

Innsyn i dokumenter om styringsdialog og om to varslingssaker i skatteetaten

16.2.2022 (2021/3904)

Saken gjelder innsyn i ulike dokumenter hos Finansdepartementet, blant annet om styringsdialogen mellom departementet og Skattedirektoratet og om undersøkelser av to varsler. Departementet avslo innsyn med en samlet begrunnelse om at noen dokumenter var unntatt med hjemmel i taushetsplikten etter forvaltningsloven og skatteforvaltningsloven, jf. offentleglova § 13, og at noen av dokumentene var organinterne, jf. offentleglova § 14 første ledd. For et dokument om vurdering av risiko for misligheter i Skatteetaten avslo departementet fordi innsyn vil lette gjennomføring av straffbare handlinger, jf. offentleglova § 24 tredje ledd første punktum.

Finansdepartementet har i redegjørelsen til Sivilombudet gitt en nærmere begrunnelse for innsynsavslaget med en konkret oversikt over hvilke dokumenter innsynskravet gjaldt og oppgitt konkret avslagshjemmel for de enkelte dokumentene. Med den nye begrunnelsen anser ombudet at begrunnelsesplikten i offentleglova § 31 nå er ivaretatt. Ombudet forutsetter at Finansdepartementet i fremtidige innsynsavslag gir en begrunnelse som på en tilstrekkelig klar måte angir hvilke unntakshjemler som gjelder hvilke dokumenter.

Ombudet er kommet til at det er begrunnet tvil om Finansdepartementet har tatt utgangspunkt i en riktig forståelse av taushetspliktens rekkevidde for opplysninger i varslingsaken.

Når det gjelder dokumentet om vurdering av risiko for misligheter, har ombudet ikke innvendinger til departementets standpunkt om at dokumentet inneholder mange opplysninger som kan unntas fordi innsyn vil lette gjennomføring av straffbare handlinger. Etter ombudets syn vil resten av dokumentet likevel kunne ha selvstendig betydning for den som ber om innsyn og finner det derfor usikkert om dokumentet kan unntas i sin helhet etter § 12 bokstav c.

Ombudet ber derfor Finansdepartementet om å vurdere på nytt om det kan gis mer innsyn.

Sakens bakgrunn

Journalist A i Klassekampen fikk i august 2021 innsyn i et brev fra Finansdepartementet til Skattedirektoratet. I brevet ber departementet om at direktoratet gjennomgår praksis og rutiner for håndtering av advokatfirmaer som skattesubjekter og direktoratets rolle i enkeltsaker om lemping. Etter en dialog med departementet om brevet og bakgrunnen for dette, ba journalisten om innsyn i dokumenter knyttet til styringsdialogen og den løpende faglige kontakten med direktoratet som foranlediget brevet.

Finansdepartementet avsto innsynskravet 19. august 2021. I svaret opplyste departementet at kontakten som foranlediget oppdraget til Skattedirektoratet om å gjennomgå praksis og rutiner, var departementets undersøkelse i forbindelse med to varsler. Utvidet begrunnelse ble gitt i brev 27. august 2021. I begrunnelsen for avslaget fremgår det at noen av dokumentene i saken er avslått med hjemmel i offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd og skatteforvaltningsloven § 3-1 og offentleglova § 12 bokstav a og/eller c. Noen dokumenter var avslått med begrunnelse i offentleglova § 14 første ledd.

Journalisten ba også om innsyn i et brev fra Skatteetaten til Finansdepartementet med tittelen «Vurdering av risiko for misligheter i Skatteetaten». Innsynskravet ble avslått av Finansdepartementet 20. august 2021 med henvisning til offentleglova § 24 tredje ledd første punktum og § 12 bokstav c. En utvidet begrunnelse ble gitt 30. august 2021.

Deretter klaget journalisten til ombudet over manglende innsyn.

Våre undersøkelser

Etter å ha innhentet sakens dokumenter, herunder de dokumentene departementet hadde avslått innsyn i, fant vi grunn til å be departementet om å redegjøre nærmere for saken.

I undersøkelsesbrev herfra stilte vi blant annet spørsmål om begrunnelsesplikten og plikten til å vurdere et innsynskrav konkret og selvstendig ble ivaretatt ved behandlingen av kravet om innsyn i dokumenter knyttet til departementets undersøkelse av to varsler. Vi ba også om en nærmere redegjørelse for taushetspliktsvurderingen og merinnsynsvurderingen for disse dokumentene. Videre ba vi om en nærmere redegjørelse for departementets vurdering av kravet om innsyn i dokumentet om risiko for misligheter, blant annet om hvilke opplysninger det er «påkravd» å unnta etter offentleglova § 24 tredje ledd første punktum og hvilke hensyn departementet la vekt på i merinnsynsvurderingen.

Departementet innledet svaret med noen generelle betraktninger om forholdet mellom offentleglova og varslingsinstituttet. Etter departementets vurdering er ikke forholdet fullt ut regulert og harmonisert gjennom offentleglova, forvaltningsloven, skatteforvaltningsloven, arbeidsmiljøloven og personopplysningsloven. For å få en effektiv etterlevelse av varslingsinstituttet må den som behandler varselet kunne forplikte de involverte til fortrolighet i en slik grad at det gir trygghet til å dele informasjon med den myndighet som har ansvar for å behandle varselet. Varslingsinstituttets behov for fortrolig behandling bør gis betydelig gjennomslag ved blant annet merinnsynsvurderinger, noe departementet hadde gjort i denne saken.

Videre svarte departementet at innsynskravet ble vurdert konkret og selvstendig, men erkjente at det i svaret til journalisten burde vært gitt mer informasjon enn det som ble gjort i avgjørelsen, der det kun ble angitt dokumenttyper og unntakshjemler som kom til anvendelse. I svarbrevet ga departementet en ny fremstilling av dokumentene i saken og innsynsvurderingen knyttet til de ulike dokumentene. Departementet fastholdt at det var adgang til å unnta alle dokumentene helt eller delvis fra innsyn.

Når det gjaldt taushetsplikten om «noens personlige forhold» i forvaltningsloven § 13 første ledd, pekte departementet på at dette begrepet ikke er endelig definert og at innholdet må vurderes konkret i den enkelte sak. I vurderingen må man legge vekt på om opplysningene kan skade eller utlevere en person, om opplysningene er gitt i fortrolighet, eller om utlevering kan skade tilliten til forvaltningen, slik at det blir vanskelig å innhente nødvendige opplysninger i fremtidige saker.

Departementet mente mange av opplysningene i varslings sakene oppfyller et eller flere av disse kriteriene. Videre anså departementet at det er et særskilt behov for å være meget varsom med å utlevere opplysninger som kan lede til personlig identifikasjon og at dette er sentralt når omfanget av hva som skal underlegges taushetsplikt skal avgjøres. Slike hensyn vil også gi føringer for taushetsplikten etter skatteforvaltningsloven § 3-1 i varslings saker.

Etter en ny gjennomgang av varslene fant departementet at begge varslene inneholder opplysninger som er dekket av taushetsplikt. For et av varslene utgjør de taushetsbelagte opplysningene den vesentligste delen av dokumentet, slik at resten unntas etter offentleglova § 12 bokstav c. Etter en fornyet merinnsynsvurdering for det andre varselet fant departementet at hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak og at det derfor kunne gis delvis innsyn i dette brevet. En sladdet versjon ble vedlagt svaret til ombudet.

Til spørsmålet herfra om hvilke hensyn departementet hadde sett hen til ved merinnsynsvurderingen, svarte departementet at det er klare hensyn som taler for innsyn i saken. Offentligheten har en klar interesse i å vite at skatteforvaltningen fungerer på en trygg og ordnet måte og i å få vite at varsler om kritikkverdige forhold i skatteforvaltningen håndteres på en god måte. Etter en fornyet merinnsynsvurdering for hoveddokumentet i undersøkelsen av varslene, omtalt som bakgrunnsnotatet, kom departementet til at det var mulig å gi merinnsyn i prosessuelle forhold og vurderinger av mer generell karakter, uten at det går på bekostning av nødvendig fortrolighet knyttet til enkeltsaker og enkeltpersoner. En sladdet versjon av bakgrunnsnotatet ble vedlagt redegjørelsen.

Departementet redegjorde til slutt nærmere for vurderingene av å avslå innsyn i dokumentet om risiko for mislighold i Skatteetaten. Store deler av dokumentet kunne etter departementets syn unntas etter offentleglova § 24 tredje ledd første punktum fordi det er «ei viss fare» for at opplysninger fra dokumentet vil kunne lette gjennomføringen av straffbare handlinger. Det kan oppstå tilfeller hvor ansatte eller andre som arbeider på oppdrag for etaten vurderer å gjennomføre interne misligheter. Dokumentet, som også er tilgangsstyrt i Skatteetaten, synliggjør straffbare handlinger som det er mulig å gjennomføre av ansatte og synliggjør svakheter i etaten. I tillegg må det tas høyde for at det finnes andre former for interne misligheter som etaten ikke har avdekket, slik at dokumentet også kan synliggjøre eventuell manglende identifisering av slik sårbarhet. I svaret redegjorde departementet også nærmere for skadevilkåret og merinnsynsvurderingen.

Journalisten hadde flere merknader til departementets svar.

Sivilombudets syn på saken

1. Avslag på innsyn i dokumenter knyttet til departementets undersøkelse av to varsler – utformingen av innsynsavslaget

Utgangspunktet etter offentleglova § 3 er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. Unntak fra retten til innsyn krever hjemmel i lov eller forskrift gitt i medhold av lov. Om det foreligger hjemmel for å gjøre unntak fra innsynsretten må vurderes konkret for hvert enkelt dokument, jf. offentleglova § 29 første ledd, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 151, se også ombudets uttalelse 13. november 2020 (SOM-2020-2672). Det må vurderes om det enkelte dokument skal eller kan unntas innsyn, og om det eventuelt er grunnlag for merinnsyn i hele eller deler av dokumentet, jf. offentleglova § 11.

I offentleglova § 31 er det gitt regler om avslag og begrunnelse. Det følger av bestemmelsens første ledd at avslag på innsynskrav skal være skriftlig, og at organet skal vise til den bestemmelsen som gir grunnlag for avslaget. Henvisingen skal være nøyaktig, se ombudets uttalelse 18. februar 2021 (SOM-2020-2508). I uttalelsen kom ombudet til at kravet om nøyaktig hjemmelshenvising i offentleglova § 31 første ledd må forstås slik at det på en tilstrekkelig klar måte må fremgå av avslaget hvilke unntaksbestemmelser som gjelder hvilke dokumenter.

Finansdepartementet avsto innsyn for «[n]oen» av dokumentene i saken med hjemmel i offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd og skatteforvaltningsloven § 3-1, og videre offentleglova § 12 bokstav a og c, mens «noen» ble avslått med begrunnelse i offentleglova § 14 første ledd. Etter ombudets syn utgjør ikke dette en begrunnelse som på en tilstrekkelig klar måte viser hvilke unntakshjemler som gjelder hvilke dokumenter. Finansdepartementet synes å være enig i dette, og har i svaret hit gitt en nærmere redegjørelse for hvilke dokumenter avslaget omfattet og en nærmere begrunnelsen for hvilke unntaksbestemmelser som gjelder hvilke dokumenter.

Etter dette og med Finansdepartementets nærmere begrunnelse for innsynsavslaget anser ombudet at begrunnelsesplikten i offentleglova § 31 nå er ivaretatt. Ombudet forutsetter at Finansdepartementet i fremtidige innsynsavslag gir en begrunnelse som på en tilstrekkelig klar måte angir hvilke unntakshjemler som gjelder hvilke dokumenter.

Journalisten har merknader til departementets nye begrunnelse, herunder regelanvendelsen og den nærmere vurderingen av at flere av dokumentene kan unntas fordi de er interne dokumenter etter offentleglova §§ 14 eller 15. Ombudet har i denne omgang ikke undersøkt departementets konkrete vurderinger om at disse unntaksbestemmelsene kom til anvendelse nærmere. Dette har blant annet sammenheng med at departementet for de fleste av dokumentene også har vist til at dokumentene inneholder taushetsbelagte opplysninger. Ombudet viser til vurderingen av taushetsplikten i punkt 2. Det er likevel grunn til enkelte merknader til departementets redegjørelse.

Ombudet registrerer at det for enkelte av dokumentene er vist til unntaksbestemmelser som ikke tidligere har vært en del av begrunnelsen for avslaget. Dette gjelder blant annet arkivert dokumentasjon som departementet i redegjørelsen hit mener kan unntas med hjemmel i offentleglova § 15 første ledd fordi dette er dokumentasjon innhentet til departementets egen saksforberedelse ved undersøkelsen av varslene. Videre oppgir departementet nå offentleglova §

15 annet ledd som hjemmel for å unnta innhentede råd til departementet fra advokat. Redegjørelsen hit synes ikke å omfatte en vurdering av om unntak fra innsyn var nødvendig ut fra de hensyn unntakene er begrunnet med.

Videre har ombudet merket seg at departementet synes å være av den oppfatning at enkelte av dokumentene som ble opprettet til internt bruk, for eksempel nedtegnelser fra samtaler med varslerne og berørte, ikke mister sin interne karakter ved at deltakerne har vært tilsendt referatene for gjennomsyn og innspill. Det er derfor grunn til å minne om den klare hovedregelen om at adgangen til å gjøre unntak for organinterne dokumenter blir tapt dersom dokumentet blir sendt til utenforstående, se Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G2009-419, punktene 7.2.5 og 7.3.2.6.

2. Unntak på grunn av taushetsplikt – særlig om innsyn i varslene

Etter offentleglova § 13 første ledd er opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt unntatt fra innsyn. Det er ikke tvilsomt at både varslene og de øvrige dokumentene innsynskravet gjelder inneholder opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt i henhold til forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, skatteforvaltningsloven § 3-1 første ledd, jf. § 3-11 og arbeidsmiljøloven § 2 A-7 første og annet ledd. Unntaket fra innsyn i offentleglova § 13 første ledd gjelder bare for de taushetsbelagte opplysningene. Resten av dokumentet kan imidlertid unntas fra innsyn, dersom et av vilkårene i offentleglova § 12 er oppfylt.

Taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 gjelder for opplysninger om «noens personlige forhold». Om så er tilfelle vil bero på en konkret vurdering av de enkelte opplysningene. Hva som skal anses som «noens personlige forhold» er blant annet beskrevet i forarbeidene til loven, Ot.prp. nr. 3 (1976-77) side 13-15, og i Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G2009-419, punkt 6.2.3. I vurderingen av om opplysningene er underlagt taushetsplikt eller ikke, skal det blant annet legges vekt på om opplysningene kan bidra til å utlevere eller skade en person i allmennhetens øyne. Det må dreie seg om opplysninger som det med god grunn er vanlig å ville holde for seg selv. Videre kan det legges vekt på om opplysningene er gitt forvaltningen i fortrolighet og om utlevering av opplysningene kan skade tilliten til forvaltningen, slik at det kan bli vanskelig å hente inn nødvendige opplysninger i fremtidige saker. Det må også legges vekt på allmennhetens interesse i å gjøre seg kjent med opplysningene.

Departementet har ikke angitt konkret hvilke opplysninger som er underlagt taushetsplikt, men at det dreier seg om navn, sakstyper, behandlingsformer og organisatorisk tilknytning. Videre peker departementet på særlige hensyn som gjør seg gjeldende for varslingssaker, og som får betydning når omfanget av taushetsplikten skal avgjøres. Særlig trekker departementet frem behovet for å kunne bevare fortrolighet i varslingssaker både av hensyn til de involverte og av hensyn til at det skal være mulig å gjennomføre en god og tilfredsstillende undersøkelse i varslingssaker.

Ombudet er enig i at fortrolighetshensynet gjør seg særlig gjeldende i varslingssaker. Både opplysninger i varslet og opplysninger gitt av berørte under undersøkelsen av varslene vil normalt

være gitt i fortrolighet. Overfor varsleren krever også arbeidsmiljøloven § 2 A-7 nr. 1 at Finansdepartementet hindrer at andre får kjennskap til varslerens «navn eller andre identifiserende opplysninger».

Den særlige taushetsplikten i arbeidsmiljøloven § 2 A-7 har likevel begrenset rekkevidde. Det fremgår av forarbeidene til loven, Prop. 72 L (2016-2017) s. 36 at taushetsplikten kan omfatte opplysninger om arbeidstakerens arbeidssted eller stilling, men ikke innholdet i varselet dersom vilkårene for innsyn etter offentleglova eller forvaltningsloven ellers er oppfylt.

Et varsel vil typisk inneholde opplysninger og påstander om kritikkverdige forhold om enkeltpersoner. Det vil ofte være naturlig å regne dette for opplysninger som den de gjelder vil ønske å holde for seg selv, slik at disse vil være omfattet av taushetsplikten for «personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Det er likevel antatt at taushetsplikten er noe snevrere for opplysninger om offentlige arbeidsforhold. Begrunnelsen for dette er at offentlige ansatte ivaretar og forvalter fellesskapets interesser. Allmennheten har en legitim interesse i å få opplysninger om hvordan fellesskapets midler disponeres, og å kunne gjøre seg kjent med hvordan en offentlig ansatt utfører arbeidet. Dette er lagt til grunn i flere uttalelser herfra, se for eksempel ombudets uttalelse 29. juli 2019 (SOM-2019-1297), som blant annet viser til uttalelse 17. desember 2018 (SOM 2018-3722) og 3. mars 2015 (SOM-2014-2514).

I Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, punkt 6.2.3.2 fremgår det også at taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 er snevrere for «opplysningar knytte til arbeid for det offentlege». Videre skriver departementet at «[k]or markert denne skilnaden blir, vil avhenge av kor høg stilling den aktuelle tenestemannen har, kor viktig tilliten frå ålmenta er for den aktuelle stillinga, og kor nært knytte til stillinga og arbeidet opplysningane er». At en offentlig ansatt har fått en tjenesterelatert reaksjon, som for eksempel en avskjedigelse, regnes ikke som et personlig forhold. Nærmere opplysninger om personlige egenskaper hos arbeidstakeren vil derimot falle innunder taushetsplikten.

For at opplysninger kan unntas fordi de gjelder «personlige forhold» er det en forutsetning at enkeltpersoner kan identifiseres. Etter forvaltningsloven § 13 a nr. 2 er taushetsplikten ikke til hinder for at opplysninger brukes når behovet for beskyttelse ivaretas ved at individualiserende kjennetegn utelates.

Også etter skatteforvaltningsloven § 3-1 første ledd har skattemyndighetene taushetsplikt om «personlige forhold». I tillegg pålegger bestemmelsen taushetsplikt om formues- eller inntektsforhold og andre økonomiske eller bedriftsmessige forhold. Formålet med bestemmelsen er å ivareta tillitsforholdet mellom myndighetene og skattepliktige, se Prop. 38 L (2015–2016) punkt 24.3.

Departementet har gitt uttrykk for at de særlige hensyn som gjør seg gjeldende for varslingssaker også gir føringer for praktiseringen av taushetsplikten etter skatteforvaltningsloven § 3-1 første

ledd. Oppfatningen er ikke begrunnet nærmere eller underbygget med henvisning til andre rettskilder.

Taushetsplikten etter skatteforvaltningsloven § 3-1 er ikke til hinder for at opplysninger gis ut når det ikke er behov for beskyttelse, blant annet når behovet anses ivaretatt ved at «de gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte», jf. skatteforvaltningsloven § 3-7 bokstav b.

Etter dette og etter en gjennomgang av de to varslene er ombudet i tvil om departementet har lagt til grunn en riktig forståelse av rekkevidden for taushetsplikten om «personlige forhold» etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 og skatteforvaltningsloven § 3-1 første ledd. Generelt synes departementet å ha tatt utgangspunkt i en strengere terskel for hvilke opplysninger det er taushetsplikt om enn det er rettslig grunnlag for. Dette gjelder særlig for varselet departementet har gitt delvis innsyn i, der blant annet faktiske opplysninger om sakstyper og varslerens rettslige betraktninger er sladdet. Ombudet antar at flere av disse opplysningene kan utgis dersom individualiserende kjennetegn om varsleren og skattesubjektene fjernes. Et moment som taler for at fortrolighetshensynet ikke kan trekkes for langt er også at varsleren selv oppgir at saken har allmenn interesse. Videre synes opplysninger om for eksempel sakstyper delvis å være kjent ved offentliggjøring av Finansdepartementets brev 27. mai 2020 til Skattedirektoratet og departementets informasjon om at bakgrunnen for dette brevet var oppfølging av varsler.

Ut fra den redegjørelsen departementet har gitt, er det videre uklart for ombudet om departementet har unntatt noen av opplysningene som taushetsbelagte av hensyn til de omvarslede. Departementet skriver blant annet at arbeidsmiljøloven § 2 A-7 krever at departementet hindrer at andre får kjennskap til identifiserende opplysninger om de omvarslede. Ombudet påpeker at arbeidsmiljølovens taushetspliktbestemmelse kun verner varsleren, se Prop. 72 L (2016-2017) punkt 3.7.4. Spørsmålet om noen av opplysningene er taushetsbelagte av hensyn til de omvarslede, må dermed vurderes etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Under henvisning til det som er gjengitt fra kildene ovenfor om offentlige arbeidsforhold og etter en gjennomgang av departementets begrunnelse, er det tvilsomt om det er grunnlag for å unnta opplysninger i de aktuelle dokumentene som taushetsbelagte av hensyn til de omvarslede.

Det er etter dette begrunnet tvil om departementet har tatt utgangspunkt i en riktig forståelse av forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 og skatteforvaltningsloven § 3-1 ved vurderingen av om det kunne gis innsyn i varslene. Videre er det tvil om departementet har vurdert forvaltningsloven § 13 a nr. 2 og skatteforvaltningsloven § 3-7 bokstav b. Ombudet ber derfor departementet om å foreta en ny vurdering av om det kan gis ytterligere innsyn i varslene.

Ombudet antar departementets forståelse av taushetspliktens rekkevidde også har fått betydning for vurderingen av om det helt eller delvis kunne gis innsyn i en rekke andre dokumenter, der departementet har avslått innsyn både under henvisning til offentleglova §§ 14 og 15 og

lovbestemt taushetsplikt. Sett hen til dette ber ombudet departementet vurdere om det kan gis mer innsyn også i disse dokumentene. Ombudet viser i den forbindelse til merknadene i punkt 1 over.

3. Unntak fordi innsyn vil lette gjennomføring av straffbare handlinger – innsyn i risikovurderinger

Etter offentleglova § 24 tredje ledd første punktum kan et organ gjøre unntak fra innsyn for opplysninger når det er «påkravd fordi innsyn vil lette gjennomføringa av straffbare handlingar». Det fremgår av lovens forarbeider at det må dreie seg om opplysninger av en slik karakter at de kan være nyttige ved gjennomføringen av en straffbar handling og at det er en viss risiko for at opplysningene vil bli brukt på denne måten, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 147. Videre fremgår det av forarbeidene at bestemmelsen åpner for å gjøre unntak for opplysninger som kan gjøre utenforstående oppmerksomme på muligheten til å gjennomføre en straffbar handling.

Dokumentet med tittelen «Vurdering av risiko for misligheter i Skatteetaten» avslo departementet med henvisning til offentleglova § 24 tredje ledd første punktum og § 12 bokstav c. I begrunnelsen for avslaget viste departementet til at dokumentet inneholder opplysninger om risikoen for uønskede handlinger, herunder mulig økt risiko for manipulasjon og utnyttelse av ansatte i Skatteetaten. I forbindelse med ombudets undersøkelse har departementet gitt en utfyllende begrunnelse og en nærmere redegjørelse for skadekravet, det vil si vilkåret om at unntak fra innsyn må være «påkravd», og for merinnsynsvurderingen.

Etter gjennomgangen her har ombudet ikke rettslige innvendinger til departementets standpunkt om at dokumentet inneholder mange opplysninger som kan unntas etter offentleglova § 24 tredje ledd første punktum fordi det er «ei viss fare» for at opplysningene vil kunne lette gjennomføringen av straffbare handlinger. Dokumentet inneholder opplysninger som kan være nyttige ved planlegging og gjennomføring av straffbare handlinger, både ved omtale av konkrete svakheter i etaten og ved at innsyn kan gi informasjon om eventuell risiko som etaten ikke har klart å identifisere.

Departementet har i redegjørelsen hit opplyst at kapittel 0 om sammendrag, kapittel 1 om innledning/bakgrunn og kapittel 6 om konklusjon/avslutning i hovedsak ikke inneholder opplysninger som kan unntas etter offentleglova § 24 tredje ledd. Etter departementets syn kunne likevel dokumentet unntas i sin helhet fordi innsyn i disse delene vil bestå av uvesentlig informasjon, jf. offentleglova § 12.

Offentleglova § 12 bokstav c gir adgang til å unnta resten av et dokument «dersom dei unnatekne opplysningane utgjer den vesentlegaste delen av dokumentet».

I Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, s. 69 understrekes at lovens klare utgangspunkt er at når en unntaksbestemmelse knytter seg til opplysninger, skal resten av dokumentet være offentlig. Videre understrekes at det er viktig at § 12 ikke praktiseres slik at dette utgangspunktet undergraves.

For å gjøre unntak etter bokstav c må opplysningene som kan unntas etter andre bestemmelser utgjøre den vesentligste delen av dokumentet. Vesentlighetsvilkåret kan gjelde både omfanget av de unntatte opplysningene og hvor sentrale de er. Dersom resten av dokumentet ikke vil gi noen selvstendig mening, eller bare er uvesentlig informasjon som formalia eller lignende, vil det være naturlig å gjøre unntak for hele dokumentet, se rettlaiaren s. 70.

Etter en gjennomgang av de delene av dokumentet som ikke kan unntas etter offentleglova § 24 første ledd, er ombudet ikke enig i at dette er uvesentlig informasjon. Selv om store deler av dokumentet må sladdes, kan det som står igjen ha selvstendig informasjonsverdi for den som ber om innsyn.

4. Merinnsynsvurdering – betydningen av fortrolighetshensynet i varslingssaker

Når det er anledning til å gjøre unntak fra innsyn, skal forvaltningen likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn, jf. offentleglova § 11 første ledd. Forvaltningen bør gi innsyn dersom hensynet til offentlighet veier tyngre enn behovet for unntak, jf. andre punktum. Avgjørende i vurderingen er om hensynet til innsyn veier tyngre enn behovet for unntak i det aktuelle tilfellet, se Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kapittel 16, merknad til § 11.

Til spørsmålet om merinnsynsvurderingen uttrykte departementet at det er klare hensyn som taler for merinnsyn. Offentligheten har en klar interesse i å vite at skatteforvaltningen fungerer på en trygg og ordnet måte, og at varsler om kritikkverdige forhold i skatteforvaltningen tas fatt i og behandles på en god måte. Ved vurderingen av behovet for unntak i de interne notatene, tok departementet utgangspunkt i hensynet til en fri og fortrolig meningsutveksling internt og de særlige hensynene som gjør seg gjeldende i varslingssaker. Departementet mente det skulle lite til før svekkelse av fortrolighetshensynet svekker muligheten for en forsvarlig behandling av varslingssaker, også med sikte på fremtidige saker. Dessuten inneholdt notatene taushetspliktige opplysninger, som begrenser hvilke deler av de organinterne notatene det er aktuelt med merinnsyn i.

Ombudet er enig med departementet i at hensynet til en fri og fortrolig meningsutveksling internt er relevant i merinnsynsvurdering, og at slike hensyn gjelder med styrke for varslingssaker. Samtidig har offentligheten en klar interesse i å få innsyn i informasjon for å kunne avdekke mulige kritikkverdige forhold. Merinnsynsvurderingen er en skjønnsmessig vurdering, som ombudet har begrenset mulighet til å overprøve, jf. sivilombudsloven § 12 første ledd bokstav b. Ombudet kan kritisere slike skjønnsmessige avgjørelser dersom forvaltningen har lagt vekt på utenforliggende eller usaklige hensyn eller avgjørelsen fremstår klart urimelig. Ombudet kan ikke se at det er tilfellet her.

Konklusjon

Finansdepartementet har i redegjørelsen til ombudet gitt en nærmere begrunnelse for innsynsavslaget med en konkret oversikt over hvilke dokumenter innsynskravet gjaldt og oppgitt konkret avslagshjemmel for dokumentene. Med den nye begrunnelsen anser ombudet at begrunnelsesplikten i offentleglova § 31 nå er ivaretatt. Ombudet forutsetter at Finansdepartementet i fremtidige innsynsavslag gir en begrunnelse som på en tilstrekkelig klar måte angir hvilke unntakshjemler som gjelder hvilke dokumenter.

Ombudet er videre kommet til at det er begrunnet tvil om Finansdepartementet har tatt utgangspunkt i en riktig forståelse av taushetspliktens rekkevidde for opplysninger i en varslings sak.

Etter gjennomgangen har ombudet ikke innvendinger til departementets standpunkt om at et dokument inneholder mange opplysninger som kan unntas fordi innsyn vil lette gjennomføring av straffbare handlinger, jf. offentleglova § 24 tredje ledd første punktum. Etter ombudets syn vil resten av dokumentet likevel kunne ha selvstendig betydning for den som ber om innsyn og finner det derfor usikkert om dokumentet kan unntas i sin helhet etter § 12 bokstav c.

Ombudet ber derfor Finansdepartementet om å vurdere på nytt om det kan gis mer innsyn.

Ombudet ber departementet om å foreta en ny vurdering av innsynsspørsmålet med kopi hit innen 14. mars 2022.

16.2.2022 (2021/3904)