

Innsyn i oversikt over virksomheter og personer knyttet til sentrale trusselaktører

21.6.2023 (2022/4465)

Saken gjelder et krav om innsyn hos Skatteetaten i en oversikt over virksomheter og personer knyttet til sentrale trusselaktører utenom a-krimsentrenes oversikt. Skattedirektoratet avslo innsynskravet med den begrunnelse at oversikten inneholder taushetsbelagte opplysninger etter skatteforvaltningsloven § 3-1. Direktoratet har også overfor ombudet gitt uttrykk for at flere av opplysningene i dokumentet kan unntas etter offentleglova § 24.

Sivilombudet er kommet til at det er begrunnet tvil om det kan nektes innsyn i alle de unntatte opplysningene med den begrunnelsen Skattedirektoratet har gitt. Ombudet mener det foreligger tvil om vilkårene for unntak etter offentleglova § 13, jf. skatteforvaltningsloven §§ 3-1 og 3-7 bokstav b og offentleglova § 24 er oppfylt, da direktoratet ikke i tilstrekkelig grad har vurdert konkret eller begrunnet nærmere hvorfor opplysningene kan unntas på dette grunnlaget. Ombudet ber derfor Skattedirektoratet behandle saken på nytt.

Sakens bakgrunn

- 1) Journalistene A og B hos Aftenposten ba 17. august 2022 om innsyn hos Skatteetaten i en oversikt over virksomheter og personer knyttet til sentrale trusselaktører utenom a-krimsentrenes oversikt. I Innsynskravet ble det vist til at en slik oversikt var nevnt i Felles årsrapport for etatenes innsats mot arbeidslivskriminalitet 2021. I avgjørelse 22. august 2022 av slo Skatteetaten divisjon Innsats innsynskravet etter offentleglova § 13. Avslaget var begrunnet med at oversikten inneholdt taushetsbelagte opplysninger om virksomheter og personer etter skatteforvaltningsloven § 3-1.
- 2) Skattedirektoratet stadfestet avgjørelsen i klagevedtak 7. september 2022. Direktoratet var enig med Skatteetaten divisjon Innsats i at oversikten inneholder taushetsbelagt informasjon som kommer inn under virkeområdet for lovbestemt taushetsplikt. Direktoratet skrev at slike opplysninger ikke kan gis til uvedkommende, og at klager er uvedkommende uten rett til innsyn i oversikten.
- 3) Skattedirektoratets avgjørelse ble klaget inn for ombudet av journalist A i brev 8. september 2022.
- 4) Ombudet ba i brev 15. september 2022 Skattedirektoratet om å oversende sakens dokumenter. I oversendelsen skrev direktoratet at oversikten som innsynskravet gjelder har vært et dynamisk arbeidsdokument, og at den kun har vært tilgjengelig for et begrenset antall ledere og noen medarbeidere for rapporteringsformål. Direktoratet skrev at av praktiske og sikkerhetsmessige årsaker omfattet oversendelsen derfor kun overskriftene i oversikten per 30. november 2021. Direktoratet ba videre om Sivilombudets tilbakemelding dersom det var nødvendig å oversende hele oversikten. Ombudet ba om dette i brev 7. oktober 2022, hvoretter direktoratet oversendte en ny versjon av dokumentet.

Våre undersøkelser

- 5) På bakgrunn av sakens dokumenter og klagen hit fant vi grunn til å undersøke saken nærmere med Skattedirektoratet.
- 5) I undersøkelsesbrev 6. desember 2022 ba vi Skattedirektoratet om å redegjøre nærmere for hvilke opplysninger i den etterspurte oversikten som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, jf. skatteforvaltningsloven § 3-1. Videre ba vi blant annet

om en redegjørelse for hvorfor disse opplysningene ble ansett som taushetsbelagte, hjemmelen for å unnta delene av dokumentet som ikke er underlagt taushetsplikt, samt om direktoratet hadde vurdert merinnsyn for de delene som ikke var underlagt taushetsplikt.

- 7) Skattedirektoratet svarte på undersøkelsen i brev 16. desember 2022. Direktoratet skrev blant annet at dokumentet inneholder en rekke opplysninger om virksomheter og personer som er underlagt taushetsplikt etter skatteforvaltningsloven § 3-1 første ledd, og viste i den sammenheng til flere spesifikke kolonner. Videre anså direktoratet det som sannsynlig at opplysningene om resultatene av kontrollene vil kunne kobles sammen med annen offentlig tilgjengelig informasjon og på den måten avsløre taushetsbelagte opplysninger. Direktoratet viste her særlig til opplysninger hos domstolene og politiet.
- 8) Direktoratet skrev også at enkelte av kolonnene, som ikke har meningsbærende innhold, isolert sett kunne gis ut. Direktoratet mente likevel det måtte gjøres unntak for denne delen av dokumentet etter offentleglova § 12, da disse opplysningene alene ville gi et misvisende bilde av resultatene av skattekontorets kontroller.
- 9) Direktoratet mente videre at enkelte opplysninger kunne unntas etter offentleglova § 24, herunder enkelte kolonner som inneholder viktige parametere for utvelgelse av kontrollobjekter og informasjon om hvor de ansatte jobber, sammen med hvem som personlig har stått for kontrollen og saksbehandling.
- 10) Av Skattedirektoratets svar fremgikk det at enkelte kolonner var skjult i listen Sivilombudet fikk oversendt, fordi de direkte identifiserer virksomheter og personer. I brev 20. desember 2022 ba vi om å få oversendt en kopi av dokumentet uten sladdinger, redigeringer eller utelatelser. Ombudet fikk oversendt en ny versjon av oversikten i brev 22. desember 2022 og i brev 6. januar 2023 bekreftet Skattedirektoratet at den siste oversendelsen var uten redigeringer.
- 11) I et nytt undersøkelsesbrev 27. januar 2023 ba vi blant annet Skattedirektoratet om en nærmere redegjørelse for hvilke kolonner som er underlagt taushetsplikt som følge av at det foreligger koblingsfare og om en konkret vurdering av ulikeartede opplysninger. Vi ba også direktoratet presisere hvilke opplysninger som vil kunne kobles sammen med annen, offentlig tilgjengelig informasjon. Direktoratet ble også bedt om en nærmere redegjørelse for hvordan innsyn i enkelte

opplysninger kan unntas etter offentleglova § 24, og om en nærmere redegjørelse for hvilke av alternativene i offentleglova § 24 tredje ledd som gjør seg gjeldende, og på hvilken måte. Vi ba også Skattedirektoratet om å vurdere merinnsyn på nytt for de opplysningene som ikke er underlagt taushetsplikt.

- 12) Skattedirektoratet svarte i brev 10. februar 2023. I svaret ga direktoratet enkelte eksempler på hvordan det kunne foretas en kobling mellom ulike kolonner og mellom opplysninger i dokumentet og andre åpne kilder. Videre ga direktoratet uttrykk for at opplysningene i nær sagt alle kolonnene i Excel-arket er unntatt offentlighet etter § 24 første ledd og tredje ledd første punktum, og viste blant annet til at de skattepliktige vil kunne innrette seg, dersom benevnelsene av kolonnene som viser hvilke kontrollparametere etaten benytter blir gitt ut. Videre skrev direktoratet at det er svært problematisk å gi ut opplysninger om navn på kontrollør, saksbehandler og behandlende enheter og at disse opplysningene kunne unntas etter offentleglova § 24 tredje ledd andre punktum. Direktoratet viste til at enhetene jobber blant annet med multikriminelle nettverk, og at offentliggjøring av kontrollører og saksbehandlere kan åpne for trusler og press, samt underminere iverksatte sikkerhetstiltak. Direktoratet gjorde også en ny merinnsynsvurdering etter offentleglova § 11.

Sivilombudets syn på saken

1. Innledning

- 13) Saken gjelder Skattedirektoratets behandling av et krav om innsyn i en oversikt over virksomheter og personer knyttet til sentrale trusselaktører utenom a-krimsentrenes oversikt.
- 14) Ut ifra Skattedirektoratets egen redegjørelse er oversikten først og fremst opprettet for rapporteringsformål. Oversikten skal redegjøre for aktiviteter og effekter i de enkelte sakene, om en aktør er en del av et nettverk eller en enkeltaktør og innkrevingsresultater i sakene mv. Ifølge direktoratet benyttes oversikten også til å evaluere og prioritere for fremtidig kontroll.

- 15) Uttalelsen punkt 2 gjelder Skattedirektoratets vurdering av unntak fra offentlighet for taushetsbelagte opplysninger etter offentleglova § 13 og punkt 3 gjelder unntak etter offentleglova § 24. Dette blir oppsummert i punkt 4, mens punkt 5 omhandler Skattedirektoratets oversendelse av saksdokumenter til Sivilombudet.

2. Skattedirektoratets taushetspliktavurdering

2.1 Rettslige utgangspunkter

- 16) Utgangspunktet etter offentleglova § 3 er at alle kan kreve innsyn i saksdokumenter, journaler eller lignende register for organet. Unntak fra innsynsretten krever en konkret hjemmel.
- 17) Offentleglova § 13 første ledd bestemmer at opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, er unntatt fra innsyn. Etter skatteforvaltningsloven § 3-1 første ledd har skattemyndighetene taushetsplikt om formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold. Formålet med bestemmelsen er å ivareta tillitsforholdet mellom myndighetene og skattepliktige, jf. Prop. 38 L (2015–2016) punkt 24.3.
- 18) Taushetsplikten etter skatteforvaltningsloven § 3-1 er likevel 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. Taushetsbelagte opplysninger kan altså gis ut dersom de er anonymisert i en slik utstrekning at beskyttelsesbehovet er oppfylt.
- 19) Skatteforvaltningsloven § 3-7 bokstav b er bygget på forvaltningsloven § 13a nr. 2, jf. Prop. 38 L (2015–2016) punkt 9.4.8. Etter sistnevnte bestemmelse vil det avgjørende være om muligheten til å knytte opplysningen til de aktuelle personene reelt er fjernet, jf. Frihagen, Taushetsplikt etter forvaltningsloven (1979) side 98. I vurderingen må det både ses hen til om personene kan identifiseres ut fra opplysninger i det aktuelle dokumentet, og ved den såkalte koblingsfaren – altså at opplysningene kan holdes sammen med informasjon som er gjort kjent andre steder.

- 20) I juridisk teori er det lagt til grunn at hvor store krav det skal stilles til anonymitetsvernet etter forvaltningsloven § 13a nr. 2 vil bero på en konkret vurdering. Sentrale hensyn er hvor sensitive opplysningene er, hvor sannsynlig det er at noen vil ta arbeidet med å finne ut hvem de gjelder og hvor sterke legitime interesser det er for at de gjøres kjent, se Jan Fridtjof Bernt, Norsk lovkommentar (Gyldendal rettsdata), note 311 til forvaltningsloven. Det kan også være aktuelt å legge vekt på at opplysningene gjelder personer med tilknytning til et mindre sted/miljø hvor de lettere vil kunne identifiseres, jf. Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer (5. utg. 2011), side 287. Dette fremgår også i Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, punkt 6.2.5.3. Ombudet har blant annet i uttalelse 20. august 2019 (SOM-2019-1142) uttalt at en rent teoretisk mulighet for kobling ikke er tilstrekkelig.
- 21) Etter ombudets syn vil tilsvarende betraktninger gjøre seg gjeldende ved vurderinger etter skatteforvaltningsloven § 3-7 bokstav b.

2.2 Skattedirektoratets vurdering

- 22) Skattedirektoratet har lagt til grunn at opplysningene i oversikten som direkte angir skattesubjekter, enten med org.nr. eller navn er omfattet av taushetsplikt etter skatteforvaltningsloven § 3-1. Ombudet er enig i dette, og opplysningene i kolonne A til C, F og G, samt enkelte opplysninger i kolonne AJ, AL og BP synes nokså klart å være taushetsbelagte.
- 23) Skattedirektoratet har videre lagt til grunn at flere av de øvrige opplysningene i dokumentet også er underlagt taushetsplikt, selv om opplysningene som direkte identifiserer personer eller selskaper unntas. Slik ombudet forstår direktoratet, mener direktoratet at dersom det gis innsyn i disse opplysningene, foreligger det en fare for å identifisere hvilke skattesubjekter dokumentet omhandler. På spørsmål om å konkretisere nærmere hvilke opplysninger det knytter seg en slik koblingsfare til, har direktoratet blant annet svart at det kan foretas en kobling mellom flere angitte kolonner sett i sammenheng. Siden radene har tidsangivelser, så snevrer det etter direktoratets mening inn et søk og øker faren for koblinger. Direktoratet har også vist til at opplysningene i enkelte kolonner kan kobles mot informasjon i blant annet media og offentlig tilgjengelige rettsavgjørelser.

- 24) Skattedirektoratets koblingsfarevurderinger er etter ombudets syn knappe. Direktoratet har heller ikke presist angitt nøyaktig hvilke kolonner eller deler av kolonner, direktoratet mener fremdeles er underlagt taushetsplikt dersom opplysningene som direkte identifiserer personer eller selskaper unntas. Dette gjør det vanskelig for ombudet å overprøve direktoratets vurderinger fullt ut.
- 25) Ombudet vil likevel bemerke at direktoratets vurderinger på et overordnet nivå fremstår generelle og i liten grad konkretisert for de enkelte opplysningene. For eksempel er det vanskelig for ombudet å se at informasjonen i kolonne D og E, som angir ansvarlig enhet, koblet med informasjonen i for eksempel kolonne W, X, BF, BI eller BY-CA nødvendigvis vil være egnet til å identifisere hvilke skattesubjekter opplysningene omhandler, slik direktoratet gir uttrykk for. Hvorvidt det foreligger en koblingsfare må vurderes konkret, og vil i disse tilfellene blant annet bero på hvor mange saker den aktuelle enheten har hatt til behandling som de øvrige opplysningene gjør seg gjeldende for. Det er for eksempel vanskelig å se at informasjon om at en enhet har henlagt en sak er egnet til å identifisere hvilket subjekt opplysningene gjelder, dersom det er snakk om en større enhet med et stort antall henleggelse.
- 26) Tilsvarende gjelder eksempelet hvor direktoratet skriver at opplysninger om at det i 2018 er tatt arrest med et gitt konkret beløp og at det er begjært konkurs i 2019 kan være tilstrekkelig til at skattesubjektet identifiseres av media eller andre. Hvorvidt det foreligger en koblingsfare i et slikt tilfelle vil bero på hvorvidt saken faktisk er omtalt i media, en rettsavgjørelse eller i andre offentlig tilgjengelige dokumenter. Å generelt legge til grunn at dette kan være tilfelle, uten nærmere holdepunkter, er neppe tilstrekkelig til å etablere en koblingsfare som er noe mer enn rent teoretisk.
- 27) På bakgrunn av dette er ombudet i tvil om Skattedirektoratet har gjort en tilstrekkelig vurdering etter skatteforvaltningsloven §§ 3-1 og 3-7 bokstav b og om koblingsfaren gjør seg gjeldende for alle opplysningene Skattedirektoratet har unntatt på dette grunnlaget.

3. Unntak for opplysninger etter offentleglova § 24

3.1 Rettslige utgangspunkter

- 28) Offentleglova § 24 første ledd gir hjemmel for å gjøre unntak fra innsyn for opplysninger når dette er «påkravd fordi innsyn ville motverke offentlige kontroll- eller reguleringsiltak». Bestemmelsen oppstiller tre ulike vilkår. For det første må det dreie seg om et offentlig «kontroll- eller reguleringsiltak». Videre er det et vilkår at offentlighet vil motvirke det aktuelle kontrolliltaket, og til sist, at hensynet til effektiviteten av kontrolliltaket gjør det «påkravd» å nekte innsyn. Det vil kunne gjøres unntak etter bestemmelsen dersom innsyn vil motvirke tiltaket eller medføre fare for at det ikke kan gjennomføres. Dette innebærer at det må kreves en noenlunde klar og direkte fare for at innsyn vil motvirke det aktuelle tiltaket eller effektiviteten av det, for eksempel ved at innsyn kan føre til omgåelses- eller unngåelsestransaksjoner, jf. Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova pkt. 8.9.
- 29) Etter offentleglova § 24 tredje ledd første punktum kan det gjøres unntak for opplysninger når det er «påkravd fordi innsyn ville lette gjennomføringa av straffbare handlingar». For at det skal kunne gjøres unntak etter denne bestemmelsen må for det første de aktuelle opplysningene være av en slik karakter at de er nyttige ved utføring av straffbare handlinger. For det andre må det være en viss fare for at opplysningene faktisk vil bli brukt på denne måten, jf. Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova pkt. 8.11. Som eksempler på slike opplysninger er det i forarbeidene, Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kapittel 16, merknader til § 24 på side 147, nevnt opplysninger om konkrete sikringstiltak, detaljert informasjon om vakrutiner, alarmanlegg, system for tilgangskontroll eller opplysninger om ruter og tider for pengetransporter. Det er videre uttalt at generelle og nøytrale opplysninger om for eksempel byggematerialer, størrelse, rominndeling osv. som hovedregel ikke vil gi grunnlag for å gjøre unntak fra innsyn, selv om det er tenkelig at informasjonen vil kunne benyttes til planlegging av straffbare handlinger.
- 30) Videre kan det etter offentleglova § 24 tredje ledd annet punktum første alternativ gjøres unntak for opplysninger når det er «påkravd fordi innsyn ville utsetje enkeltpersonar for fare». Dette unntaket gir for det første forvaltningen anledning til å verne om kildene sine, for eksempel der disse kan bli utsatt for represalier eller fare dersom identiteten blir kjent, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005), kapittel 16, merknader til § 24 på side 147. Videre kan unntaket komme til anvendelse der forvaltningen sitter

på opplysninger om at en enkeltperson har stilt seg på en slik måte at han kan bli utsatt for represalier fra et kriminelt miljø eller fra regimet i en diktaturstat. Det kan bare gjøres unntak dersom det er «påkravd». Dette er et strengt vilkår og innebærer i henhold til NOU 2003:30 Ny offentlighetslov, kapittel 22.1, merknader til § 27 på side 282, at det må foreligge en noenlunde håndfast risiko for at enkeltpersoner vil bli utsatt for fare eller represalier dersom opplysningene offentliggjøres.

- 31) Ombudet har i flere saker uttalt at det ikke er tilstrekkelig med generelle slutninger ved bruk av unntaksbestemmelsen i offentleglova § 24, men at det må foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle, jf. ombudets uttalelse inntatt i årsmeldingen for 2009 på side 120 (SOMB-2009-21) og 27. juni 2022 (SOM-2022-1057).

3.2 Skattedirektoratets vurdering

- 32) Skattedirektoratet har i svaret på undersøkelsen herfra gitt uttrykk for at opplysningene i nær sagt alle kolonnene i oversikten er unntatt offentlighet etter offentleglova § 24 første ledd og tredje ledd første punktum. Direktoratet skriver at kolonnene viser hvilke kontrollparametere etaten benytter, og at dersom dette gjøres tilgjengelig vil aktørene kunne tilpasse seg og motvirke kontrolltiltak.
- 33) Ombudet er enig i at det kan være behov for å skjule hvilke konkrete aktører dokumentet omhandler, og som kan være gjenstand for fremtidig kontroll. Opplysninger som avslører dette kan nok i stor grad unntas etter offentleglova § 24 første ledd. Men dersom disse opplysningene unntas offentlighet, har ombudet vanskelig for å se hvordan innsyn i de øvrige kolonnene kan brukes til å motvirke offentlige kontroll- eller reguleringstiltak eller lette gjennomføringen av straffbare handlinger.
- 34) Ombudet utelukker ikke at noen av kolonnene kan inneholde informasjon som kan føre til tilpasninger hos enkelte aktører. Direktoratet har imidlertid ikke gitt en tilstrekkelig begrunnelse for hvordan dette eventuelt kan forekomme. Slik ombudet leser oversikten, synes flere av kolonnene å angi informasjon som det enten er vanskelig å tilpasse seg for fremtiden, er ren statistikk eller parametere som fremstår som åpenbare for det formålet oversikten har. Ombudet viser her særlig til kolonne S til X og AU til BF. Ombudet har videre vanskelig for å se hvordan informasjonen i kolonne CD til DC kan føre til tilpassinger

hos aktører, dersom det ikke gjøres kjent hvilke aktører opplysningene knytter seg til. Flere av kolonnene synes ikke å angi annen informasjon enn at etaten på generelt grunnlag overvåker nettverk og enkeltaktører, noe som allerede fremgår av dokumentets tittel.

- 35) På bakgrunn av dette mener ombudet det er begrunnet tvil ved om samtlige av de opplysningene direktoratet har unntatt etter offentleglova § 24 første ledd og tredje ledd første punktum kan unntas på dette grunnlaget. Ombudet minner om at unntak for opplysninger etter både offentleglova § 24 første ledd og tredje ledd første punktum krever at det foreligger en noenlunde klar og håndfast fare for at opplysningene kan misbrukes og at det må foretas en konkret vurdering for de enkelte opplysningene.

3.3 Unntak for saksbehandlere og behandlende enheter

- 36) Skattedirektoratet mener videre at å gi opplysninger om navn på kontrollør, saksbehandler og behandlende enheter må unntas offentlighet etter offentleglova § 24 tredje ledd. Direktoratet viser til at Skattekrim blant annet jobber med multikriminelle nettverk, som kan ha lav terskel for vold og trusler. Etter direktoratets mening vil det å gi ut informasjon om kontrollører og saksbehandlere kunne åpne for trusler og press, samt underminere en del av etatens iverksatte sikkerhetstiltak. Slik ombudet oppfatter direktoratet, mener direktoratet at det er grunnlag for å unnta opplysninger om hvilke saksbehandlere som jobber i hvilke enheter, og ikke kun hvem som har vært saksbehandler eller kontrollør i konkrete saker.
- 37) Direktoratets redegjørelse synes i stor grad å være basert på generelle trusselvurderinger. Ombudets har tidligere uttalt at generelle, overordnede trusselvurderinger ikke kan tillegges avgjørende vekt i vurderingen som må foretas etter offentleglova § 24 tredje ledd, jf. SOM-2022-1057. Det må foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Selv om det foreligger overordnede, generelle trusselvurderinger, er det ikke gitt at de gjør seg gjeldende for samtlige ansatte eller på det tidspunktet innsynskravet vurderes. Ombudet viser til at unntak etter offentleglova § 24 tredje ledd krever at det må foreligge en noenlunde håndfast risiko for fare. Etter ombudets syn er direktoratets begrunnelse ikke konkretisert nok til at det kan legges til grunn at dette er tilfellet for samtlige saksbehandlere i oversikten.

- 38) Ombudet viser også til at hvem som er ansatt i offentlig forvaltning som det klare utgangspunktet er offentlig informasjon. Å på generelt grunnlag unnta hvilke saksbehandlere som jobber i hvilke enheter er neppe i samsvar med hensynene bak offentleglova, jf. formålsbestemmelsen i § 1, jf. også SOM-2022-1057.
- 39) Videre vil kravet om at innsyn vil lette gjennomføringen av straffbare handlinger ikke være oppfylt dersom informasjonen i dokumentene er tilgjengelig fra andre og like pålitelige kilder, jf. Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, pkt. 8.11. Det er ikke avgjørende at det er enklere å skaffe seg tilgang til opplysningene gjennom innsyn hos forvaltningen. Så vidt ombudet kan se, har direktoratet ikke vurdert konkret om navn og enhetstilhørighet for de enkelte saksbehandlere nevnt i oversikten fremgår av annen offentlig tilgjengelig informasjon, som vedtak og brev fra Skatteetaten.
- 40) Ombudet mener på bakgrunn av dette at det foreligger begrunnet tvil om samtlige saksbehandlere, og deres enhetstilhørighet i oversikten kan unntas etter offentleglova § 24 tredje ledd.

4. Oppsummering

- 41) Ombudet har kommet til at Skattedirektoratets ikke har foretatt en tilstrekkelig konkret vurdering av om opplysningene i oversikten kan unntas offentlighet etter offentleglova § 13, jf. skatteforvaltningsloven §§ 3-1 og 3-7 bokstav b og offentleglova § 24. Etter ombudets mening er det tvil om samtlige opplysninger som er unntatt etter disse bestemmelsene kan unntas med den begrunnelsen direktoratet har gitt. Ombudet ber derfor direktoratet om å behandle saken på nytt.
- 42) Som følge av dette finner ikke ombudet på dette stadiet grunn til å gå nærmere inn på direktoratets vurderinger av unntak for resten av dokumentet etter offentleglova § 12 og merinnsyn etter offentleglova § 11.

5. Skattedirektoratets oversendelser av dokumenter til Sivilombudet

- 13) Ombudet vil avslutningsvis kommentere Skattedirektoratets oversendelse av saksdokumenter til ombudet. Ombudet ba i brev 15 september 2022 om å få oversendt alle relevante saksdokumenter, «herunder dokumentet det er bedt om innsyn i». Til tross for dette fikk ikke ombudet oversendt en fullstendig versjon av dokumentet det var krevd innsyn i før 22. desember 2022, etter flere henvendelser fra ombudet og flere ufullstendige oversendelser.
- 14) Det følger av sivilombudsloven § 20 første ledd at Sivilombudet kan pålegge den som er omfattet av ombudets arbeidsområde, å gi enhver opplysning og ethvert dokument som er nødvendig for at ombudet skal utøve sine oppgaver. Dette gjelder uavhengig av eventuell taushetsplikt. Bestemmelsen åpner heller ikke for at forvaltningen selv kan unnta eller redigere dokumenter i oversendelsen av sikkerhetsmessige eller andre årsaker. Ombudet viser blant annet til Dok.nr.21 (2020–2021), hvor det under punkt 10.13.2.2 står at «[u]tvalget har i sitt arbeid lagt til grunn en klar forutsetning om at det er kontrolløren, og ikke den kontrollerte, som må definere hva de i sitt oppdrag trenger innsyn i».
- 15) Ombudet ber Skattedirektoratet merke seg dette i fremtidige saker. Ombudet ber særlig Skattedirektoratet om å unngå å redigere dokumenter i oversendelser til Sivilombudet, med mindre dette er spesifikt avtalt med ombudet. For at ombudet skal kunne utøve sin funksjon som kontrollorgan er det avgjørende at ombudet får tilgang til den aktuelle sakens komplette og uredigerede dokumenter. Noe annet kan fort gi et misvisende bilde av saken, og hindre ombudet i å gjennomføre sine lovpålagte oppgaver.

Konklusjon

- 16) Sivilombudet er kommet til at det er begrunnet tvil om det kan nektes innsyn i alle de unntatte opplysningene med den begrunnelsen Skattedirektoratet har gitt. Ombudet mener det foreligger tvil om vilkårene for unntak etter offentleglova § 13, jf. skatteforvaltningsloven §§ 3-1 og 3-7 bokstav b og offentleglova § 24 er oppfylt, da direktoratet ikke i tilstrekkelig grad har vurdert konkret eller begrunnet nærmere hvorfor opplysningene kan unntas på dette grunnlaget.

17) Ombudet ber Skattedirektoratet behandle saken på nytt i tråd med det som fremgår ovenfor, og om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen.

21.6.2023 (2022/4465)