

# Innsyn i rapporter fra internrevisjonen i Skattedirektoratet

8.12.2019 (2019/3621)

Saken gjelder krav om innsyn i 18 ulike rapporter som Finansdepartementet rutinemessig hadde innhentet fra internrevisjonen i Skattedirektoratet. Departementet avslø innsynskravet under henvisning til offentleglova § 15 første ledd første punktum.

Ombudsmannen har kommet til at de 18 dokumentene ikke kan anses innhentet til bruk i departementets interne saksforberedelse. Det foreligger dermed ikke unntaksadgang etter offentleglova § 15 første ledd.

Departementets vurdering av nødvendighetsvilkåret er dessuten ikke i tråd med bestemmelsens formål. Videre er merinnsynsvurderingen mangelfull. Ombudsmannen ber departementet behandle spørsmålet om dokumentinnsyn for de 18 dokumentene på nytt.

Departementet bes videre påse at eventuelle retningslinjer mv. på området, som departementet er ansvarlig for, samsvarer med gjeldende rett.

## Sakens bakgrunn

I Finansdepartementets tildelingsbrev til Skatteetaten for 2018 ble Skattedirektoratet på side 13 bedt om å sende departementet årsplan for direktoratets internrevisjon innen 1.

februar 2019. Det gikk videre frem at ferdigstilte internrevisjonsrapporter skulle oversendes departementet fortløpende.

Journalist A i NRK ba 29. august 2019 Finansdepartementet om innsyn i følgende rapporter fra internrevisjonen i Skattedirektoratet: Årsrapport for 2018 og samtlige internrevisjonsrapporter departementet hadde mottatt fra direktoratet i perioden 1. januar 2018 til 29. august 2019. Departementet avslo kravet 5. september 2019 under henvisning til offentleglova § 15 første ledd første punktum. Det ble vist til at dokumentene var innhentet som del av grunnlaget for departementets oppfølging av Skatteetaten, og at innsyn kunne medføre langsiktige skadevirkninger for fremtidige beslutningsprosesser. Det fremgikk at merinnsyn var vurdert.

A ba samme dag om en utvidet begrunnelse. Dette ble gitt 10. september 2019. I begrunnelsen viste departementet til at innsynskravet var vurdert konkret, men at kravet gjaldt dokumenter av samme art. Ved vurderingen av unntaksadgangen var det legitimt å se utover den konkrete saken. Også merinnsyn skulle vurderes konkret, men merinnsyn fremsto unaturlig ut fra den begrunnelsen som var gitt for avslaget.

A klaget saken inn for ombudsmannen. I klagen fremholdt han at vilkårene for unntak etter offentleglova § 15 ikke var oppfylt. Han anførte at dokumentene ikke var utarbeidet for eller innhentet til bruk i departementets interne saksforberedelse. Unntak var heller ikke nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser. Det ble videre hevdet at departementet ved rutinemessig å innhente internrevisjonsrapporter fra underordnede etater for deretter å benytte dokumentene som ledd i departementets løpende tilsyn med etatene, hadde etablert en lovstridig praksis som medføre at internrevisjonsrapporter alltid kunne unntas offentlighet. Denne påstanden ble blant annet underbygget med henvisning til Finansdepartementets rapport 6. juni 2014 om «Bruk av Internrevisjon i staten», side 57. A rettet også innsigelser mot departementets merinnsynsvurdering.

## Våre undersøkelser

Ved oversendelsen av saksdokumentene hit opplyste departementet at én av de etterspurte internrevisjonsrapportene var gradert som fortrolig etter beskyttelsesinstruksen § 4 og kunne unntas innsyn i medhold av offentleglova § 24 tredje ledd, jf. beskyttelsesinstruksen § 3. Sett i lys av hva klagen hit gjaldt, ble det ikke funnet grunn til å undersøke denne delen av saken nærmere herfra. Vi fant imidlertid grunn til å undersøke sakens øvrige sider.

I undersøkelsesbrevet ba vi presisert hvilke rapporter departementet hadde mottatt fra internrevisjonen i Skattedirektoratet i perioden 1. januar 2018 til 29. august 2019. Vi viste til at avgjørelsen om avslag på innsyn syntes å gjelde i alle fall 15 ulike rapporter. Det var gitt en felles avslagsbegrunnelse for alle dokumentene, og én av rapportene hadde vist seg å være unntatt på et annet hjemmelsgrunnlag enn det departementet hadde vist til i avslaget. Vi spurte derfor om departementet hadde gjennomgått de ulike dokumentene og for hvert dokument vurdert konkret om det forelå unntaksadgang etter offentleglova § 15 første ledd første punktum. Vi ba også departementet gi sitt begrunnede syn på om det etter bestemmelsen er tilstrekkelig å gi en felles og generell begrunnelse, i motsetning til en konkret vurdering av om det er nødvendig å unnta det enkelte dokumentet fra offentlighet.

Videre ba vi departementet redegjøre nærmere for på hvilken måte dokumentene kunne anses utarbeidet og innhentet for departementets interne saksforberedelse. Herunder spurte vi hvilke(n) saksforberedelse(r) hos departementet de ulike dokumentene inngikk i. Departementet ble også bedt om å redegjøre nærmere for hvorfor det var «nødvendig» for å sikre «forsvarlege interne avgjerdsprosessar» å unnta dokumentene fra innsyn, jf. § 15. Vi ba om en konkret begrunnelse for hvert av dokumentene det var bedt om innsyn i, herunder om innholdet i dokumentet var ansett å være fortrolige råd eller hadde karakter av å være generelle premisser, for eksempel utredninger av faktiske forhold, eller råd av faktisk eller faglig art. Departementet ble dessuten bedt om å utdype standpunktet om at innsyn kunne medføre langsiktige skadevirkninger for fremtidige beslutningsprosesser.

Til slutt viste vi til at departementet hadde gitt en likelydende merinnsynsvurdering for samtlige av de i alle fall 15 internrevisjonsrapportene innsynskravet gjaldt. Vi spurte om departementet mente at hensynet til unntak og hensynet til offentlighet stilte seg likt for alle dokumentene. Vi ba også nærmere redegjort for hvilke hensyn som talte henholdsvis for og imot hel eller delvis meroffentlighet, og for avveiningen disse hensynene imellom.

I svarbrevet hit ble det presisert at departementet i perioden 1. januar 2018 til 29. august 2019 hadde mottatt følgende 19 rapporter fra internrevisjonen i Skattedirektoratet: R17-06 med ett vedlegg, R17-11 med to vedlegg, R17-13 med to vedlegg, R17-15 med fire vedlegg, R18-01, R18-03 med to vedlegg, R18-04 med ett vedlegg, R18-05, R18-06 med ett vedlegg, R18-07 med to vedlegg, R18-08 med seks vedlegg, R18-09, R18-10 med to vedlegg, R18-11 med to vedlegg, R18-12, R19-05 med ett vedlegg, Årsrapport for 2018 og to dokumenter vedrørende Skatteetatens håndtering av Transocean-sakskomplekset. Rapporten R18-05 var graderte etter beskyttelsesinstruksen, og kunne unntas i medhold av offentleglova § 24.

Det ble opplyst at departementet ikke på nytt hadde gjennomgått dokumentene, eller vurdert unntaksadgangen konkret for hvert dokument. En av de generelle hovedreglene etter offentleglova er at innsynsvurderingen skal være konkret og knyttet til det enkelte innsynskrav, og det eller de dokumenter dette gjelder. Under henvisning til side 104 i Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, påpekte departementet at det imidlertid ikke er et krav etter § 15 første ledd at det kan påvises fare for at den interne avgjørelsesprosessen i den konkrete saken dokumentet gjelder, blir skadelidende. Også fremtidige skadevirkninger kan vektlegges. På denne bakgrunn mente departementet at lovens bestemmelser var anvendt korrekt, og at det var utøvd et forsvarlig skjønn.

Etter departementets skjønn ville offentliggjøring av en eller enkelte rapporter fra internrevisjonen eller deler av disse, kunne svekke eller skade hele internrevisjonsordningen. Lovens nødvendighetshetskrav sett i forhold til den aktuelle typen dokumenter, fant departementet god støtte for i høringssvar 6. oktober 2018 fra Den norske Revisorforening i anledning en høring om bruk av internrevisjon i staten. Av høringssvaret fremgikk det at revisorforeningen mente at internrevisjonsrapporter «som et klart utgangspunkt ikke skal være offentlige». Innsyn var i «ferd med å påvirke hvordan internrevisjon i offentlige virksomheter brukes og hvordan de rapporterer, på en slik måte at internrevisjon i mindre grad bidrar til arbeidet med å avdekke og håndtere risiko i virksomhetene».

Departementet påpekte at § 15 første ledd kun omhandlet innhenting av dokument. Det var ikke et krav at det overordnede organet hadde bestilt utarbeidelsen av dokumentet. Det ble opplyst at internrevisjonsrapportene først og fremst var et redskap for skattedirektøren. Det var han som var primæradressat for revisjonens funn og råd, og som var hovedansvarlig for nødvendig oppfølging. Rapportene var likevel også klart av interesse for departementet, som hjelp i dets generelle, overordnede ansvar for tilsyn med at etaten ble drevet innenfor satte rammer og ellers hadde forsvarlig styring og kontroll. Det ble vist til «Reglement for økonomistyring i staten, § 4 Grunnleggende styringsprinsipper». Ut fra ovenstående hadde departementet bedt om å bli holdt løpende orientert om revisjonens leveranser. Det ble opplyst at føringen på side 13 i tildelingsbrevet til Skatteetaten for 2018 var konsistent med Finansdepartementets R-117 om Internrevisjon for statlige virksomheter, punkt 5.4.

Dokumentinnhenting var ikke knyttet til andre, konkrete saksforberedelser enn utøvelsen av det generelle tilsynet med underliggende virksomhet. Det ble imidlertid bemerket at departementet uten en internrevisjon trolig måtte vært mer aktivt med selv å bestille særskilte rapporteringer eller foreta egne undersøkelser for å ivareta tilsynsplikten

overfor etaten. Ut fra en slik betraktning kunne internrevisjonsrapportene også anses som utarbeidet på bestilling fra og for levering til departementet.

Utgangspunktet var det generelle tilsyn. Berørte avdelinger og enheter i departementet ble som hovedregel informert. Ytterligere aktiviteter etter mottakelsen varierte fra rapport til rapport etter deres innhold. En rapport trengte ikke nødvendigvis å utløse en særskilt aktivitet, men slik aktivitet kunne for eksempel være å informere statsråden om funn, ta initiativ til regelverksutarbeidelse eller -forbedringer, innhente tilleggsinformasjon eller bestille rapport om oppfølging av etaten, eller bidra til ressursstyring eller -omprioritering.

Departementet skrev at internrevisjonens funn og anbefalinger var av svært forskjellig art. Rapportene kunne for eksempel gjelde feil og mangler ved regelverk, risiki, ressursmangel eller ressursfordeling. Funnene kunne gi grunnlag for tiltak som kunne være påkrevd for å stoppe, forebygge eller avverge ulovlig virksomhet. Det forelå derfor et legitimt behov for at feil og mangler ikke ble gjort kjent. Risikoen for skade var størst kort tid etter at rapportene forelå. Avdekkede feil og mangler kunne imidlertid være vanskelig eller tidkrevende å rydde opp i. Dette tilsa at mange rapporter burde holdes unna offentlighet i en lengre periode.

Det ble vist til at internrevisjonen jobbet etter en instruks, fastsatt av skattedirektøren i oktober 2014. Viktige elementer i instruksene var at revisjonen var direkte underlagt direktøren, at den hadde samme rett til dokumentasjon og opplysninger som han, og at arbeidet skulle utføres i henhold til fastsatte standarder. I instruksene punkt 8 var det lagt inn føringer for å beskytte varslere av uheldig eller ulovlig virksomhet i etaten. Hvis revisjonen skulle ta i betraktning at det ble gitt innsyn i dens vurderinger, ville det kunne gjøre revisjonen mer forsiktig med hva den skrev, herunder at anbefalinger ikke fremgikk like klart eller at påpekninger ble mindre alvorlige. Tilsvarende ville personer og enheter utenfor internrevisjonen kunne bli mer tilbakeholdne med å informere om feil og mangler fordi dette kunne slå tilbake på dem selv. Til støtte for at rapportene kunne unntas offentlighet, viste departementet til Rettleiaren punkt 4.9.2, nederst på side 65.

Departementet mente at hensynet til unntak og hensynet til offentlighet stilte seg likt for alle dokumentene. De argumentene som talte for å unnta internrevisjoner fra innsyn og for å behandle alle rapportene likt, gjorde seg også gjeldende i merinnsynsvurderingen. Gjennomgående hadde rapportene en konsentrert form og henvendte seg til personer med god kjennskap til det reviderte område. De delene det eventuelt ble gitt delvis merinnsyn i, ville derfor ofte «gi eit klart misvisande inntrykk av innhaldet», jf. offentleglova § 12.

Journalisten har fått tilsendt redegjørelsen, og har ikke kommet med ytterligere merknader. Det ble imidlertid inngitt merknader fra journalisten i ombudsmannssak 2019/3392 om innsyn i rapporter fra internrevisjonen i Tolletaten. I merknadsbrevet skrev journalisten at merknadene også ble ansett relevante for denne saken. Ombudsmannen har derfor vurdert journalistens merknader i ombudsmannssak 2019/3392 i anledning denne saken.

## Ombudsmannens syn på saken

Hovedregelen etter offentleglova § 3 er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. Unntak fra innsynsretten krever hjemmel i lov eller forskrift gitt med hjemmel i lov.

I offentleglova § 15 er det gitt regler om unntak for dokumenter som er innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen. For å kunne gjøre unntak etter bestemmelsens første ledd første punktum må følgende fire vilkår være oppfylt: Dokumentet må være (1) innhentet (2) fra et underordnet organ (3) til bruk i den interne saksforberedelsen i mottakerorganet og (4) unntak må være nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser. Dersom vilkårene er oppfylt, kan hele dokumentet unntas innsyn.

Det er på det rene at Skattedirektoratet, herunder direktoratets internrevisjon, er underordnet Finansdepartementet. Videre er det på det rene at Skattedirektoratet ikke sendte årsrapporten for 2018 eller de 17 andre internrevisjonsrapportene undersøkelsen herfra gjelder til departementet på eget initiativ. Oversendelsen var bestilt av departementet i tildelingsbrevet til Skatteetaten for 2018. Disse omstendighetene er imidlertid ikke tilstrekkelige til å begrunne unntak etter § 15 første ledd første punktum. Dokumentene må i tillegg være «innhenta ... til bruk i den interne saksførebuinga». Videre må unntak være «nødvendig for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar».

Vilkåret om at dokumentet må være til bruk i den interne saksforberedelsen, innebærer at formålet med innhenting «i hovudsak var at det skulle brukast til saksførebuinga», jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 133. I Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419 er dette formulert som at «sjølve føremålet med å innhente dokumentet i hovudsak må vere at det skal nyttast i førebuinga av ei uavslutta sak i det overordna organet», jf. side 101. Dersom det ikke er holdepunkter for hva som er formålet med innhenting, må vurderingen – ifølge motivene – skje ut fra hva som er vanlig praksis for vedkommende saks- eller dokumenttype. Som eksempel nevnes at årsmeldinger og rapporter fra underordnede organer normalt vil være utarbeidet ikke bare med sikte på oppfølging hos det overordnede organet, og dermed ikke vil være omfattet av unntaket.

Det følger av proposisjonen side 134 at det «ikkje vil vere høve til å unnata eit dokument frå eit underordna organ som set i gang ei saksbehandling hos eit overordna organ». Tilsvarende fremgår på side 103 i Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar. Der heter det også at det «gjennomgåande [kan] leggjast til grunn at det ikkje vil vere unntakshøve» for «oversendingar som ikkje gjeld ei konkret sak i det overordna organet». På side 102 åpnes det for at dokumenter utarbeidet til bruk i flere saker, kan omfattes. Det er imidlertid presisert at generelt og nøytralt bakgrunnsmateriale som oftest ikke vil kunne unntas, fordi nødvendighetsvilkåret ikke vil være oppfylt for dokumenter med et slikt innhold.

Unntak etter bestemmelsen er betinget av at det aktuelle dokumentet er innhentet til bruk i den interne «saksførebuinga». Etter ombudsmannens syn tilsier en naturlig forståelse av begrepet saksforberedelse av det foreligger en eller flere konkrete sak(er) som skal forberedes. Det er ikke et krav at dokumentet skal benyttes i forberedelsen av en konkret enkeltsak. Unntaket favner også om forberedelsen av saker i videre forstand. I tilfeller der det ikke foreligger en sak og det heller ikke er kjent om det er behov for å opprette en sak, synes det imidlertid mindre naturlig å benytte begrepet saksforberedelse. Som det fremgår av avsnittet ovenfor, er det også slik bestemmelsen er forstått i Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova. Dertil kommer uttalelsen i forarbeidene om at det ikke foreligger unntaksadgang for et dokument som setter i gang en saksforberedelse i det overordnede organet. Uttalelsen trekker klart i retning av at dokumenter som rutinemessig innhentes som ledd i det løpende tilsyn med en underliggende etat, uten å være knyttet til en konkret sak, ikke er ment omfattet av unntaket.

Finansdepartementets innhenting av de 18 ulike rapportene saken gjelder, er – etter det opplyste – ikke knyttet til andre, konkrete saksforberedelser i departementet enn utøvelsen av det generelle tilsynet med underliggende etat. Dette underbygges av at departementet i tildelingsbrevet for 2018 bestilte oversendt alle ferdigstilte rapporter fra internrevisjonen i Skattedirektoratet. Departementet har opplyst at rapportenes funn kan danne grunnlag for blant annet regelverksinitiativ, ressurstildelinger eller styringsgrep. Avhengig av hva rapportene avdekker, kan de således sette i gang en konkret sak, herunder en saksforberedelse, hos departementet. En sak kommer imidlertid tidsmessig i etterkant av selve innhenting. Videre er den potensiell. Rapportene vil kunne avdekke at det ikke foreligger omstendigheter som krever oppfølging fra departementets side. I en slik situasjon vil det, så vidt ombudsmannen forstår, ikke igangsettes en sak som fordrer forberedelse i departementet overhodet. På innhentingstidspunktet var det således ikke klart at de 18 ulike dokumentene skulle brukes i saksforberedelsen av en eller flere

konkrete, uavsluttede saker i departementet. Da dokumentene ble innhentet, forelå det ikke konkrete holdepunkter for hva dokumentene skulle brukes til. I tråd med forarbeidene må det følgelig sees hen til hva som er vanlig praksis for vedkommende saks- eller dokumenttype.

De 18 aktuelle dokumentene er alle utarbeidet av internrevisjonen i Skattedirektoratet. Det er skattedirektøren som er primæradressat for revisjonens funn og råd. Selv om dokumentene nok også kan sies å være en kilde til informasjon for departementet, og være nyttige i dets løpende, generelle tilsyn med Skatteetaten, er dokumentene ikke utarbeidet utelukkende eller primært med dette som siktemål. Det følger eksplisitt av forarbeidene at årsmeldinger og rapporter fra underordnede organer ikke vil være omfattet av unntaket når det ikke foreligger holdepunkter for hva som var formålet med å innhente dokumentet. I denne saken er det ikke holdepunkter for at dokumentene ble innhentet til bruk i den interne saksforberedelsen i departementet, som er det formål bestemmelsens verner. I mangel av slike holdepunkter mener ombudsmannen at vilkårene for unntak etter offentleglova § 15 første ledd første punktum, ikke er oppfylt for de 18 dokumentene.

Konklusjonen ovenfor innebærer ikke at internrevisjonsrapporter aldri vil kunne unntas offentlighet i medhold av § 15 første ledd første punktum. Etter omstendighetene vil slike rapporter kunne anses innhentet fra et underordnet organ til bruk i den interne saksforberedelsen i mottakerorganet. Dersom unntak i tillegg er «nødvendig» for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser, vil vilkårene for unntak være oppfylt. En generell unntaksadgang for internrevisjonsrapporter som departementet rutinemessig innhenter fra et underordnet organ som ledd i departementets generelle og overordnede tilsyns- og oppfølgingsansvar, er det imidlertid ikke rettslig grunnlag for å oppstille.

Selv om det ikke er av avgjørende betydning for vurderingen av den rettslige holdbarheten av avgjørelsen 5. september 2019 om avslag på krav om innsyn, er det – på bakgrunn av departementets svar hit – funnet grunn til å knytte noen kommentarer til departementets vurdering av nødvendighetsvilkåret, samt den foretatte meroffentlighetsvurderingen.

For å kunne unnta et dokument som er innhentet fra et underordnet organ til bruk i den interne saksforberedelsen i mottakerorganet, må unntak også være «nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjøringsprosesser». Vilkåret innebærer en vesentlig innsnevring av unntaksadgangen i forhold til tidligere rett. Det kan bare gjøres unntak «dersom det er fare for at innsyn vil skade den interne avgjøringsprosessen hos mottakaren», jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 134. I Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar fremgår det på side 104-105 at nødvendighetsvilkåret først og fremst vil gjøre seg gjeldende der et underordnet organ gir fortrolige råd og vurderinger om hvilket standpunkt et overordnet



organ bør ta i en sak. Dokumenter som bare inneholder generelle premisser, for eksempel generelle opplysninger om faktiske forhold, vil det som hovedregel ikke kunne gjøres unntak for. Ombudsmannen har i flere tidligere uttalelser lagt til grunn at bestemmelsens kjerneområde er behovet for en fri og fortrolig meningsutveksling i saksforberedelsen, jf. eksempelvis ombudsmannens uttalelse 20. juli 2016 (SOM-2016-1004). Behovet for hemmelighold vil variere fra sak til sak, og vurderingen av om unntak er nødvendig, må derfor gjøres konkret og individuelt ut fra innholdet i det aktuelle dokumentet, jf. eksempelvis ombudsmannens årsmelding for 1999 side 115 (SOMB-2009-20) og uttalelse 27. april 2011 (SOM-2010-2832).

Som nevnt er det bare eventuelle skadevirkninger for mottakerorganet som er relevant. Det følger imidlertid av bestemmelsens forarbeider at unntaket ikke utelukkende tar sikte på å verne om hensynet til å sikre forsvarlige avgjørelsesprosesser i den enkelte sak, men også på lengre sikt. Det vil derfor kunne være relevant å legge vekt på at innsyn kan skade fremtidige interne avgjørelsesprosesser, «ved at organ ein samarbeider tett med kan bli meir tilbakehaldne med å komme med frimodige råd og vurderingar», jf. proposisjonen side 134. Vurderingstemaet er følgelig om innsyn i opplysningene i dette aktuelle dokumentet vil kunne føre til at avsenderorganet vil vegre seg for å gi samme type opplysninger til mottakerorganet i en senere beslutningsprosess av samme karakter, jf. ombudsmannens årsmelding for 2009 side 115 (SOMB-2009-20).

Departementet har gitt en felles avslagsbegrunnelse for de 18 dokumentene saken gjelder. Det er i hovedsak vist til at innsyn i internrevisjonsrapporter vil kunne svekke eller skade hele internrevisjonsordningen, ved at revisjonen vil kunne bli mer forsiktig med hva den skriver, herunder at anbefalinger ikke blir gitt like klart som i dag, eller at feil fremstilles som mindre alvorlige enn det de er. Det er trukket frem at innsyn vil kunne påvirke hvordan revisjoner gjennomføres, hvordan det rapporteres og hvordan resultatene brukes. Departementets begrunnelse er generell, og ikke knytte til det konkrete innholdet i de 18 ulike dokumentene. Slik begrunnelsen er utformet, vil internrevisjonsrapporter etter sin art, og uavhengig av sitt innhold, kunne unntas offentlighet. En slik rettsanvendelse er etter ombudsmannens syn ikke i tråd med formålet bak offentleglova § 15 første ledd første punktum. Så vel bestemmelsens forarbeider, Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar og tidligere ombudsmannsuttalelser viser at nødvendighetsvurderingen må knyttes opp mot det konkrete innholdet i hvert enkelt dokument. Innholdet i de rapportene internrevisjonen utarbeider, vil i utstrakt grad variere. Det er ikke lovens ordning av samtlige slike dokumenter skal kunne unntas offentlighet.

På bakgrunn av departementet svar hit vil ombudsmannen bemerke at uttalelsen på side 104 i Rettleiaren – som departementet har vist til som begrunnelse for at det ikke er

nødvendig å vurdere nødvendighetsvilkåret for hvert enkelt dokument – knytter seg til frimodige råd og vurderinger fra et underordnet organ. Slike frimodige råd og vurderinger ligger i kjernen for unntaksadgangen etter § 15. Som det fremgår av Rettleiaren side 103, vil generelt og nøytralt bakgrunnsmateriale derimot som oftest ikke kunne unntas innsyn, fordi nødvendighetsvilkåret ikke vil være oppfylt for dokumenter med et slikt innhold.

Uten at det har betydning for ombudsmannens vurdering, er det grunn til å påpeke at flere av de aktuelle dokumentene i stor grad synes å inneholde faktiske opplysninger og faglige vurderinger. Innholdet synes nokså gjennomgående ikke å være fortrolige og frimodige råd. Så vidt ombudsmannen forstår, har internrevisjonen i Skattedirektoratet dessuten i all hovedsak en uavhengig rolle. Der avsenderorganet har en uavhengig rolle, eller gir innspill det er forpliktet til å gi, vil sannsynligheten for skade på fremtidige avgjørelsesprosesser, minske.

Hvis vilkårene i offentleglova § 15 første ledd første punktum er oppfylt, er det adgang til å unnta hele dokumentet, og ikke bare de delene det er nødvendig å unnta for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser. Det vil imidlertid ofte kunne være aktuelt å utøve merinnsyn i de øvrige delene av dokumentet, jf. offentleglova § 11. Dette gjelder særlig dersom de delene av dokumentet det er nødvendig å unnta, er klart avgrenset fra resten av dokumentet, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 135.

På spørsmålene herfra om merinnsyn svarte departementet at hensynet til unntak og hensynet til offentlighet stilte seg likt for alle de 18 dokumentene. Det var departementets syn at de hensyn som talte imot innsyn, også talte imot merinnsyn. Departementet har ikke foretatt noen konkret vurdering av innholdet i de ulike dokumentene. Uten en slik vurdering, herunder en vurdering av om dokumentene inneholder råd eller vurderinger, mener ombudsmannen at den plikten som påligger forvaltningen til å foreta en konkret vurdering av om det skal gis merinnsyn, jf. offentleglova § 11, ikke er oppfylt. Innholdet i rapportene fra internrevisjonen vil i utstrakt grad variere. Vurderingen av om det skal utøves merinnsyn, må derfor gjøres konkret for hvert enkelt dokument. Det er ikke grunnlag i offentleglova for generelle slutninger om utfallet av merinnsynsvurderingen for en bestemt type dokumenter, jf. blant annet ombudsmannens årsmelding for 2009 side 115 (SOMB- 2009-20).

## Konklusjon

Ombudsmannen har kommet til at de 18 ulike dokumentene saken gjelder, ikke kan anses innhentet til bruk i departementets interne saksforberedelse. Vilråene for unntak etter offentleglova § 15 første ledd første punktum er følgelig ikke oppfylt. Departementets

vurdering av nødvendighetsvilkåret er dessuten ikke i tråd med bestemmelsens formål. Videre er departementets merinnsynsvurdering mangelfull. Departementet bes derfor om å behandle spørsmålet om dokumentinnsyn for de 18 dokumentene på nytt. En kopi av departementets fornyede vurdering bes oversendt hit til orientering så snart som mulig, og senest innen 13. januar 2020.

Ombudsmannen ber videre departementet påse at eventuelle retningslinjer mv. som omhandler innsyn i internrevisjonsrapporter som rutinemessig innhentes fra et underordnet organ, og som departementet er ansvarlig for, samsvarer med gjeldende rett.

8.12.2019 (2019/3621)