette «skape muligheter for at kontrolltiltaket praktisk førerprøve motvirkes». Departementet har imidlertid ikke redegjort for sammenhengen mellom denne potensielle skadevirkningen og det misvisende bildet opplysningene skal gi.

Departementets begrunnelse er mangelfull og sentrale vilkår for unntak er ikke drøftet og redegjort for. Ombudsmannen er etter dette kommet til at det knytter seg tvil til om det var adgang til å gjøre unntak for de aktuelle delene av rapporten etter offentleglova § 5 første ledd. Slik saken er opplyst for ombudsmannen, fremstår det som tvilsomt at vilkårene i offentleglova § 5 første ledd er oppfylt. Det er vanskelig å se hvordan opplysningene gir et direkte misvisende bilde av saken, og det er derfor også vanskelig å se at det er sammenheng mellom den potensielle skadefaren og det misvisende bildet opplysningene skal gi.

2. Unntak for kontroll- og reguleringstiltak – offentleglova § 24

Etter offentleglova § 24 første ledd er det anledning til å gjøre unntak for opplysninger når dette er «påkravd fordi innsyn ville motverke offentlege kontroll- eller reguleringstiltak [...], eller føre til fare for at dei ikkje kan gjennomførast».

At unntak fra offentlighet må være «påkravd» av hensynet til tiltakets effektivitet, er et strengt vilkår, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 147. Det kan bare gjøres unntak dersom

innsyn vil motvirke tiltaket eller medføre fare for at det ikke kan gjennomføres. Dette innebærer at det må kreves «ein nokolunde klar og direkte fare for at innsyn vil motvirke vedkommande tiltak». For at opplysningene skal kunne unntas, må de være så konkrete at de gjør det praktisk mulig å innrette seg etter dem, jf. ombudsmannens uttalelse 20. mai 2011 (SOM-2010-3227).

Departementet viste i svaret hit til at innsyn i de sladdede opplysningene om revisjon nr. 5/2018 vil gjøre det mulig for enkeltpersoner å utnytte de svakhetene som påpekes før det er iverksatt korrigerende tiltak. Videre ble det vist til at innsyn muligens ville gjøre det nødvendig å iverksette ytterligere kontrolltiltak for å sikre at de opprinnelige og tiltenkte tiltakene fungerer som de skal.

I departementets utvidede begrunnelse ble det anført at innsyn i opplysningene om revisjon nr. 10/2018 vil motvirke offentlige kontroll- eller reguleringstiltak, uten ytterligere redegjørelse. I svaret hit skrev departementet blant annet at innsyn i de foreløpige funnene i revisjon nr. 10/2018 vil forringe internrevisjonens mulighet til å avklare om foreløpige funn er representative, og at innsyn vil forringe internrevisjonens autoritet i organisasjonen ved at deres konklusjoner offentliggjøres før de er endelige. Vårt spørsmål om hvilke konkrete offentlige kontroll- og reguleringstiltak som ville bli motvirket, ble ikke besvart.

Slik saken er opplyst for ombudsmannen, er det vanskelig å se hvordan innsyn i de sladdede opplysningene i revisjon nr. 5/2018 vil kunne motvirke kontrolltiltaket praktisk førerprøve, eller medføre fare for at kontrolltiltaket ikke kan gjennomføres. Når det gjelder revisjon nr. 10/2018, er det uklart hvilket kontroll- eller reguleringstiltak som vil kunne motvirkes, og departementets redegjørelse etterlater tvil om det var adgang til å gjøre unntak fra offentlighet med hjemmel i offentleglova § 24 første ledd.

Departementet bes på denne bakgrunn om å foreta en ny behandling av innsynskravet.

Selv om det er adgang til å unnta et dokument eller opplysninger fra innsyn, skal forvaltningsorganet etter offentleglova § 11 vurdere om det likevel kan gis helt eller delvis innsyn. For å kunne nekte innsyn må det foreligge et reelt og saklig behov for dette, jf. ombudsmannens uttalelse 24. november 2017 (SOM-2017-804).

I lys av at departementet er bedt om å foreta en ny behandling av innsynskravet, bes departementet eventuelt også om å foreta en fornyet meroffentlighetsvurdering.

Konklusjon

Ombudsmannen er kommet til at det knytter seg «begrunnet tvil», jf. sivilombudsmannsloven § 10 annet ledd siste punktum, til om det var adgang til å unnta de aktuelle delene av internrevisjonsrapporten fra offentlighet.

Ombudsmannen ber departementet om å foreta en ny vurdering av innsynskravet med kopi hit innen **12. desember 2019**.

21.11.2019 (2019/3643)