



Justis- og beredskapsdepartementet

Hørings svar - evaluering av offentleglova

Skattedirektoratet viser til Justis- og beredskapsdepartementets brev av 25. februar 2016, vedlagt evalueringsrapport fra Oxford Research AS. Formålet med evalueringen var å undersøke om den nye offentleglova (2009) har gitt mer innsyn. Rapporten kartlegger og evaluerer hvordan offentleglova praktiseres i norsk forvaltning i dag og peker på hovedutfordringer ved dagens lovgivning.

Skattedirektoratet støtter i det vesentligste rapportens konklusjoner. Flere av funnene i rapporten er gjenkjennelige og i tråd med vår oppfatning av hvordan offentleglova praktiseres. Skattedirektoratet vil her gi noen synspunkter til rapporten og komme med enkelte forslag til endringer i regelverket.

Innsyn i Skatteetatens dokumenter - omfang

Skatteetaten håndterer en stor mengde data som er unntatt offentlighet i kraft av lovfestet taushetsplikt. Vi viser her til ligningsloven § 3-13, merverdiavgiftsloven § 13-2, folkeregisterloven § 13 og forvaltningsloven § 13.

Skatteetatens virksomhet har generelt stor offentlig interesse og Skattedirektoratet har de siste årene opplevd en betydelig økning i antall innsynskrav. I perioden januar 2015 til mai 2016 mottok Skattedirektoratet i overkant av 1200 krav om innsyn, mens våre underliggende enheter ikke har gitt tilbakemeldinger om noen økning i antall innsynskrav. I Skatteetaten er det imidlertid kun Skattedirektoratet som er på offentlig elektronisk postjournal (OEP).

En stor del av innsynskravene Skattedirektoratet mottar, kommer fra journalister, advokater og andre rådgivere. Vi mottar også mange krav om innsyn fra privatpersoner og anonyme parter.

Kommentarer til evalueringsrapporten

1. Kompetanse

Skattedirektoratet støtter evalueringsrapporten i at kompetanse og prosedyrer er viktig for riktig praktisering av offentleglova, som nevnt i rapporten punkt 1.10. Vi ser også at det kan være utfordrende å sørge for tilstrekkelig kunnskap om offentleglova for saksbehandlere som ikke jevnlig behandler krav om innsyn.



I forbindelse med ny offentleglov i 2009 innførte Skattedirektoratet en ny rutine for saksbehandlere i hele etaten. Ved innføring av OEP i Skattedirektoratet i april 2011, ble det utarbeidet rutiner og maler med et relativt omfattende kompetansehevingstiltak. For hele Skatteetaten er offentleglova gjort kjent gjennom e-læringskurs.

2. Saksbehandlingstid og tidsbruk i innsynssaker

Etter offentleglova § 29 skal et krav om innsyn avgjøres "*utan ugrunna opphald*". Hva som regnes som ugrunnet opphold må vurderes konkret i hver enkelt sak. I "Rettleiar til offentleglova", punkt 9.3 side 164 fremkommer det at vanlige krav bør avgjøres samme dag som det mottas eller i alle fall innen tre virkedager.

Skattedirektoratet ser at raskt svar er viktig i mange saker. Det handler om kravets aktualitet, å hindre mistanke om trenering og å skape tillit til forvaltningen. Samtidig ser vi at mange innsynkrav krever store ressurser og at et stadig økende antall innsynssaker medfører at andre prioriterte oppgaver må legges til side for å håndtere innsynskrav. Etter vår oppfatning bør en vurdere om det bør gå tydeligere frem av loven at fristen for å avgjøre et krav om innsyn vil variere, blant annet avhengig av kravets omfang. Vi viser her til "Rettleiar til offentleglova" punkt 9.3 side 164 hvor det fremgår at "*det vil vere eit grunna opphald at organet syter for ei forsvarleg handsaming, samstundes som dette ikkje i urimeleg grad fortrengr andre gjeremål*".

Offentleglova § 12 bokstav b gir hjemmel for å unnta hele dokumentet fra innsyn når det vil være "*urimelig arbeidskrevjande*" å skille ut deler av dokumentet som må skjermes. Skattedirektoratet vil her bemerke at det er innsynssaken *som helhet* som i mange tilfeller er arbeidskrevende og ikke bare arbeidet med å skille ut deler som må unntas. Dette har blant annet sammenheng med at Skatteetaten forvalter store datamengder som er fordelt på mange ulike systemer. Dokumenter og annen informasjon behandles og struktureres der primært ut fra hensynet til effektiv oppgaveløsning. Dette kan gjøre det tidkrevende å fremskaffe forespurte dokumenter. Etter direktoratets oppfatning bør departementet vurdere om hele arbeidsprosessen bør tas med i vurderingen av "*urimelig arbeidskrevjande*" slik det gjøres ved vurderingen av "*enkle framgangsmåtar*" etter offentleglova § 9.

3. Nærmere om innsyn i sammenstilling, offentleglova § 9

Offentleglova § 9 gir rett til å kreve innsyn i en sammenstilling av opplysninger fra offentlige registre eller databaser. Sammenstillingen utgjør et nytt dokument. I rapporten fremkommer det at offentleglova § 9 er utfordrende å praktisere i forvaltningen. Regelen ble innført i 2009 og det vises i rapporten punkt 4.2 side 38 til at det særlig er begrepet "*enkle framgangsmåtar*" som volder utfordringer for forvaltningen.

Slik Skattedirektoratet forstår begrepet kan det ikke kreves at store ressurser iverksettes for å gjennomføre sammenstillingen. Dette understøttes også av "Rettleiar til offentleglova" under



punkt 4.4.3 side 44, hvor det blant annet uttales at "(...) dersom det trengst meir tidkrevjande operasjonar frå sakshandsamarane, vil det ikkje vere plikt til å etablere slike samanstillingar". Skattedirektoratet ser imidlertid at det skjønsmessige begrepet "enkle framgangsmåtar" kan skape et tolkningsrom og at en tydeligere presisering av begrepet kunne vært hensiktsmessig.

4. Brukermakt og etterspørsel

Skattedirektoratet støtter evalueringsrapporten i at brukere av offentleglova har fått stor makt. Evalueringsrapporten viser i punkt 10.3.2 side 138 til at forvaltningsansatte «*opplever betydelig frustrasjon ved å måtte forholde seg til hyppige og omfattende innsynsforespørsler som synes motivert utfra andre hensyn enn lovens formål*».

Innenfor noen saksområder opplever Skattedirektoratet at innsyn kreves nærmest "automatisk", for å få en oversikt over om det kan være noe i saken med nyhetsverdi. Vi har blant annet sett eksempler på at innsyn begjæres i dokumenter som allerede ligger tilgjengelig på Skatteetaten.no, at det begjæres innsyn i egen innsynsbegjæring eller at innsyn begjæres i et svært stort antall dokumenter hvor det fremstår som vilkårlig hva det bes om innsyn i. Vi vil bemerke at slike innsynsbegjæringer medfører at andre oppgaver må settes til side for å sikre at den særlig korte saksbehandlingsfristen i innsynssaker overholdes.

Etter Skattedirektoratets oppfatning burde det vurderes om offentleglova kunne bygges ut med en "sikkerhetsventil" som ville gi adgang til å avskjære innsynskrav som nærmest fremstår som misbruk av en ellers nyttig og god ordning.

5. Anonyme søk

Offentleglova § 3 forutsetter at "alle" kan kreve innsyn etter loven og det forutsettes ingen form for identifisering av den som fremmer et krav. Dette er så langt vi kan se en ordning som skiller seg vesentlig fra andre tilfeller hvor publikum henvender seg til, eller på annen måte kommuniserer med, et forvaltningsorgan. Det er normalt en forutsetning i forvaltningens arbeid at en vet hvem en kommuniserer med, blant annet for å kunne oversende saksdokumenter mv. til rette vedkommende.

For å kunne oppfylle retten til innsyn gjennom utlevering av dokumenter, vil det normalt være tilstrekkelig å kjenne e-postadressen som ble oppgitt da kravet ble fremmet. Skattedirektoratets erfaring viser imidlertid at utlevering i stadig flere saker ikke kan gjennomføres per e-post. Dette gjelder eksempelvis der størrelsen på dokumenter eller datauttrekk/filer overstiger maksimalgrensen for sending til oppgitt e-postadresse. Da en ikke har alternative kanaler som er egnet for elektronisk utlevering (Altinn, e-Boks og Digipost forutsetter alle identifisering av mottaker), forutsettes det i slike tilfeller at forvaltningsorganet kjenner en fysisk postadresse for å



kunne gjennomføre utlevering av dokumenter eller lagringsmedier som inneholder filer.

Etter Skattedirektoratets oppfatning kan adgangen til å fremme anonyme krav for øvrig legge til rette for misbruk av en ordning som tjener et viktig formål. Departementet bør etter direktoratets oppfatning vurdere adgangen til å fremme anonyme krav om innsyn nærmere.

6. Betydningen av rettsenhet og likebehandling.

Offentleglovas bestemmelser tolkes av en rekke ulike organer og klageorganer. I rapportens kapittel 8 er det pekt på som en utfordring at brukere og virksomheter opplever at klageorganer ikke har lik praksis. Loven har en rekke til dels kompliserte vurderingstema med betydelig grad at fortolkning og skjønnsutøvelse. Rapporten viser at dette skaper kompetansemessige utfordringer for forvaltningen men også utfordringer for brukere som kan oppleve ulik håndtering av de samme dokumentene i ulike organer.

For å sikre rettsenhet og likebehandling ville det derfor vært en fordel om det lot seg gjøre å etablere en mer entydig praksis, kanskje særlig ved forståelsen av unntaksregler for dokumentkategorier som er gjennomgående for en rekke organer, slik som f.eks. internrevisjonsrapporter mv. Til grunn for slike dokumenter vil det regelmessig ligge interne prosesser og forutsetninger om intern åpenhet som vil kunne bli skadelidende dersom dokumentene ventes offentliggjort.

En forventning om offentliggjøring av internrevisjonsrapporter vil f.eks. kunne påvirke både hvordan en internrevisjon gjennomføres, hvordan resultatene brukes og hvordan det rapporteres, noe som igjen vil svekke internrevisjonen som styrings- og ledelsesverktøy. Vi viser her til Revisorforeningens uttalelser av 6.oktober 2014 i høringssak vedrørende bruk av internrevisjon i staten, avsnittet Internrevisjon og offentlighet, se <https://www.regjeringen.no/contentassets/b069f5272492424b900ddf82af12713f/revisorforeninge n.pdf>

Det bør derfor etter vår oppfatning tydeliggjøres om slike og lignende dokumenter etter sin art kan unntas fra offentlighet – også når dokumentet er oversendt til overordnet myndighet og/eller kontrollinstanser.

7. Avsluttende bemerkninger

Etter Skattedirektoratets oppfatning er innsynsretten en sentral og integrert del av forvaltningens oppgaver. Regjeringen har nedsatt et utvalg som skal revidere forvaltningsloven og avgi sin innstilling innen 1. november 2018. Skattedirektoratet ser det som naturlig at det ses på



muligheten for å integrere offentleglova i den nye forvaltningsloven.

Med hilsen

Jan Magnus
Direktør
Rettsavdelingen
Skattedirektoratet

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer