

Innsyn i internrevisjonsrapporter

30.10.2020 (2020/1786)

Saken gjelder innsyn hos Finansdepartementet i syv internrevisjonsrapporter som departementet hadde innhentet fra Skattedirektoratet. Innsynssaken har vært undersøkt av ombudsmannen i to omganger. I forbindelse med ombudsmannens siste undersøkelse har departementet foretatt enda en vurdering av innsynssaken, og har for samtlige av de syv rapportene gitt innsyn i flere opplysninger enn tidligere.

Ombudsmannen har etter dette ikke funnet grunn til å gjøre mer i saken. Departementets redegjørelse for den nye vurderingen tilsier imidlertid at departementet i sin forrige avgjørelse unntok vesentlig flere opplysninger enn det var hjemmel for. Det er også kritikkverdig at det har tatt om lag ett år, og to klagerunder hos ombudsmannen, før klageren har fått det innsynet i rapportene som han i utgangspunktet hadde krav på.

Sakens bakgrunn

På bakgrunn av en klage fra journalist A i NRK undersøkte ombudsmannen høsten 2019 Finansdepartementets avslag på innsyn i 18 rapporter som Finansdepartementet rutinemessig hadde innhentet fra internrevisjonen i Skattedirektoratet. I uttalelse 8. desember 2019 (SOM-2019-3621) konkluderte ombudsmannen med at offentliglova § 15 første ledd første punktum, som departementet hadde vist til som grunnlag for å nekte innsyn, ikke ga hjemmel for å unnta dokumentene. Ombudsmannen fant også at departementets merinnsynsvurderinger var mangelfulle. Departementet ble bedt om å behandle innsynssaken på nytt.

Finansdepartementet traff 14. januar 2020 en ny avgjørelse om innsyn i de 18 rapportene. Avgjørelsen gjaldt i tillegg én rapport som var omfattet av As innsynskrav, men ikke av ombudsmannens tidligere undersøkelse. I 11 av rapportene ble det gitt fullt innsyn. Det ble gitt

delvis innsyn i fire rapporter, mens de resterende fire rapportene ble helt unntatt fra innsyn. Som hjemmel for å nekte innsyn ble det for de fleste rapportene vist til offentleglova § 24 tredje ledd første punktum, om unntak for opplysninger som kan lette gjennomføringen av straffbare handlinger. For én rapport ble det også vist til § 24 første ledd, om unntak for kontroll- og reguleringsiltak. I tillegg ble det for flere av rapportene vist til § 12 bokstav a og c, som på nærmere vilkår gir adgang til å unnta resten av et dokument hvis det først er hjemmel for å nekte innsyn i enkelte deler av dokumentet. Én rapport ble delvis unntatt fra innsyn med henvisning til offentleglova § 13 første ledd, jf. taushetspliktbestemmelsen i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

A klaget til ombudsmannen over den nye avgjørelsen. Han mente at offentleglovas vilkår for å unnta dokumentene fra innsyn ikke var oppfylte, og viste også til at det ikke fremgikk at merinnsyn var vurdert.

Våre undersøkelser

Vi gjennomgikk saken, herunder dokumentene det ikke var gitt fullt innsyn i. I brev 10. juni 2020 ba vi departementet om å svare på spørsmål knyttet til syv av de åtte rapportene: Årsrapport for 2018, rapport om Skatteetatens behandling av Transocean-sakskomplekset, R17-15, R17-11, R18-05, R18-09 og R19-05. I hovedsak gjaldt spørsmålene hjemmelsgrunnlaget for å nekte innsyn. Der opplysninger var unntatt med henvisning til andre bestemmelser enn taushetsplikten, spurte vi også om merinnsyn var vurdert, og ba om at det i så fall ble gitt en redegjørelse for merinnsynsvurderingen, jf. offentleglova § 11. For et par av rapportene spurte vi om departementet hadde vurdert om det etter at rapportene ble skrevet, var gjennomført tiltak av betydning for om vilkårene for å gjøre unntak fortsatt var oppfylt

Departementet svarte i brev 20. august 2020. Det ble opplyst at det var foretatt en ny vurdering av saken og at innsynsavslaget var omgjort for alle de åtte rapportene. Det ble nå gitt fullt innsyn i rapport R17-15, som tidligere var delvis unntatt. Videre ble det gitt delvis innsyn i rapporten om Transocean-sakskomplekset og rapportene R17-11, R18-05 og R18-09, som tidligere var helt unntatt innsyn. Årsrapport for 2018 og rapport R19-05 var fortsatt delvis unntatt, men det ble nå gitt innsyn i flere opplysninger enn tidligere. I tillegg til å gi korte redegjørelser for hvorfor det ikke var grunn til å unnta opplysningene som det nå var gitt innsyn i, ga departementet også begrunnelser for de innsynsavslagene som var opprettholdt. Unntakene i Årsrapporten for 2018, rapport R17-11, R18-09, R19-05 og R18-05 var gjort med hjemmel i offentleglova § 24 tredje ledd første punktum. For rapport R19-05 var det i tillegg vist til lovens § 24 første ledd.

Opplysningene i rapporten Skatteetatens håndtering av Transocean-sakskomplekset var unntatt med henvisning til taushetsplikten for «noens personlige forhold», jf. offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. For de rapportene der opplysninger var unntatt med henvisning til § 24, fremgikk det at merinnsyn etter offentleglova § 11 var vurdert.

Departementet skrev også at ettersom rapportene var utarbeidet en del tid tilbake, skulle de aktuelle problem- og risikoområdene ideelt sett ha vært undersøkt på nytt, for å kontrollere om anbefalingene i rapportene er fulgt opp og/eller om nye systemer, regler, praksis mv. gjør at

unntak fra innsyn nå var unødvendig. En slik etterkontroll kunne ifølge departementet bli svært omfattende og tidkrevende; i noen tilfeller ville den muligens tilsvare en full internrevisjonsgjennomgang. Departementet hadde derfor bare i få tilfeller hatt anledning til å ta hensyn til etterfølgende forhold.

I brev 31. august 2020 til klageren informerte departementet deretter om at den delen av den nye avgjørelsen som gjaldt delvis avslag på innsyn i rapport R18-05, var omgjort. Ytterligere deler av dokumentet var blitt sladdet med hjemmel i offentleglova § 24 tredje ledd, fordi en ny og grundigere vurdering hadde vist at det gjenstod omtale av rutiner, prosedyrer, svakheter, instanser og personer som kunne gjøre det lettere å skaffe seg ulovlig adgang til beskyttelsesverdige opplysninger. Departementet viste også til offentleglova § 12 bokstav a og c som grunnlag for å unnta enkelte opplysninger, samt at merinnsyn var vurdert, jf. § 11. Brevet ble sendt i kopi til ombudsmannen.

På spørsmål herfra presiserte departementet at de overordnede betraktningene og avveiningene som kom til uttrykk i deres brev til ombudsmannen 20. august 2020, også lå til grunn for avgjørelsen 31. august 2020.

Departementets svar er blitt sendt til klageren, som har kommet med enkelte merknader til den delen av saken som gjelder delvis avslag på innsyn i rapport R18-05.

Ombudsmannens syn på saken

Etter en ny vurdering av innsynssaken i forbindelse med ombudsmannens undersøkelse, har departementet for samtlige av de syv rapportene gitt innsyn i flere opplysninger enn det som fulgte av den tidligere avgjørelsen 12. januar 2020. For enkelte av rapportene er det gitt innsyn i vesentlig flere opplysninger. Dette gjelder særlig rapport R-17-11, R18-09 og rapporten om Skatteetatens håndtering av Transocean-sakskomplekset.

Unntakene fra innsyn som departementet har opprettholdt i avgjørelsene 20. og 31. august 2020, er gjennomgått her. Slik saken er opplyst, har ombudsmannen ikke grunnlag for å overprøve departementets siste avgjørelser. For alle utenom én av rapportene er det offentleglova § 24 tredje ledd første punktum som er oppgitt som hjemmel for å nekte innsyn. En fullverdig vurdering av om offentliggjøring «ville lette gjennomføringa av straffbare handlingar» forutsetter blant annet kunnskap om faktiske forhold og faglige spørsmål. Som sektormyndigheter er Finansdepartementet og Skattedirektoratet i dette tilfellet nærmere til å foreta slike vurderinger enn ombudsmannen.

Departementet har opplyst at man ved den nye vurderingen bare i få tilfeller har hatt anledning til å ta hensyn til etterfølgende forhold, fordi det vil være svært arbeidskrevende å vurdere om det er igangsatt tiltak som innebærer at vilkårene i § 24 tredje ledd for å gjøre unntak fra innsyn ikke lenger er oppfylt.

Ombudsmannen presiserer at vurderingen av om innsyn skal gis, må bygge på forholdene på tidspunktet for behandlingen av innsynskravet. Endrede faktiske omstendigheter vil kunne medføre at spørsmålet om det er hjemmel for, og grunn til, å gjøre unntak fra innsyn, endrer seg.

Hvor grundige vurderinger og undersøkelser som må gjøres, vil måtte vurderes konkret ut fra hva slags opplysninger det dreier seg om. Dersom avsender eller andre som har opprettet dokumentet kan gi nærmere informasjon om dette, vil det imidlertid ofte være nødvendig at organet innhenter en slik vurdering. Ombudsmannen forstår det slik at det i dette tilfellet er gjort, ved at departementet ved de siste to vurderingene av innsynskravet har innhentet Skattedirektoratets syn på om det fortsatt er hjemmel for eller grunn til å unnta opplysningene.

Av ovennevnte følger det at ombudsmannen nå ikke finner grunn til å gjøre mer i saken. Beslutningen innebærer ikke at ombudsmannen går god for alle sider ved departementets siste avgjørelse.

Ombudsmannen vil likevel knytte noen merknader til departementets avgjørelse 12. januar 2020 og innsynssaken som helhet.

I begrunnelsene departementet har gitt for å gi mer innsyn ved avgjørelsene 20. og 31. august 2020 enn ved avgjørelsen 12. januar 2020, vises det ved flere anledninger til at det «nå» ikke er grunn til å gjøre unntak fra innsyn. Ombudsmannen forstår dette slik at departementet mener det er endrede omstendigheter, eller tiden som har gått i seg selv, som er grunnen til den endrede vurderingen. For flere av rapportene er det imidlertid vanskelig å se hvordan tiden som har gått mellom 12. januar 2020 og 20. august 2020, eller endringer i faktiske omstendigheter i løpet av denne perioden, i seg selv kan gi grunnlag for en annen vurdering av innsynsspørsmålet. Dette gjelder opplysningene på side 1 i Årsrapport for 2018 fra internrevisjonen, store deler av opplysningene det nå gis innsyn i rapportene R17-11, R18-09 og R19-05. Mange av opplysningene fremstår som helt generelle, eller de gjelder forhold som antas å være allment tilgjengelig andre steder. I rapporten om Skatteetatens behandling av Transocean-sakskomplekset, har departementet endret synspunkt på taushetspliktspørsmålet for en vesentlig del av opplysningen. Det er her vanskelig å se at de faktiske omstendighetene har endret seg på en slik måte at det i seg selv kan begrunne de forskjellige utfallene fullt ut. Dette tilsier at departementet ved avgjørelsen 14. januar 2020 unntok vesentlig flere opplysninger enn det var hjemmel for.

Videre fremgikk det ikke av avgjørelsen 14. januar 2020 at merinnsyn var vurdert for de unntakene der det var aktuelt. Departementet har heller ikke svart på spørsmålene herfra om det ble foretatt en slik vurdering. Ombudsmannen legger til grunn at det ikke nå er nødvendig å gjøre departementet oppmerksom på plikten til å vurdere merinnsyn for opplysninger som kan unntas fra innsyn etter offentleglova § 24, men minner om at det bør fremgå uttrykkelig av avgjørelsen at merinnsyn er vurdert, jf. Justisdepartementets Rettleiar til offentleglova G-2009-419 side 66.

Avslutningsvis peker ombudsmannen på at det har tatt om lag ett år, og to klagerunder hos ombudsmannen, før klageren har fått det innsynet i rapportene som han i utgangspunktet hadde krav på etter offentleglova. At det har tatt så lang tid å få innsyn i offentlige dokumenter, er kritikkverdig og egnet til å undergrave formålet bak reglene om offentlighet i forvaltningen.

Konklusjon

I forbindelse med ombudsmannens siste undersøkelse har departementet foretatt enda en vurdering av innsynssaken, og har for samtlige av de syv rapportene gitt innsyn i flere opplysninger enn tidligere. Ombudsmannen har etter dette ikke funnet grunn til å gjøre mer i saken. Departementets redegjørelse for den nye vurderingen tilsier imidlertid at departementet i sin forrige avgjørelse unntok vesentlig flere opplysninger enn det var hjemmel for. Det er også kritikkverdig at det har tatt om lag ett år, og to klagerunder hos ombudsmannen, før klageren har fått det innsynet i rapportene som han i utgangspunktet hadde krav på.

Saken er med dette avsluttet hos ombudsmannen. Det forutsettes imidlertid at departementet merker seg ombudsmannens påpekninger og innretter behandlingen av fremtidige innsynssaker i tråd med disse.

30.10.2020 (2020/1786)