

Innsyn i dokumenter som omhandler lovbrudd

29.10.2022 (2022/3857)

Saken gjaldt innsyn i to e-poster sendt til og fra Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Den ene e-posten inneholdt en melding fra en privatperson med et tips og spørsmål knyttet til håndteringen av kraftsensitiv informasjon i forbindelse med et selskaps konkurs. Den andre e-posten var NVEs svar. Olje- og energidepartementet stadfestet NVEs avslag på krav om innsyn i de to e-postene, under henvisning til offentleglova § 24 annet ledd om dokumenter som omhandler lovbrudd.

Sivilombudet kom til at det forelå begrunnet tvil om vilkårene for å unnta NVEs svar på tipset om et mulig lovbrudd fra innsyn var oppfylt.

Ombudet ba departementet om å vurdere innsynskravet for dette dokumentet på nytt.

Sakens bakgrunn

Journalist A i Dagens Næringsliv ba Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) om innsyn i NVEs saker 2021/14988 og 2019/14939. Sakene bestod av til sammen ca. 30 dokumenter med ca. 57 filer. NVE avslo kravet 1. april 2022 med hjemmel i offentleglova § 24 andre ledd første og andre punktum. Journalisten påklaget avgjørelsen. Nærings- og fiskeridepartementet fattet avgjørelse 23. juni 2022 og omgjorde delvis NVEs avgjørelse. Departementet opprettholdt avslaget for dokumentene i sak 2021/14988, under henvisning til offentleglova § 24 annet ledd første og annet punktum, samt offentleglova § 14 første ledd. Det ble også vist til at tre dokumenter inneholdt taushetsbelagt informasjon. For sak 2019/14939 omgjorde departementet delvis NVEs avgjørelse, og ga helt eller delvis innsyn i flere dokumenter.

Journalisten brakte saken inn for ombudet. Klagen til ombudet gjaldt kun departementets avgjørelse for dokument 1 og 2 i sak 2019/14939, samt et internt dokument på samme sak. Dokument 1 i sak 2019/14939 var et tips om et mulig lovbrudd fra en privatperson, og dokument

nr. 2 var NVE sitt svar på dette tipset. Dokumentene ble unntatt under henvisning til offentleglova § 24 annet ledd første og annet punktum, samt offentleglova § 14 første ledd for det interne notatet. Journalisten anførte i klagen hit blant annet at de aktuelle dokumentene handler om farer ved at virksomheter som har kraftsensitiv informasjon går konkurs, og at dokumentene stammer fra før det ble konstatert at det var snakk om mulige lovbrudd i sakskomplekset.

Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke deler av saken nærmere og Olje- og energidepartementet ble bedt om å redegjøre nærmere for hva slags lovbrudd som omtales i dokument 1 og 2 i sak 2019/14939, herunder hvilke lovbestemmelser som var eller kunne vært overtrådt. Videre ba vi om departementets syn på klagerens anførsel om at dokumentene i sak 2019/14939 må sies å gjelde en avsluttet sak. Det ble ikke funnet grunn til ytterligere undersøkelser hva gjaldt det interne dokumentet på saken som var unntatt med hjemmel i offentleglova § 14 første ledd.

Departementet svarte at de aktuelle lovbestemmelsene som var, eller kunne vært overtrådt, er bestemmelsen om informasjonssikkerhet i energiloven § 9-3 første og annet ledd, samt bestemmelser i kraftberedskapsforskriften kapittel 6. Om departementets syn på om saken var avgjort, svarte departementet at saken er under politietterforskning og dermed ikke avgjort.

Klageren og departementet kom deretter med merknader til saken.

Sivilombudets syn på saken

1. Rettslig grunnlag

Utgangspunktet etter offentleglova § 3 er at alle kan kreve innsyn i saksdokumenter, journaler eller lignende register for organet. Unntak fra innsynsretten krever hjemmel i lov eller forskrift gitt med hjemmel i lov. Slik hjemmel finnes blant annet i offentleglova § 24 andre ledd der det fremgår at det kan gjøres unntak for melding, tips eller lignende dokument om lovbrudd fra private. Videre kan det gjøres unntak for andre dokumenter om lovbrudd, blant annet melding fra offentlig organ, inntil saken er avgjort.

At dokumentet må omhandle «lovbrot», innebærer at dokumentet må handle om en overtredelse av formell lov eller forskrift fastsatt med hjemmel i lov. Det fremgår av lovens forarbeider, Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kapittel 16, merknader til § 24 på side 146 at det ikke er noe krav at det faktisk har skjedd et lovbrudd, da dette ofte vil fremstå som uklart på tidspunktet det blir levert inn en melding eller et tips. Videre fremgår det at det ikke er tilstrekkelig for å gjøre unntak at et dokument inneholder opplysninger om et lovbrudd, dokumentets hovedtema må gjelde lovbruddet. I tolkningsuttalelse 20. mai 2010 fra Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet, JDLOV-2010-1453, er det uttalt at det aktuelle dokumentet «må dreie seg om eit lovbrøt, med andre ord må lovbrøtet såleis vere eit hovudtema».

Dokumenter der forvaltningen er avsender, omfattes ikke av ordlyden i offentleglova § 24 annet ledd første punktum (tips fra private). Slike dokumenter vil kunne omfattes av annet ledd annet punktum om andre dokumenter om lovbrudd, jf. ombudets uttalelse 3. august 2017 (SOM-2017-1276). Dette vil omfatte forvaltningens svar på meldinger og tips fra privatpersoner som unntas etter første punktum. Unntakshjemmelen gjelder imidlertid bare «inntil saka er avgjort». Etter dette tidspunktet gir ikke bestemmelsen adgang til unntak. Unntaket er dermed en regel om utsatt innsyn, jf. NOU 2003: 30 kapittel 22.1, merknader til § 26 på side 281 og Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kapittel 16, merknader til § 24 på side 146.

Der forvaltningen anmelder en sak til politiet, vil ikke saken være å regne som avsluttet i § 24 andre ledd annet punktum sin forstand før saken er avgjort av påtalemakten eller domstolene, jf. Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, pkt. 8.10.

2. Om departementets vurderinger

Olje- og energidepartementet har unntatt den inngående e-posten, dokument 1 i sak 2019/14939, fra innsyn med hjemmel i offentleglova § 24 annet ledd første punktum.

Departementet har i svaret hit vist til at de aktuelle lovbestemmelsene som er, eller kan ha vært overtrådt, er bestemmelsen om informasjonssikkerhet i energiloven § 9-3 første og annet ledd, samt bestemmelser i kraftberedskapsforskriften kapittel 6. Ombudet tar departementets tilbakemelding til etterretning, og har ingen innvendinger mot departementets konklusjon om at det i utgangspunktet er hjemmel til å unnta dokument 1 i sak 2019/14939 fra innsyn.

Når det gjelder NVEs svar, dokument 2 i sak 2019/14939, er dokumentet unntatt med hjemmel i offentleglova § 24 annet ledd annet punktum. Departementet har vist til at det som fremkommer i sak 2019/14939 og den saken som er politianmeldt, er to ulike faser av samme sak. Ettersom saken fortsatt er under etterforskning, mener departementet at saken ikke er å anse som avgjort. Klageren har på sin side anført at sak 2019/14939 gjelder behandling av kraftsensitivinformasjon i forbindelse med et selskaps konkurs og påfølgende oppkjøp av konkursboet, mens saken som er politianmeldt knytter seg til kopiering av data fra selskapet som gikk konkurs, og at det derfor ikke er noen sammenheng mellom sakene. Klageren har også vist til at den første saken må anses avsluttet da forholdene ble fulgt opp, og den taushetsbelagte informasjonen sikret etter konkursen. Han viste videre til at de forholdene som senere er politianmeldt, ikke er nevnt i sak 2019/14939. Departementet har gitt uttrykk for at dokument 1 i sak 2019/14939 blant annet inneholder informasjon om opptreden hos enkelte tidligere ansatte i selskapet som gikk konkurs, og at dette er informasjon som kan knyttes til saken som er anmeldt.

Selv om korrespondansen i sak 2019/14939 dokument 1 og 2 er en del av et større sakskompleks, er det etter ombudets syn ikke naturlig å anse det som samme «sak» som saken som er under etterforskning ettersom tipset gjelder et annet selskap enn det som er anmeldt, samt at det er andre forhold som ligger til grunn for den senere anmeldelsen. Selv om det kan være nevnt informasjon som nå kan knyttes til saken som er under etterforskning, er det etter ombudets syn ikke det som er temaet for henvendelsen og dermed ikke det saken handler om.

Ombudet er heller ikke kjent med at de forholdene som lå til grunn for henvendelsen i sak 2019/14939 dokument 1 fortsatt er under oppfølging.

Ombudet er etter dette kommet til at det er begrunnet tvil om vilkårene for unntak er oppfylt for NVEs svar, dokument 2 i sak 2019/14939. På bakgrunn av den forklaringen som er gitt fra departementet, er det etter ombudets syn uklart om «saka» er avgjort. Ombudet ber på denne bakgrunn departementet om å foreta en fornyet vurdering av kravet om innsyn i dokument 2019/14939-2.

Selv om saken skulle anses avgjort, og vilkårene for å unnta dokument 2019/14939-2 derfor ikke skulle være oppfylt, legger ombudet til grunn at det kan gjøres unntak for opplysninger som er omfattet av offentleglova § 24 annet ledd første punktum. En slik forståelse er i tråd med Lovavdelingens tolkningsuttalelse 15. september 2010, JDLOV-2010-2678, hvor det ble uttalt at «[i] motsatt fall ville muligheten til beskyttelse etter første punktum være ufullstendig».

Konklusjon

Sivilombudet er kommet til at det er begrunnet tvil om vilkårene for å unnta NVEs svar på tipset om et mulig lovbrudd fra innsyn er oppfylt. Ombudet viser til at det er uklart om saken dokumentet tilhører er avgjort, eller ikke.

Ombudet ber Olje- og energidepartementet om å vurdere saken på nytt i lys av det som fremgår ovenfor, og om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen innen 18. november 2022.

29.10.2022 (2022/3857)