

Innsyn i saker om tilbakebetaling av studiestøtte – identifikasjonskravet, organbegrepet mv.

27.6.2022 (2022/1340)

Saken gjelder et krav om innsyn i saker om tilbakebetaling av studiestøtte ved brudd på avtale mellom en arbeidsgiver og arbeidstakere om plikttid. Finansdepartementet mente kravet kunne ha vært avvist under henvisning til identifikasjonskravet, men ga delvis innsyn i tre dokumenter Skattedirektoratet hadde funnet frem.

Ombudet var enig med departementet i at innsynskravet, slik det var utformet, kunne avvises. For å imøtekomme innsynskravet, måtte det foretas en manuell gjennomgang av et stort antall personalmapper, og dette ville være urimelig arbeidskrevende.

Ombudet kom videre til at ingen av de dokumentene det er vurdert innsyn i, er organinterne. Et av dokumentene er sendt fra Skattedirektoratet til den arbeidstakeren som hadde bedt om beregning av tilbakebetalingskrav, og er av den grunn ikke organinternt. De to andre dokumentene er sendt mellom Skattedirektoratet og henholdsvis Skatt sør og divisjonen Brukerdialog. Ombudet kom til at Skattedirektoratet og hver av de tidligere regionene og de nåværende divisjonene er selvstendige organer, og at disse dokumentene derfor ikke er organinterne.

Sakens bakgrunn

X (heretter klageren) ba Skattedirektoratet om innsyn i «de relevante sakene» som gjelder tilbakebetaling av studiestøtte ved brudd på avtale mellom en arbeidsgiver og arbeidstakere om plikttid. Skattedirektoratet avviste først kravet under henvisning til at innsynskrav må gjelde en bestemt sak eller i rimelig utstrekning saker av en bestemt art, jf. offentleglova § 28 andre ledd. Direktoratet viste til at det ikke finnes et samlet register eller en arkivert oversikt over hvilke arbeidstakere som har bedt om beregning av tilbakebetalingskrav ved brudd på avtalt plikttid. For å finne frem til sakene, måtte direktoratet i så fall gå igjennom et betydelig antall personalmapper manuelt.

Klageren påklaget avslaget. Skattedirektoratet opprettholdt vurderingen av offentleglova § 28 andre ledd, men ga likevel delvis innsyn i tre dokumenter som det hadde funnet. Noen av opplysningene i dokumentene var sladdet under henvisning til offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 om taushetsplikt for personlige forhold og offentleglova § 14 første ledd om organinterne dokumenter.

Finansdepartementet stadfestet 19. november 2021 Skattedirektoratets avgjørelse. Departementet viste til at direktoratet kunne ha avvist innsynskravet etter offentleglova § 28 andre ledd, men at direktoratet – slik det hadde gjort – likevel burde vurdere å gi innsyn i saker som det var enkelt å finne frem til. Når det gjaldt de sakene direktoratet hadde funnet, skrev departementet at dokumentene er organinterne og derfor i sin helhet kunne vært unntatt offentlighet etter offentleglova § 14 første ledd. Det var likevel gitt delvis innsyn etter offentleglova § 11 om merinnsyn. Departementet hadde ingen innvendinger til de vurderingene som lå til grunn for direktoratets avgjørelse om å nekte innsyn i de sladdede delene av dokumentene. Departementet viste til at ytterligere innsyn ikke kunne vært gitt uten å røpe personlige opplysninger og/eller identifisere de aktuelle personene.

Klageren brakte avgjørelsen inn for ombudet.

Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere.

Vi ba blant annet Finansdepartementet om å utdype sin vurdering av offentleglova § 28 andre ledd, herunder hvor arbeidskrevende det ville være for Skattedirektoratet å finne frem til de aktuelle sakene. Vi spurte også hvilke undersøkelser departementet hadde gjort før det stadfestet direktoratets vurdering av § 28 andre ledd, og om klagesaken var tilstrekkelig opplyst, jf. offentleglova § 32 tredje ledd, jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd.

I sitt svar viste Finansdepartementet blant annet til at Skattedirektoratet først hadde avvist innsynskravet, men at direktoratet, etter departementets involvering i en annen, lignende sak, likevel hadde gitt delvis innsyn i tre dokumenter. Departementet fremholdt videre at innsynskravet «kunne vært avvist fullstendig» fordi oppfyllelse av kravet ville kreve en manuell gjennomgang av et betydelig antall personalmapper.

Vi stilte også spørsmål knyttet til departementets vurdering av dokumentene som organinterne etter offentleglova § 14. Vi viste blant annet til at ett av dokumentene inneholder

korrespondanse mellom Skattedirektoratet og den personen som hadde bedt om å få beregnet kravet om tilbakebetaling, og spurte om dokumentet da var å anse som organinternt. Underveis i behandlingen av saken ble vi oppmerksomme på at de to andre dokumentene syntes å være sendt mellom Skattedirektoratet og en av de underliggende enhetene i Skatteetaten. Vi ba derfor om departementets syn på om direktoratet og divisjonene/skattekontorene er å anse som ett og samme organ eller selvstendige organer etter offentleglova § 14. Vi ba også departementet svare på andre spørsmål av betydning for vurderingen av organbegrepet i offentleglova § 14.

I de to første svarene hit la Finansdepartementet til grunn at de tre dokumentene er å anse som organinterne etter offentleglova § 14 første ledd, også deler av det dokumentet som var sendt til den personen som hadde bedt om beregning av kravet om tilbakebetaling. I det siste svaret hit la imidlertid departementet til grunn at ingen av dokumentene er organinterne.

Departementet skrev at Skattedirektoratet og divisjonene som det helt klare utgangspunktet er å anse som ulike organer etter offentleglova § 14 første ledd. Etter departementets syn var det ikke grunnlag for å fravike dette utgangspunktet i foreliggende sak. I vurderingen viste departementet blant annet til at divisjonene utgjør Skatteetatens førsteinstans og utøver selvstendig avgjørelsesmyndighet i og i medhold av lov. Departementet viste også til at Skattedirektoratet er overordnet divisjonene og utgjør etatens klageinstans der ikke annet følger av skatteforvaltningsloven § 13-3 andre, tredje eller fjerde ledd. Skattedirektoratet har derfor den myndigheten som er tillagt nærmeste overordnede organ i saker der divisjonene er førsteinstans etter både skatteforvaltningsloven § 13-3 første ledd, forvaltningsloven § 28 første ledd og offentleglova § 32 første ledd første punktum. Overordningsforholdet er tydelig markert i organisasjonskartet på Skatteetatens nettside. I svaret ble det også vist til at departementets forskriftskompetanse på flere områder er delegert til Skattedirektoratet.

Vi spurte også Finansdepartementet om dokumentene inneholder taushetsbelagte opplysninger som skal unntas fra innsyn etter offentleglova § 13 første ledd. Departementet la i de to første svarene hit til grunn at opplysningen om at en konkret ansatt hadde hatt foreldrepermisjon, var underlagt taushetsplikt, men i det siste svaret hit skrev departementet at dokumentet ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger.

Etter ombudets undersøkelser, foretok Finansdepartementet en ny gjennomgang av saken og ga fullt innsyn i de tre dokumentene.

Sivilombudets syn på saken

1. Identifikasjonskravet

Etter offentleglova § 28 andre ledd må innsyns krav gjelde en bestemt sak eller «i rimeleg utstrekning saker av ein bestemt art». Innsyns kravet i denne saken gjelder «saker av ein bestemt art». I Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 151 står det at rimelighetsbegrensningen «tek sikte på den arbeidsbyrda forvaltningsorganet blir påført når det skal behandle kravet». På samme side i proposisjonen skriver Justis- og politidepartementet videre:

«Dersom organet ikkje har teknologiske verktøy for å finne fram til sakene, men må gjere det manuelt, vil det ikkje vere høve til å krevje innsyn i saker av ein bestemt art hos vedkommande organ, fordi dette vil innebere at organet blir påført ei urimeleg arbeidsbyrde.»

Bestemmelsen gir forvaltningen adgang til å avvise generelt formulerte innsynskrav der det vil være arbeidskrevende å identifisere hvilke saker eller dokumenter innsynskravet gjelder.

Klageren har krevd innsyn i alle saker hvor arbeidstakere i Skatteetaten har bedt om beregning av tilbakebetalingskrav etter brudd på avtalt plikttid. For å imøtekomme dette kravet, har Finansdepartementet opplyst at Skattedirektoratet må foreta en manuell gjennomgang av et stort antall personalmapper. Ombudet er enig med departementet i at det vil være urimelig arbeidskrevende å gjøre en slik manuell gjennomgang. Det betyr at innsynskravet, slik det var utformet, ikke kan anses å gjelde «i rimeleg utstrekning saker av ein bestemt art», jf. offentleglova § 28 andre ledd. Slik saken er opplyst nå, er ombudet også enig med departementet i at det i denne saken ikke var nødvendig å gjøre ytterligere undersøkelser for å vurdere om kravet i offentleglova § 28 andre ledd var oppfylt, jf. offentleglova § 32 tredje ledd andre punktum, jf. forvaltningsloven § 33 andre ledd første punktum.

Ombudet vil likevel minne departementet om at forvaltningen har en viss veiledningsplikt, som innebærer at den, innenfor rimelighetens grenser, skal hjelpe til med å formulere, eller konkretisere innsynskravet, dersom det er behov for det. Veiledningsplikten er særlig viktig i sakstyper som denne, ettersom den som ber om innsyn vanskelig kan vurdere hva som skal til for å oppfylle kravet i offentleglova § 28 andre ledd.

2. Unntak for organinterne dokumenter

Unntak fra innsynsretten krever hjemmel i lov eller forskrift gitt med hjemmel i lov, jf. offentleglova § 3. En slik hjemmel følger av offentleglova § 14 om organinterne dokumenter, som i første ledd bestemmer at et «organ» kan gjøre unntak fra innsyn for «dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing». Et dokument mister imidlertid karakteren av å være organinternt dersom det er blitt sendt ut av organet, se blant annet Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 131:

«Det er som hovudregel eit vilkår at dokumentet ikkje er sendt ut av organet. Dette heng saman med at dokumentet må vere utarbeidd for den interne saksførebuinga i organet. Høvet til å gjere unntak vil gå tapt dersom dokumentet blir sendt ut av organet, anten i original eller i kopi, f.eks. til ein som er part i saka.»

Et av dokumentene (inkludert e-posthalen) er sendt fra Skattedirektoratet til den arbeidstakeren som hadde bedt om beregning av tilbakebetalingskrav. Ettersom arbeidstakeren i slike saker ikke blir regnet som en del av forvaltningsorganet, er dokumentet sendt ut av organet, se Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 131. Dokumentet kan derfor ikke unntas som organinternt etter offentleglova § 14 første ledd.

De to andre dokumentene er sendt mellom Skattedirektoratet og henholdsvis Skatt sør og divisjonen Brukerdialog. Spørsmålet om hva som utgjør ett og samme «organ» etter offentleglova § 14 første ledd avgjøres etter en konkret helhetsvurdering. Ifølge forarbeidene til offentleglova § 14, Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 130, er det generelle utgangspunktet at en organisasjon som utad fremstår som en selvstendig enhet, må regnes som ett forvaltningsorgan. I vurderingen skal det videre legges vekt på hvordan enheten er organisert og om det har selvstendig myndighet til å treffe avgjørelser, se for eksempel ombudets uttalelse 27. januar 2020 (SOM-2019-2174) om at de tidligere tollregionene var å anse som selvstendige organer etter offentleglova, og uttalelse 8. september 2011 (SOM-2010-2991) om tilsvarende spørsmål vedrørende Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Barne-, ungdoms- og familieetatens (Bufetat) fem regioner.

Etter ombudets syn er det ikke tvilsomt at Skattedirektoratet og divisjonene utad fremstår som selvstendige enheter. Tilsvarende antas å gjelde for de tidligere regionene. Divisjonene utøver selvstendig avgjørelsesmyndighet, og det er Skattedirektoratet som er divisjonenes nærmest overordnede organ, og dermed klageinstans i mange saker. Etter dette er ombudet enig i departementets standpunkt om at Skattedirektoratet og hver av de tidligere regionene og de nåværende divisjonene er selvstendige organer etter offentleglova § 14 første ledd. Dokumentene som er sendt mellom Skattedirektoratet og henholdsvis Skatt sør og divisjonen Brukerdialog kan derfor ikke unntas som organinterne etter offentleglova § 14.

Etttersom Finansdepartementet etter våre undersøkelser har gitt klageren fullt innsyn i de tre dokumentene, har ombudet ikke ytterligere kommentarer til saken.

Konklusjon

Ombudet er enig med departementet i at innsynskravet, slik det var utformet, kunne avvises. For å imøtekomme innsynskravet, måtte det foretas en manuell gjennomgang av et stort antall personalmapper, og dette ville være urimelig arbeidskrevende.

Ombudet har videre kommet til at ingen av de dokumentene det er vurdert innsyn i, er organinterne. Et av dokumentene er sendt fra Skattedirektoratet til den arbeidstakeren som hadde bedt om beregning av tilbakebetalingskrav, og er av den grunn ikke organinternt. De to andre dokumentene er sendt mellom Skattedirektoratet og henholdsvis Skatt sør og divisjonen Brukerdialog. Ombudet har kommet til at Skattedirektoratet og hver av de tidligere regionene og de nåværende divisjonene er selvstendige organer, og at disse dokumentene derfor ikke er organinterne.

27.6.2022 (2022/1340)