



# SIVILOMBUDET

## SKATTEETATEN

Skattedirektør Nina Schanke Funnemark  
Postboks 9200 Grønland  
0134 OSLO

Vår referanse  
2022/5128

Deres referanse

Vår saksbehandler  
Ellen Cathrine Beccer

Dato  
07.11.2022

## **Undersøkelse av eget tiltak – om divisjoner og regioner er selvstendige forvaltningsorganer i innsynssaker**

Sivilombudet har gjennom blant annet konkrete klagesaker blitt oppmerksom på at nåværende organisering av enkelte etater har ført til spørsmål om innsynssaker er sikret en reell to-instansbehandling. Det er også et spørsmål hvordan etatene håndterer og vurderer dokumenter sendt innad i etaten.

Ombudet har funnet grunn til å ta opp spørsmål knyttet til dette på generelt grunnlag og av eget tiltak. Undersøkelsen gjelder Tolletaten, Skatteetaten, Mattilsynet, Arbeidstilsynet, Statens vegvesen og Fiskeridirektoratet.

Grunnlaget for undersøkelsen er informasjon om organiseringen på etatens nettsted, informasjon om offentlig postjournal og innsyn, hvordan etaten fremstår på elnnsyn og informasjon vi har fått gjennom konkrete klagesaker.

Begrepet forvaltningsorgan/organ er brukt i flere bestemmelser i offentleglova. I offentleglova § 29 første ledd er det bestemt at et «organ» som mottar et innsynskrav, skal vurdere kravet konkret og selvstendig. Av offentleglova § 32 første ledd følger det at klageorganet er «det forvaltningsorganet som er nærmast overordna det forvaltningsorganet som har gjort vedtaket».

Hva som utgjør ett og samme forvaltningsorgan har også betydning for unntaksadgangen. Et forvaltningsorgan kan med hjemmel i offentleglova § 14 første ledd gjøre unntak fra innsyn for et dokument som «organet» har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse. Det generelle utgangspunktet er at en organisasjon som utad fremstår som en selvstendig enhet, må regnes som ett forvaltningsorgan, se forarbeidene til offentleglova § 14, NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov side 265 flg. og Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 130. Ved vurderingen skal det legges vekt på hvordan enheten er organisert, og om den har noen selvstendig myndighet til å treffe avgjørelser, se også Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419 side 92 flg. Det er eksempelvis lagt til grunn at hvert enkelt politidistrikt, hvert enkelt særorgan i politiet og Politidirektoratet, regnes som egne organer, se NOU 2003: 30 side 265 og Brandt m.fl., Offentleglova, Lovkommentar (2018) side 220. Se

også ombudets uttalelse 27. juni 2022 (SOM-2022-1340) om at Skattedirektoratet og hver av divisjonene er selvstendige organer, ombudets uttalelse 27. januar 2020 (SOM-2019-2174) om at de tidligere tollregionene var å anse som selvstendige organer etter offentleglova, og ombudets uttalelse 8. september 2011 (SOM-2010-2991) om tilsvarende spørsmål vedrørende Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Barne-, ungdoms- og familieetatens (Bufetats) fem regioner.

Ombudet kom i ovennevnte sak 2022/1340 til at det ikke var tvilsomt at Skattedirektoratet og divisjonene utad fremstår som selvstendige enheter. På denne bakgrunn sluttet ombudet seg til Finansdepartementets standpunkt om at Skattedirektoratet og hver av divisjonene er selvstendige organer etter offentleglova § 14 første ledd.

Vi har derfor ikke funnet grunn til å stille spørsmål knyttet til Skatteetatens organisering, og vi legger til grunn at Skattedirektoratet vil være klageinstans for innsynsavgjørrelser fattet i førsteinstans i de ulike divisjonene. Undersøkelsene overfor Skatteetaten er derfor begrenset til å gjelde etatens praktiske rutiner knyttet til dokumenthåndtering, journalføring og behandling av innsynskrav.

1. Vi ber om en redegjørelse knyttet til journalføring av dokumenter sendt innad i Skatteetaten og offentliggjøringen av postjournalen til etaten på elnnsyn. Herunder ber vi om svar på følgende spørsmål:
  - a. Kategoriseres dokumenter som sendes mellom ulike divisjoner/regioner/direktoratet mv. som organinterne dokumenter, jf. offentleglova § 14 første ledd?
  - b. Journalføres alle dokumenter sendt mellom de ulike divisjonene/regionene/direktoratet? Hvis ikke, hva er årsaken til at disse dokumentene ikke journalføres?
  - c. Påføres avsender/mottaker på dokumenter sendt mellom de ulike divisjonene/regionene/direktoratet, jf. forskrift om offentlege arkiv § 10 første ledd bokstav c? Fremgår det i så fall hvilken enhet i Skatteetaten som er henholdsvis avsender og mottaker?
  - d. Hvilke skriftlige rutiner har Skatteetaten for journalføring av korrespondanse mellom divisjoner/regioner/direktoratet mv. også sett hen til at de eventuelt er samlokalisert?
  - e. Hvilke enheter i Skatteetaten publiserer postjournalen på elnnsyn og hvordan går det frem av elnnsyn hvilken del av etaten dokumentet tilhører? Dersom ikke alle enhetene publiserer postjournalen på elnnsyn, publiseres disse journalene et annet sted eller fremgår det noe sted hvordan man kan be om innsyn i disse?
  - f. Benyttes samme saksnummer for over- og underinstansen ved klagebehandling?
2. Hvordan fordeles og behandles innsynskrav som sendes inn til et felles postmottak/felles adresse/ elnnsyn, sett hen til offentleglova § 29 første ledd om hvilket organ som skal avgjøre innsynskravet?

3. Vi ber Skatteetaten oversende eventuelle relevante dokumenter/utredninger som kan kaste lys over vurderingene som er gjort i forkant av etatens nåværende organisering, særlig med tanke på klageordningen, håndtering av innsynskrav m.m., jf. sivilombudsloven § 20.

Ombudet ber om Skatteetatens svar innen **7. desember 2022**.

For sivilombudet

Ingeborg Skonnord  
assisterende avdelingssjef

Ellen Cathrine Beccer  
seniorrådgiver

*Dette brevet er godkjent etter gjeldende interne rutiner, og har derfor ikke håndskrevet underskrift.*