

Statsforvalterens kompetanse i innsynsklagesaker

11.4.2025 (2024/6556)

Saken gjelder behandlingen av innsynskrav i flere eiendomsskatteklager i Hvaler kommune. Kommunen avslo delvis kravene under henvisning til taushetsplikt jf. offentleglova § 13 jf. eieendomsskattelova § 29 andre ledd jf. skatteforvaltningsloven § 3-1 første ledd. Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus opphevet kommunens vedtak. Kommunen ba Statsforvalteren omgjøre opphevelsesvedtakene, mens Statsforvalteren fastholdt sine vedtak.

Sivilombudet kom til at behandlingen hos Statsforvalteren ikke har ivaretatt journalistens rettigheter etter offentleglova da journalisten i realiteten sto uten avgjørelse i sakene det ble bedt om innsyn i 13. februar 2024. Ombudet var ikke enig i Statsforvalterens begrunnelser for at avgjørelsene var opphevet i stedet for omgjort/stadfestet. Behandlingstiden har ikke vært i tråd med kravet i offentleglova § 32 tredje ledd.

Ombudet ba Statsforvalteren om å sørge for at sakene ble så godt opplyst som mulig og om å treffe avgjørelser om innsyn/delvis innsyn/stadfestelse i sakene.

Sakens bakgrunn

(1) Journalist A i Fredriksstad Blad ba 13. februar 2024 om innsyn i flere klager over vedtak om eiendomsskattetakst i Hvaler kommune (kommunens saker 2024/261, 2024/262, 2024/265, 2024/266, 2024/267, 2024/269, 2024/270, 2024/271, 2024/272, 2024/273 og 2024/274). Kommunen avsto helt innsyn i dokumentene under henvisning til offentleglova § 13 første ledd jf. eieendomsskattelova § 29 andre ledd jf. skatteforvaltningsloven § 3-1 første ledd. Journalisten påklaget avslagene. Kommunen behandlet først klagen i sak 2024/269 og etter avtale med journalisten ble de andre sakene satt på vent.

Statsforvalteren opphevet kommunens vedtak i avgjørelse 8. april 2024. Kommunen traff nytt vedtak i alle sakene der det ble gitt delvis innsyn. Kommunen avsto innsyn i formuesopplysninger, navn og adresse på klager og andre identifiserende kjennetegn som gårds- og bruksnummer. Kommunen viste til offentleglova § 13 første ledd. Jf. eieendomsskattelova § 29 andre ledd jf. skatteforvaltningsloven § 3-1 første ledd. I sak 2024/269 avsto kommunen innsyn i et vedlagt takstskjema fra 2015 under henvisning til at det inneholdt opplysninger om noens formuesforhold som areal, areal faktor, bygningsverdi, tomteverdi og forslag til takst. Kommunen viste til offentleglova § 12 bokstav c og også til at takstskjemaet var et internt dokument som kunne unntas med hjemmel i offentleglova § 14. Journalisten påklaget de delvise avslagene. Statsforvalteren opphevet kommunens vedtak i avgjørelser i juni 2024.

(2) I tillegg ba journalisten 12. april 2024 om innsyn i komplett møteprotokoll fra overskattetakstnemndas møte 19. mars 2024. I vedtak 16. april 2024 ga kommunen innsyn i en anonymisert versjon av protokollen. Unntak fra offentlighet var hjemlet i offentleglova § 13 første ledd, jf. eieendomsskattelova § 29 andre ledd jf. skatteforvaltningsloven § 3-1 første ledd. Journalisten påklaget vedtaket. Statsforvalteren opphevet kommunens vedtak i avgjørelse 31. mai 2024.

(3) I brev 10. juni 2024 anmodet advokat B i KS Advokatene på vegne kommunen om at Statsforvalteren omgjøre avgjørelsene om oppheving.

(4) I beslutning 2. juli 2024 opprettholdt Statsforvalteren avgjørelsene. Etter en påminnelse fra journalisten minnet Statsforvalteren Hvaler kommune om sakene i brev 5. september 2024. I brev 5. september 2024 opplyste advokat B at

«[s]aken er under behandling i kommunen og vil avgjøres uten ugrunnet opphold. Det vises imidlertid til at saken reiser omfattende og vanskelige spørsmål av prinsipiell

karakter. Dette sammenholdt med ferieavvikling og stor arbeidsmengde gjør at det må påregnes noe tid før saken kan ferdigstilles. Det understrekes at saken har prioritet hos kommunen».

(5) I brev 23. oktober 2024 ba advokat B Statsforvalteren om en ny vurdering i sakskomplekset. Journalisten oppfattet dette som et nytt vedtak om delvis avslag på innsyn og påklaget dette. Statsforvalteren opphevet kommunens vedtak i avgjørelse 20. november 2024 og anmodet kommunen om å behandle saken på nytt. I brev 19. november 2024 orienterte Statsforvalteren Justis- og beredskapsdepartementet, Finansdepartementet og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet om at Statsforvalteren og enkelte kommuner har ulik forståelse av taushetspliktbestemmelsene i saker om eiendomsskatt. Statsforvalteren skrev at det hadde vært nyttig med klarere veiledning om dette området.

(6) Journalisten brakte saken inn for ombudet i klage 3. desember 2024 da kommunen ikke vurderte sakene på nytt.

Våre undersøkelser

(7) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus. I brev 28. januar 2025 ba vi Statsforvalteren om å svare på følgende spørsmål:

1. Vi ber opplyst om Statsforvalteren har hatt tilgjengelig usladdet versjon av dokumentene det er bedt om innsyn i.
2. For det tilfelle Statsforvalteren ikke har hatt dette, ber vi opplyst hva klageinstansen har foretatt seg for å få usladdet versjon av dokumentene det er bedt om innsyn i.
3. Kan Statsforvalteren som klageinstans etter offentleglova pålegge kommunen i form av en rettslig bindende beslutning å oversende dokumentene i usladdet versjon?
4. Mener Statsforvalteren at saken er tilstrekkelig opplyst til at Statsforvalteren kan treffe en avgjørelse om innsyn/delvis innsyn eller avslag på innsyn i dokumentene innsynskravet omfatter?
5. Har Statsforvalteren fått noen tilbakemelding fra Justis- og beredskapsdepartementet på brevet 19. november 2024?

(8) Vi ba også om at Statsforvalteren oversendte saksdokumentene i saken.

(9) Statsforvalteren svarte i brev 6. februar 2025 og bekreftet at Statsforvalteren hadde hatt tilgjengelig usladdet versjon av dokumentene det var bedt om innsyn i. Det ble videre opplyst at dokumentene var oversendt som vedlegg i forbindelse med oversendelse av

klagesaken. Statsforvalteren mente at offentliglova § 32 fjerde ledd ikke ville kunne brukes for å få gjennomført et pålegg om å få oversendt dokumentene, men at et vedtak Statsforvalteren fattet som klageinstans etter offentliglova vil kunne utgjøre et særlig tvangsgrunnlag. I sakene som Statsforvalteren hadde behandlet var det ikke truffet vedtak om å gi innsyn, men kommunens vedtak var opphevet og kommunen var anmodet om å behandle sakene på nytt.

(10) Til ombudets spørsmål om saken var tilstrekkelig opplyst til at Statsforvalteren kunne treffe en avgjørelse om innsyn redegjorde Statsforvalteren følgende:

«Vi har mottatt alle dokumenter i saken fra kommunen, og saken er dermed tilstrekkelig opplyst til at vi kan treffe en avgjørelse om innsyn/delvis innsyn eller avslag på innsyn i dokumentene. Vi understreker likevel at dette ikke bare gjelder én enkelt sak, men at kommunen har truffet likelydende vedtak i totalt 12 saker for 12 ulike eiendomsskattesaker som [journalisten] har bedt om innsyn i.

Hvaler kommune har fått bistand fra KS-advokatene i sakene, og det er tydelig at kommunen/KSadvokatene og Statsforvalteren har ulik oppfatning når det gjelder tolkingen av regelverket knyttet til innsyn i eiendomsskattesaker på et mer generelt plan. Denne uenigheten kommer frem i vårt brev til Justis- og beredskapsdepartementet av 19. november 2024 som ble oversendt til Sivilombudet den 16. desember 2024 i forbindelse med en undersøkelsessak som ombudet har reist overfor Fredrikstad kommune i en lignende sak (ombudets ref.: 2024/4490).

Etter vår oppfatning står kommunen nærmest til å vurdere hvilke opplysninger i dokumentene som eventuelt må sladdes med hjemmel i offentliglova § 13, jf. eieendomsskattelova § 29 andre ledd og skatteforvaltningsloven § 3-1 første ledd. Statsforvalteren er ikke klageinstans for enkeltvedtak kommunene treffer om eiendomsskatt. Myndigheten som klageinstans er lagt til en kommunal nemnd som kommunestyret velger, jf. eieendomsskattelova § 20. Vi har heller ikke noe veiledningsansvar når det gjelder forståelsen av reglene i eieendomsskattelova eller skatteforvaltningsloven. Kommunene behandler svært mange eiendomsskattesaker og kjenner derfor dette fagområdet best i praksis. Etter vår oppfatning er det best i samsvar med lovens system at kommunen vurderer konkret hvilke opplysninger i eiendomsskattedokumenter som eventuelt må unntas fra innsyn, i tråd med den forståelsen av regelverket som vi har redegjort for i vedtakene vi har truffet som klageinstans. Vi viser til prinsippene i kommuneloven § 2-2 om at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål, og at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne.

Etter vår oppfatning kan ikke det at man har klaget på ilagt eiendomsskatt i seg selv anses som et forhold som er taushetsbelagt. Dommen avsagt av Borgarting

lagmannsrett 18. desember 2023 (LB2023-93100) danner etter vår oppfatning grunnlag for å justere kommunenes praksis når det gjelder hvordan reglene om innsyn i dokumenter i eiendomsskattesaker praktiseres. Etter vår oppfatning er det kommunene selv som bør foreta denne justeringen.»

(11) Departementet opplyste at Justis- og beredskapsdepartementet ikke hadde besvart brevet 19. november 2024, men at brevet var også sendt som en orientering til flere departementer og at Statsforvalteren derfor ikke forventet at departementet svarte på brevet.

(12) Journalisten bemerket i brev 17. februar 2025 til ombudet at hovedproblemet var den samlede tiden som har gått fra det ble bedt om innsyn frem til nå. Videre skrev journalisten:

«Jeg ser at det er et nærliggende spørsmål om Statsforvalteren på et eller annet tidspunkt burde ha fattet et vedtak som ga grunnlag for å utlevere dokumentene og deretter sendt meg det jeg har krav på å få se. (i stedet for å oppheve vedtak og ende saken tilbake til kommunen).»

(13) Statsforvalteren skrev i brev 7. mars 2025 at Statsforvalteren var enig i at det har gått lang tid siden innsynskravet ble fremmet og at det er uheldig med en så lang behandlingstid. Videre skrev Statsforvalteren:

«Forvaltningslovens regler i kapittel VI gjelder så langt de passer ved behandling av klager etter offentleglova, jf. offentleglova § 32 tredje ledd. Etter forvaltningsloven § 34 fjerde ledd har vi som klageinstans kompetanse til å treffe nytt vedtak i saken, eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen for ny behandling. Vi viser til Norsk Lovkommentar ved Jan Fridthjof Bernt note 895 hvor det går frem at «Ved ny behandling av den samme konkrete klagesak etter vedtak i medhold av § 34 fjerde ledd, vil underinstansen være pliktig til å legge klageinstansens retningslinjer og direktiver til grunn så langt de direkte har fått uttrykk i klageinstansens vedtak.»

Vi viser til vårt svarbrev av 6. februar 2025 hvor vi understreket at det i dette tilfellet ikke bare gjelder én enkelt sak, men at kommunen har truffet likelydende vedtak i totalt 12 saker for 12 ulike eiendomsskattesaker. Vi opprettholder derfor vår oppfatning om at kommunen er nærmest til å vurdere hvilke opplysninger i dokumentene som eventuelt må sladdes med hjemmel i offentleglova § 13, jf. eieendomsskattelova § 29 andre ledd og skatteforvaltningsloven § 3-1 første ledd. Som nevnt har ikke Statsforvalteren veiledningsansvar etter eieendomsskattelova, og vi er heller ikke klageinstans for enkeltvedtak kommunene treffer om eiendomsskatt, jf. eieendomsskattelova § 20.

Selv om vi har fått oversendt dokumentene i klagesakene, er det dermed spørsmål om vi har kunnet fattet omgjøringsvedtak da kommunen har mer bakgrunnsinformasjon både om de faktiske forholdene i den enkelte sak og generelt på fagområdet.

Etter vår oppfatning vil det i realiteten heller ikke bli en reell to-instansbehandling av hvilke opplysninger som skal unntas dersom vi som klageinstans skal omgjøre samtlige av vedtakene, da vårt vedtak som klageinstans ikke kan påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Vi opprettholder også vårt syn om at det er kommunen selv som bør foreta en justering av egen praksis når det gjelder innsyn i dokumenter i eiendomsskattesaker.»

(14) Statsforvalterens merknader ble oversendt til journalisten til orientering.

Sivilombudets syn på saken

1. Rettslige utgangspunkter

(15) Innsynskrav skal avgjøres «utan ugrunna opphald», se offentleglova § 29 første ledd annet punktum. I Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 151 står det at «[d]ette vil seie så snart som praktisk mogeleg». Sivilombudet har i en rekke tidligere uttalelser lagt til grunn at de fleste innsynskrav bør kunne behandles innen én til tre arbeidsdager, men at det i enkelte tilfeller kan ta lengre tid. Se også NOU 2003:30 side 219-220 som viser til ombudets uttalelser om behandlingstiden og der det står:

«Offentlighetsmeldingen [St.meld.nr.32 (1997-1998) side 100 kapittel 6.2.7.3] sluttet seg til sivilombudsmannens uttalelse om at innsynskrav i de fleste tilfeller bør avgjøres samme dag eller i hvert fall i løpet av en til tre virkedager, med mindre det foreligger spesielle praktiske vanskeligheter. Utgangspunktet om en til tre virkedager er også tatt inn i Justisdepartementets rundskriv»

(16) Dette står nå i Lovavdelingens rettleiar til offentleglova, G-2009-419 kapittel 9.3.

(17) Også klager på innsynsavslag «skal førebuaast og avgjerast utan ugrunna opphald», jf. offentleglova § 32 tredje ledd. Det gjelder både klageforberedelsen og avgjørelsen i klagesaken. Sivilombudet har i flere saker uttalt at hensynet til innsynsreglenes effektivitet og formålet bak offentlighetsprinsippet tilsier hurtighet på alle trinn ved behandlingen av innsynssakene, se sivilombudets uttalelse 19. oktober 2021 (SOM-2021-2848) med henvisning til tidligere uttalelser SOMB-2008-7 og SOM-2015-949. Ombudet har anerkjent at behandlingen av en klagesak ofte vil ta noe lengre tid enn behandlingen i førsteinstansen. Det er blant annet fordi det stilles strengere krav til klageinstansens begrunnelse og fordi klagesaker ofte vil være mer kompliserte enn førsteinstanssakene. Imidlertid innebærer de strenge kravene til saksbehandlingstid i innsynssaker at klageinstansen må prioritere behandlingen av innsynsklager. I den sistnevnte uttalelsen og i flere andre uttalelser har ombudet uttalt at siden saksforberedelsen allerede har funnet sted i førsteinstansen, skal det mye til for å akseptere en saksbehandlingstid i klagesaker på over to uker.

(18) Det følger av offentleglova § 32 tredje ledd andre punktum at reglene i forvaltningsloven kapittel VI gjelder så langt de passer for klager over avslag på krav om innsyn. I Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) fremgår det på s. 154 i merknaden til § 32 at henvisningen omfatter «reglane om saksførebuinga i klagesak, jf. fvl. § 33» og det er også vist til at «[d]et følgjer av fvl. § 34 andre ledd første punktum at klageinstansen kan prøve alle sider av saka og ta omsyn til nye omstende». I Lovavdelingens rettleiar til offentleglova kapittel 10.3 er det slått fast at blant annet forvaltningsloven §§ 33 og 34 andre ledd «vil... gjelde fullt ut».

(19) Etter forvaltningsloven § 33 fjerde og femte ledd skal sakens dokumenter oversendes klageinstansen og klageinstansen skal «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtaket treffes». Med dette har klageinstansen «en plikt til å sørge for at det blir gjennomført nødvendige undersøkelser for å sikre at vedtaket blir fattet på riktig faktisk grunnlag», se ombudets uttalelse 21. august 2024 i en sak som blant annet reiste spørsmål om Kultur- og likestillingsdepartementet som klageinstans skulle ha fått oversendt dokumentene det var bedt om innsyn i hos NRK (SOM-2024-256). I uttalelsen uttalte ombudet videre:

«Det klare utgangspunktet er at klageinstansen skal ha tilgang til samtlige dokumenter i saken, jf. ombudsmannens uttalelse 24. november 2017 (SOM-2017-804). Det følger av dette at klageinstansen som hovedregel må undersøke dokumentene innsynskravet gjelder. Dette er nødvendig for at klageinstansen skal kunne ta stilling til om dokumenter eller opplysninger skal eller kan unntas fra innsyn. ...

Ombudet understreker at klageadgangen etter offentleglova er en sentral rettssikkerhetsgaranti. Retten til innsyn er som nevnt grunnlovfestet, jf. Grunnloven § 100 femte ledd første punktum. Det følger videre av Tromsøkonvensjonen artikkel 8 nr. 2, at den som har begjært innsyn, alltid skal ha tilgang til en «rask overprøvingsprosedyre» uten store kostnader, som innebærer «enten fornyet vurdering av en offentlig myndighet», eller overprøving i samsvar med nr. 1, det vil si adgang til «overprøving ved en domstol eller et annet uavhengig og upartisk organ». Klageordningen etter offentleglova kan bidra til å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser etter Tromsø-konvensjonen.»

(20) I offentleglova § 32 fjerde ledd står det at «[v]edtaket til klageinstansen er særleg tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdsloven kapittel 13 overfor kommunar og fylkeskommunar og rettssubjekt som er omfatta av § 2 første ledd bokstavane b til d.»

2. Statsforvalterens kompetanse i innsynsklagesaker

(21) I innsynssaker er Statsforvalteren klageinstans for vedtak i kommunalt organ, jf. offentleglova § 32 første ledd tredje punktum. Statsforvalteren kan som nevnt ovenfor,

prøve alle sider av saken, herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd første punktum jf. offentleglova § 32 tredje ledd andre punktum. Det følger videre av forvaltningsloven § 34 siste ledd at Statsforvalteren kan treffe nytt vedtak i saken eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.

(22) Statsforvalteren som klageinstans skal påse at saken er «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes», jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd første punktum. I dette ligger det at klageinstansen har ansvaret for sakens opplysning. I denne saken har Statsforvalteren fått oversendt de usladdede dokumentene i tillegg til de sladdede versjonene som kommunen har offentliggjort til journalisten. Kommunen har imidlertid ikke foretatt en ny vurdering i tråd med Statsforvalterens merknader i opphevelsesvedtakene.

(23) Spørsmålet i saken er om Statsforvalteren på denne bakgrunn må treffe avgjørelse om innsyn/delvis innsyn/stadfestelse i sakene i stedet for å oppheve kommunens vedtak.

(24) Statsforvalteren har opplyst i svarene hit at det er Hvaler kommune som er nærmest til å vurdere hvilke opplysninger i dokumentene som er taushetsbelagte og har i svarene hit stått fast på at det er riktig å oppheve kommunens vedtak fremfor å treffe avgjørelse om innsyn/delvis innsyn i sakene. Statsforvalteren har for å underbygge dette standpunktet vist til at det gjelder flere saker, og ikke kun én sak, at Statsforvalteren ikke har veiledningsansvar eller er klageinstans i eiendomsskattesaker, at det ikke blir en reell to-instansbehandling dersom Statsforvalteren skal omgjøre samtlige vedtakene og at det er best i tråd med prinsippene i kommuneloven § 2-2 om at det kommunale selvstyre ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig.

(25) Statsforvalteren har som klageinstans full prøvingskompetanse og kan pålegge underinstansen å foreta nærmere undersøkelser m.m. jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd andre punktum. Ombudet har forståelse for at de faktiske forhold Statsforvalteren peker på, kan tale for at kommunen først tar stilling til innsynskravet etter de retningslinjer Statsforvalteren trekker opp. Dette kan likevel ikke innebære at klageinstansen i et tilfelle som her der kommunen ikke raskt følger opp, kan henvise til at kommunen kjenner et fagområde bedre enn Statsforvalteren som begrunnelse for at kommunens avgjørelse oppheves og ikke omgjøres. Sivilombudet er ikke enig i at de andre momentene som Statsforvalteren har trukket frem i svaret hit er relevante for vurderingen av om Statsforvalteren kan treffe avgjørelser om innsyn/delvis innsyn/stadfestelse i sakene.

(26) I situasjonen som her, der saken blir sendt mellom førsteinstansen og klageinstansen i flere runder fordi førsteinstansen møter Statsforvalterens anmodninger om å behandle saken på nytt med omgjøringsbegjæringer og journalisten i realiteten står uten vedtak knyttet til sine innsynskrav, må Statsforvalteren som klageinstans sikre at innsynsbegjæringene faktisk blir besvart innen rimelig tid ved å treffe vedtak i sakene og ikke kun oppheve underinstansens vedtak og hjemvise sakene for ny behandling i

kommunen. Hensynene bak den grunnlovfestede innsynsretten underbygger etter ombudets syn at det må foreligge en slik plikt. Formålet med offentleglova er å legge til rette for at den offentlige virksomheten er åpen og gjennomsiktig for slik å styrke «rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta», se offentleglova § 1. Klageadgangen etter offentleglova er en sentral rettssikkerhetsgaranti. Det følger videre av Tromsø-konvensjonen artikkel 8 nr. 2, at den som har begjært innsyn, alltid skal ha tilgang til en «rask overprøvingsprosedyre», se ovenfor under rettslige utgangspunkter.

(27) Ombudet har merket seg at Statsforvalteren er enig med journalisten i at sakene har tatt lang tid å behandle. I denne anledning påpeker ombudet at innsynskravene ble fremsatt 13. februar 2024. Da ombudet har kommet til at Statsforvalteren burde ha vurdert å treffe avgjørelser om innsyn/delvis innsyn/stadfestelse i sakene, så ligger det i dette at saksbehandlingstiden ikke har vært i tråd med kravet i offentleglova § 32 tredje ledd.

(28) Sivilombudet har hatt en lignende sak til parallell behandling. Den saken omhandlet innsyn i eiendomsskatteopplysninger i Fredrikstad kommune, se ombudets uttalelse av i dag i sak 2024/4490 (SOM-2024-4490).

Konklusjon

(29) Sivilombudet er kommet til at behandlingen hos Statsforvalteren ikke har ivaretatt journalistens rettigheter etter offentleglova da journalisten i realiteten står uten avgjørelse i sakene det ble bedt om innsyn i 13. februar 2024. Ombudet er ikke enig i Statsforvalterens begrunnelser for at avgjørelsene er opphevet i stedet for omgjort/stadfestet. Behandlingstiden har ikke vært i tråd med kravet i offentleglova § 32 tredje ledd.

(30) Ombudet ber Statsforvalteren om å sørge for at sakene er så godt opplyst som mulig og treffe avgjørelser om innsyn/delvis innsyn/stadfestelse i sakene. Ombudet ber om å bli orientert om utfallet av den fornyede behandlingen i de enkelte sakene innen 14. mai 2025.
11.4.2025 (2024/6556)