

**NORSK
PRESSEFORBUND**



Rådhusgt. 17, Postboks 46, Sentrum 0101 Oslo - Tlf.: 22 40 50 40 - Faks: 22 40 50 55 - E-post: np@presse.no

Justisdepartementet
Lovavdelingen
jd@postmottak.no

Deres ref
200705911

Vår ref
OU2007-070

JUSTISDEPARTEMENTET	
02 NOV 2007	
SAKSNR.:	200705911
AVD/KONT/BEH:	LOV/EO/MHG
DOK.NR. 96	ARKIVKODE:

Dato
01.11.2007

Utkast til forskrift om rett til innsyn i offentlig verksemd (offentlegforskrifta)

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier (trykt presse, radio, tv og internettpublikasjoner) i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Vi har et eget offentlighetsutvalg bestående av journalister og redaktører som arbeider for videreføring av offentlighetsprinsippet i forvaltningen og samfunnslivet ellers. Vi viser til Justisdepartementets høringsbrev av 04.09.2007 og vil med dette komme med høringsuttalelse på vegne av offentlighetsutvalget i Norsk Presseforbund.

Journalføring av interne dokumenter:

Vi vil innledningsvis ta opp det forhold at regjeringen ikke har fulgt opp de klare føringene fra Stortinget i anmodningsvedtak 342 om å vurdere journalføringsplikt for organinterne dokumenter. At spørsmålet ble tatt opp blant samtlige departementer før den ordinære høringsrunden, mener vi er utilstrekkelig. Etter vårt syn bekrefter den begrunnelsen Justisministerens ga i sitt svar på spørsmål til skriftlig besvarelse¹ om at "det vil være vanskelig å regulere hvilke organinterne dokumenter som eventuelt skulle journalføres" og at offentlighetsverdien av dette vil bli redusert fordi man må nøytralisere opplysninger i journalen, at spørsmålet har fått en slett behandling fra regjeringens side.

I dag journalfører 10 av 17 departement interne dokumenter. Statsministerens kontor journalfører ikke interne dokumenter. Når over halvparten av departementene har en ordning som fungerer på dette, kan man ikke anføre praktiske hensyn som argument mot å innføre en fast ordning gjennom lovfesting. Dessuten kan det ikke være slik at man unngår å lovfeste en regel som Stortinget mener har svært gode grunner for seg, ikke minst av demokratiske hensyn, bare fordi den ikke blir "helt enkel" å praktisere. Journalføringsplikt som fører til journalføring av halvparten av alle interne dokumenter, er uansett bedre enn ingen.

Sivilombudsmannens høringsuttalelse til den nye offentlighetsloven, påpekte også alvorlige svakheter i ordningen med frivillig journalføring av interne dokumenter: "Ombudsmannen har særlig erfart at bestemmelsen i arkivforskriften 11. desember 1998 nr. 1193 § 2-6 første ledd tredje punktum om at det enkelte forvaltningsorgan registrerer organinterne dokumenter i journalen «så langt organet finn det tenleg», kan virke begrensende på muligheten for å fremsette krav i medhold av offentlighetsloven, jf. også NOU 1999: 27 Ytringsfrihed bør finde Sted s. 93 - 94. Det

¹ Dokument nr. 15 (2006-2007) spm. nr. 1355 datert 06.09.2007

er uheldig, bl.a. fordi bestemmelsen gir adgang til å unnlate å journalføre dokumenter som kan være av stor allmenn interesse. Videre synes praksis etter bestemmelsen lite konsistent."

I lys av dette, og den massive kritikk som er reist fra flere hold både fra pressen, politikere og ulike fagpersoner, vil vi på det sterkeste oppfordre regjeringen til å gjeninnføre journalføringsplikten, slik den var formulert i den tidligere arkivinstruks².

Merknader til de enkelte paragrafer i forskriftsutkastet

§ 1 Unntak fra virkeområdet til offentleglova

1. ledd:

Vi viser til § 1 i utkast til forskrift som foreslår enkelte unntak fra offentlighetslovens virkeområde.

Vi vil innledningsvis minne om de føringer som ble gitt under Stortingets behandling av offentleglova (Inns.O.nr.41 (2005-2006)) om at organisering av virksomhet ikke skal få konsekvenser for spørsmål om innsyn og offentlighet, og at forskriftshjemmelen for unntak fra hovedregelen om virkeområde skal praktiseres forsiktig. I dette må det ligge et absolutt krav om at alle unntak skal begrunnes særskilt.

Etter vårt syn er de foreslåtte unntak i første ledd, gjennomgående dårlig begrunnet. I høringsnotatet henvises det til føringer i forarbeidene til ny offentleglov og "forretningsomsyn", uten at det, verken i høringsnotatet eller i forarbeidene det henvises til, konkretiseres hvordan forretningshensyn begrunner unntak for hele driften. Dette kan ikke være en lojal oppfølging av Stortingets klare føringer for praktiseringen av denne forskriftshjemmelen. Den nye offentlighetsloven har bestemmelser som verner private selskaps legitime krav på hemmelighet, og vi kan ikke se at departementet har gitt gode grunner for at man skal gå utover disse lovfestede unntakene. **På bakgrunn av dette er vi mot de foreslåtte unntak som framgår av første ledd.** I det følgende vil vi begrunne hvorfor vi mener det er viktig med innsyn i selskapene som er foreslått unntatt.

Posten Norge AS

Posten er gjennom konsesjon fastsatt av samferdselsdepartementet, pålagt å tilby postale basistjenester (leveringspliktige tjenester) og grunnleggende banktjenester i hele landet. Som kompensasjon for de merkostnadene konsesjonsforpliktelsene påfører selskapet, har vi ordninger for statlig kjøp av posttjenester. Med andre ord så får posten betalt for å ivareta visse samfunnsmessige mål.

I henhold til St.meld. 11 (2003-2004). "Om virksomheten til Posten Norge AS" er det et hovedformål å "sikre privatkunder og næringslivet i alle deler av landet et godt og variert tilbud av posttjenester.". I den samme stortingsmeldingen skriver departementet: "Departementet forventer at omstillingene og effektiviseringene i

² Jfr. kgl. res av 30.11.1984 pkt. 5.4.1.

Posten vil bidra til å utvikle et fremtidsrettet tjenestetilbud. Brukerne av tradisjonelle posttjenester skal også i fremtiden sikres gode og rimelige posttjenester. (...) Liberaliseringen av postsektoren skal ikke svekke det universelle tjenestetilbudet, men tvert imot bidra til at posttjenestene blir bedre i hele landet."

Det er altså et politisk mål at samfunnsborgere i hele landet skal sikres en god og rimelig posttjeneste. En avgjørende faktor for å nå dette målet, er at brukerne av posttjenesten sikres løpende innsyn i Postens virksomhet. Dette er spesielt viktig når man står overfor beslutninger som angår drift som for eksempel nedlegging eller omlegging av posttjenester.

I denne type saker taler både demokratihensyn og hensynet til sakens opplysning for at brukerne sikres innsyn på et så tidlig stadium som mulig, idet borgerne får mulighet til å si sin mening på et informert grunnlag. Offentlighet rundt denne type beslutninger kan også bidra til å styrke tillitten til avgjørelsen og dermed også til Posten som virksomhet.

På bakgrunn av dette mener vi det er av stor samfunnsmessig betydning at Posten Norge AS omfattes av offentlighetsloven. Videre kan vi ikke se at departementet har argumentert for at forretningshensyn i seg selv er så tungtveiende at det forsvarer unntak for hele virksomheten. Etter vårt syn vil de unntak som følger av offentlighetsloven, spesielt i § 13 i den nye loven, ivareta de tilfeller der det er et reelt behov for unntak.

Eksportutvalget for fisk AS (EFF)

Innledningsvis stiller vi spørsmål til hvilke forretningshensyn som er av en slik art at de kan begrunne unntak for EFFs virksomhet, ettersom denne hovedsakelig går på koordinering og markedsføring for norsk fisk og sjømat i Norge og internasjonalt, fiskeristatistikk og markedsadgang for norsk sjømat.

Videre viser vi til at kystdepartementet har det overordnede ansvar for at virksomheten blir drevet forsvarlig og i samsvar med de politiske målene og rammevilkårene som er fastsett for virksomheten. Ut i fra dette må EFF sees på som statens forlengede arm i den politiske markedsføring og koordinering av norske fiskeressurser. Fram til 2005 var EFF også en del av den statlige virksomheten. Vi er svært kritiske til at en omorganisering som skjedde for 2 år siden, skal resultere i at denne virksomheten ikke lenger er unntatt offentlig innsyn. Vi viser for øvrig til følgende uttalelse fra departementet i forbindelse med endringen: *"Fiskeri- og kystdepartementet og EFF er enige om at EFF etter omdanningen skal bestå mest mulig likt som i dag³".* Unntak for EFFs virksomhet vil være i strid med det grunnleggende prinsippet om at organiseringen ikke skal få betydning for innsynsspørsmålet, eller at et offentlig organ ikke skal kunne organisere seg vekk fra innsyn.

Vi vil også vise til at EFF mottar betydelig statsstøtte gjennom avgifter fra fiskerinæringen fastsatt av Stortinget i medhold av Fiskeeksportloven. Offentligheten og fiskerinæringen spesielt, har et legitimt krav på å ha muligheten til å kontrollere hvordan disse pengene disponeres.

³ jf. St.prp. nr. 65 (2004-2005)

Videre medfører statsstøtte at EFF ikke driver konkurranse på like vilkår med andre aktører. Dermed faller virksomheten inn under selve kjerneområdet til hva man ønsker å innlemme i den nye loven, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 116: *"Dette vilkåret ("på same vilkår som private" vår anm.) inneber at lova vil gjelde for rettssubjekt som det offentlege har gitt fordelar, f.eks. i form av subsidiar, eller på andre måtar har sikra rettssubjektet inntekter som konkurrentane ikkje har, sjølv om verskemma er utsett for konkurranse frå det private"*. Med andre ord mener vi det er sterke samfunnsmessig hensyn her som tilsier innsyn, og vi kan ikke se at det foreligger legitime grunner for å unnta EFF fra offentlighetslovens virkeområde.

Gassco AS

Gassco har en sentral rolle i videreutviklingen av gasstransportsystemet og i samordningen av prosesser for videreutvikling av infrastrukturen for transport og behandling av gass fra norsk sokkel. Som ansvarlig for den helhetlige driften av gasstransportsystemet overfor samtlige produsenter av gass, har Gassco AS en meget viktig samfunnsrolle. Vi mener dette i seg selv er forhold som tilsier åpenhet rundt Gasscos virksomhet.

I henhold til Stortingsproposisjon nr. 36 (2000- 2001) og Energi-og miljøkomiteens innstilling nr. 198 (2000-2001) er Gassco underlagt en rekke politiske føringer for sin virksomhet. Her heter det blant annet at transport- og behandlingsanleggene skal tjene alle produsenter av gass og bidra til en samlet effektiv utnyttelse av ressursene på kontinentalsokkelen. Vi stiller spørsmål ved hvordan man skal drive en effektiv, uavhengig kontroll med at Gassco driver en virksomhet innenfor disse føringene hvis ikke allmennheten får innsyn i virksomheten. Følgelig taler miljøhensyn for innsyn i Gasscos virksomhet.

Vi kan heller ikke se at Gassco AS er i en konkurransesituasjon som tilsier at virksomheten skal unntas offentlighet.

Petoro AS

Petoro AS har ansvaret for forretningsmessige forhold knyttet til statens direkte engasjement i petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel og virksomhet knyttet til dette. På selskapets nettsider opplyses det at de handler *"på vegne av staten for statens regning og risiko"*. Årsresultatet for statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) i 2006 var 128,5 milliarder kroner, mens totale driftsinntekter var 175,0 milliarder. Det er med andre ord betydelige offentlige midler som skytes inn i selskapet, og som Petoro forvalter på statens vegne. Dette i seg selv er tungtveiende argumenter for offentlighet ut i fra prinsippet om at offentlighet skal følge pengene. Samtidig fører statsstøtte til at Petoro ikke driver konkurranse på lik linje med andre aktører slik at de hensyn som skal verne om konkurransen, ikke kan tillegges like mye vekt overfor Petoro.

Petoro AS har selv uttalt at de ønsker mest mulig åpenhet i sin virksomhet, jfr. følgende uttalelse fra Informasjonsdirektør Sveinung Sletten som er gjengitt på selskapets nettside: *"For å være den beste partner skal Petoro være preget av stor åpenhet og samhandling i forholdet til myndigheter, andre oljeselskaper, oljeindustrien for øvrig og i forhold til det norske samfunnet gjennom god kontakt med politikere, mediene, ulike interessegrupper og andre."*

Etter vårt syn er Petoro AS mer et virkemiddel i Norsk petroleumspolitik, enn en virksomhet som drives på forretningsmessig grunnlag. Uansett må hensynet til behovet for offentlig kontroll av statens ressursforvaltning på dette området, veie tyngre enn behovet for å verne forretningsmessige interesser.

Statkraft AS

Som et 100 % statlig eid organ, og som forvalter av en av våre viktigste naturressurser, kan vi fastslå at Statkraft driver sin virksomhet for og på vegne av det offentlige.

I henhold til Statkraft årsrapport for 2006 skal deres virksomhet bidra til å forsyne Europa med miljøvennlig energi, sørge for bærekraftig utnyttelse av naturressursene og begrense miljøpåvirkningene som virksomheten medfører. Det oppgis også at bærekraft står sentralt i Statkraftkonsernets forretningsstrategi, og at miljøarbeidet skal være preget av åpenhet og vilje til læring slik at uønskede miljøhendelser unngås.

Med så klare mål og påstander om bærekraftig og miljøeffektiv virksomhet, samt vilje til læring, må det være en forutsetning at deres virksomhet drives i tråd med offentlighetsprinsippet. Åpenhet rundt metoder og forretningsstrategi er ikke bare egnet til å avdekke feil, det kan dessuten bidra til nyttige debatter som igjen kan føre til bedre løsninger for miljøet. Dermed taler sterke miljøhensyn for at Statkraft følger hovedreglen om innsyn. For øvrig vil det også være i tråd med selskapets eget mål om bærekraft og miljøvern at selskapet omfattes av loven.

Heller ikke for Statskraft kan vi se at konkurranse i seg selv kan være et tungtveiende argument for at selskapet skal unntas, og stiller spørsmål ved om det foreligger en reell konkurransesituasjon.

NRK Aktivum

Selv om NRK Aktivum er et mer kommersielt selskap enn de andre som er foreslått unntatt og ikke ivaretar samfunnsmessige behov i tilsvarende grad, kan vi heller ikke for dette selskapet se at departementet har kommet med en tilstrekkelig begrunnelse for forslaget. NRK Aktivum er et heleid datterselskap av Norsk rikskringkasting AS, og faller per definisjon inn under offentlighetsloven. Vi kan ikke støtte et forslag om å unnta et konkret selskap fra offentlig innsyn, når eneste begrunnelse er "forretningsmessige hensyn". I tillegg mener vi det er reelt behov for innsyn i NRK Aktivums virksomhet blant annet for å ha mulighet til å drive uavhengig kontroll av et det ikke foregår kryssubsidiering.

Øvrige merknader:

I høringsnotatet står det at det kan være aktuelt å bruke forskriftshjemmelen for unntak på "kultuinstitusjoner, forskningsinstitusjoner o.l. bl.a. innanfor universitets- og høgskolesektoren."

Vi ser at det i enkelte tilfeller vil være et legitimt behov for å unnta dokumenter som gjelder kunstnerlig og faglig programering og repertoarplanlegging. Samtidig vil vi på det sterkeste fraråde følgende:

- Å unnta hele institusjoner når det kun er enkelte dokumenter som det er legitimt å unnta, jf. prinsippet om at et unntak ikke skal strekkes lengre enn begrunnelsen tilsier.
- Å unnta institusjoner kun av praktiske årsaker, eller fordi det vil være "administrativt byrdefullt" å være underlagt loven.
- Å overlate spørsmålet om innsyn i denne type selskaper til overordnet departement.

Unntak av praktiske hensyn kan føre til at man organiserer sin virksomhet ut i fra en bevisst omgåelse av offentlighetsloven, noe som vil være i strid med det grunnleggende prinsipp som den nye loven bygger på, om at organisering ikke skal ha betydning for offentlighetsspørsmålet. Det avgjørende må være om organet driver en slik virksomhet at det er nødvendig med kontroll gjennom innsyn.

Som eksempel på en type virksomhet som driver innenfor universitets- og høyskoleloven, viser vi til universitets- og høyskolelovens § 12-4 første ledd, der følgende framgår: *"En institusjon kan, innenfor generelle retningslinjer fastsatt av departementet, opprette eller delta i selveiende tiltak eller i selskap når slik deltakelse er av interesse for institusjonens faglige virksomhet og til nytte for samfunnet."*

Med hjemmel i denne bestemmelsen driver universitets- og høyskolesektoren randsoneraktivitet og gjennom dette forvaltning av statlige eierinteresser, av et betydelig omfang, jf. for eksempel Forskningsparken AS og stiftelsen SINTEF, som begge er tilknyttet Universitet i Oslo, og Universitetsforskning Bergen (Unifob), tilknyttet Universitet i Bergen.

I NOU 2003:35 - "Ny lov om universiteter og høyskoler" oppgir dessuten Kunnskapsdepartementet at det går mot en utvidet bruk av randsoneraktivitet i universitets- og høyskolesektoren, jf. punkt 5.6. Det er altså snakk om en virksomhet som i dag er av et betydelig omfang, og som forventes å øke.

Vi vil advare sterkt mot at det innføres regler som hindrer innsyn i denne type virksomhet innenfor universitets- og høyskolesektoren. Innsyn er en helt avgjørende forutsetning for muligheten til å drive en effektiv og uavhengig kontroll med at det foregår en forsvarlig forvaltning av statlig eierskap i disse selskapene/stiftelsene. Dette inkluderer også muligheten til å kontrollere at det ikke foregår ulovlig krysssubsidiert mellom oppdrags- og bidragsfinansiert virksomhet og grunnbevilgningen til denne sektoren. Et annet viktig argument er muligheten til en uavhengig kontroll med at eierskapet *"er av interesse for institusjonens faglige virksomhet og til nytte for samfunnet"* slik Stortinget har stilt som vilkår i loven.

Annet ledd:

Vi viser til forslaget i § 1 annet ledd om å unnta selvstendige rettssubjekt uten fast ansatte. Det framgår av høringsnotatet at dette er praktisk begrunnet. Prinsipielt er vi kritisk til at unntak fastsettes ut i fra en praktisk begrunnelse og ikke en materiell begrunnelse. Etter vårt syn må det være type virksomhet som er avgjørende for innsynsspørsmålet.

Videre mener vi begrunnelsen ikke er holdbar, fordi det mange tilfeller vil være advokatkontor el. som utøver de administrative/daglige funksjonene for selskapet (inn- og utgående post, løpende saksbehandling og lignende). Vi har også problemer med å forstå at dette kan være et stort praktisk problem for selskap uten fast ansatte da disse neppe kan antas å motta særlig mye post daglig.

På bakgrunn av dette går vi imot å fastsette et generelt unntak for selvstendig rettssubjekt uten fast ansatte.

Tredje ledd bokstav a til e:

Prinsipielt er vi positive til at det fastsettes unntak for deler av virksomheten i stedet for å unnta hele. Dette er i tråd med prinsippet om at unntak ikke skal strekkes lengre enn begrunnelsen. Likevel er vi kritiske til forslaget om å unnta dokument og tilhørende journalinnføringer på følgende områder:

Bokstav b: Folketrygdfondets forvaltning av Statens pensjonsfond – Norge

I høringsnotatet fastslås det at dokument tilknyttet Folketrygdfondets forvaltning av Statens pensjonsfond, i stor grad vil inneholde opplysninger som skal unntas som taushetsbelagte opplysninger etter forvaltningslovens § 13 og/eller etter offentlighetslovens § 23. Likevel foreslår departementet et generelt unntak for alle dokumenter og tilhørende journalinnføringer som er tilknyttet denne virksomheten ut i fra at det foreligger "særlige omsyn". Departementet har ikke angitt hvilke "særlige omsyn" det er tale om.

Vi kan ikke se at unntaket er eller kan begrunnes ut i fra et legitimt behov utover det som følger av taushetspliktsbestemmelsene. Et slikt generelt unntak vil tvert i mot ramme dokumenter som gjelder prinsipielle spørsmål ved Statens pensjonsfond der det er et samfunnsmessig behov for innsyn. Ikke minst er det viktig for å kontrollere at "fondets midler anbringes med sikte på best mulig avkastning over tid i norske kroner under hensyntaken til betryggende sikkerhet og den nødvendige likviditet." jf. § 2 annet ledd i forskrift om forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge.

På bakgrunn av dette går vi imot forslaget som framgår i bokstav b.

Bokstav d og e: Søknader om finansiering hos Innovasjon Norge og saker om finansiering og investering hos Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (NORFUND).

Også her fastslås det at taushetsplikten etter forvaltningslovens § 13 annet ledd vil slå inn. Likevel forslår departementet et generelt unntak for søknader om finansiering hos Innovasjon Norge, og saker om finansiering og investering hos Statens investeringsfond for Norfund. Heller ikke her er det angitt hvilke "særlige omsyn" som foreligger som ikke er ivaretatt av hhv. fvl. § 13 og offl. § 23.

Derimot mener vi det foreligger sterke samfunnsmessige hensyn som tilsier at vi får innsyn i denne type saker og dokumenter. Spesielt mener vi det er viktig med innsyn i saker om investering hos Norfund. Dette har avgjørende betydning for muligheten til å kontrollere mulige forretningspartnere opp mot etisk handel, barnearbeid, menneskerettigheter osv.

Vi viser også til lovavdelingens tolkningsuttalelse som konkluderte med at korrespondansen mellom Norfund og Utenriksdepartementet som hovedregel var

offentlig (sak 2004/03696), og der lovavdelingen blant annet skriver:

"Fondet skal være en integrert del av norsk bistandsvirksomhet, og aktivitetene må ses i nær sammenheng med andre bistandstiltak. Fondet vil således prioritere prosjekter i Norges hovedsamarbeidsland, og prosjektene vil bygge på grundige vurderinger hvor man vektlegger blant annet de miljømessige sidene, kvinne- og likestillingsaspektet, den sosiale profil og menneskerettighetssituasjonen i landet, se Ot.prp. nr. 13 (1996-97) s.3".

I lys av dette er det et reelt og legitimt behov for innsyn slik at man allmennheten har mulighet til å kontrollere at den virksomheten det investeres i eller som det søkes finansiering fra, oppfyller de politiske målsettinger og føringer som gjelder for hhv. Innovasjon Norge og Norfund.

Et eventuelt unntak på dette området bør i hvert fall begrenses til dokumenter og ikke journalinnførsler, særlig ettersom dokumentunntakene etter § 23 første ledd ikke gjelder lenger enn til gjennomføringen har skjedd. I bokstavpunkt e) NORFUND antar vi at det er en feilskrift når det står "saker" og ikke "søknader".

Øvrige merknader til § 1:

Norsk Tipping AS

Når det gjelder spørsmålet om Norsk Tipping skal unntas helt eller delvis gjennom forskriften, så slutter vi oss fullt og helt til de argumenter departementet anfører i høringsnotatet om at Norsk tipping har enerett på denne type spill i Norge, og derfor ikke er utsatt for konkurranse. Dette alene tilsier at det er ekstra viktig med allmenn, uavhengig kontroll gjennom innsyn.

I tillegg viser vi til det politiske mål om at Norsk Tipping skal være et forsvarlig redskap i det offentlige spillpolitikk. Dersom vi skal ha mulighet til å kontrollere at dette politiske målet faktisk nås, er det helt avgjørende med innsyn i deres virksomhet. Innsyn vil gi borgerne mulighet til å ha en velbegrunnet og velinformert oppfatning på om statens spillpolitikk lykkes. Demokratihensyn og samfunnshensyn taler derfor for at Norsk Tipping ikke skal unntas fra hovedregelen om innsyn.

På bakgrunn av dette vil vi på det sterkeste advare mot å fastsette unntak for hele eller deler av Norsk Tippings virksomhet.

§ 2 Utviding av verkeområdet til offentliglova:

Vi støtter at Stiftelsen Nasjonalmuseet for kunst innlemmes gjennom forskrift, og viser til at disse forvalter betydelige ressursser på vegne av det offentlige.

Videre mener vi følgende bør innlemmes:

a) Studentsamskipnaden

I gjeldende lov om studentsamskipnader er det forutsatt at departementet bestemmer når offentlighetsloven skal gjelde, jf. § 13. Bestemmelsen er forutsatt endret som følge av den nye offentliglova, "den tid kongen bestemmer". I høringsrunden til

Kunnskapsdepartementets "Forslag til endringer i lov om studentsamskipnader", skriver Justisdepartementet følgende:

"Hensynene som begrunner offentlighetsprinsippet tilsier imidlertid at studentsamskipnadene bør være omfattet av offentlighetsloven. Offentleglova § 2 annet ledd tredje punktum gir adgang til å fastsette i forskrift at offentleglova skal gjelde for Studentsamskipnadene, og vi vil ta dette opp i det pågående forskriftsarbeidet", jf. s. 4 i høringsuttalelsen av 27.03.2007.

Dette er ikke fulgt opp i høringsnotatet. Vi vil på det sterkeste anmode om at Studentsamskipnadene innlemmes gjennom forskrift, og viser til følgende: Studentsamskipnadene forvalter i dag betydelig offentlige midler. I 2005 ble det utbetalt ca. 70,3 millioner kroner⁴ til 26 studentsamskipnader. Dette tilsvarer omtrent halvpartene av det totale tilskudd til studentrelaterte formål. Dette kommer *i tillegg* til det studentsamskipnadene mottar årlig fra den obligatoriske semesteravgiften. I 2004 utgjorde semesteravgiften for samtlige samskipnader 136 millioner kroner⁵. **Totalt er det altså snakk om i overkant av 200 millioner kroner i statsstøtte som forvaltes årlig av studentsamskipnadene og som offentligheten ikke har innsyn i.**

Allmennheten har altså ikke mulighet til å kontrollere at studentsamskipnadene forvalter offentlige midler forsvarlig, og i tråd med de formål som regjeringen har satt ved tildeling av midler. Dette er problematisk, først og fremst fordi det er snakk om betydelige midler, men også av hensyn til brukerne av studentsamskipnadene. Et grunnleggende prinsipp for styring av samskipnadene er brukerstyring, og en forutsetning for dette er åpenhet rundt saker som samskipnaden har til behandling og avgjørelser som treffes. Dette må gjelde for alle, ikke bare for studenter som sitter i styret eller i Velferdstinget. Dette vil også sikre at flere syn kommer frem, noe som igjen vil styrke de beslutninger som tas.

Ettersom pressen har til oppgave å spre informasjon, vil det også ubetinget komme brukerne til gode dersom pressen gjennom innsyn får muligheten til å rette et kritisk blikk på hvordan verdier forvaltes ut i fra det formål at det skal være til det beste for studentene og studentvelferd.

På bakgrunn av dette går vi inn for å innlemme Studentsamskipnadene i offentlighetsloven gjennom forskriftens § 2. Dette forutsetter også endring i studentsamskipnadslovens § 13, jf. offentleglova § 34 nr. 15.

I tillegg mener vi følgende institusjoner, stiftelser og aksjeselskaper bør innlemmes gjennom forskriften:

Allmenningsstyrene
Stiftelsen INTSOK, Oslo kommune
Oslo Børs ASA, Kontrollkomiteen ved Oslo Børs, Klagenemnda ved Oslo Børs.
Norsk Folkemuseum, stiftelse, Oslo kommune
Norsk Form, stiftelse, Oslo kommune
Det Norske Teatret, Oslo kommune
Oslo Nye Teater, Oslo kommune

⁴ Tall hentet fra Ot.prp. 1 (2006-2007)

⁵ Tall hentet fra rapporten "Gjennomgang av Studentsamskipnadsordningen" (2005)

Stiftelsen Oslo-Filharmonien, Oslo kommune
Agder Teater AS, Kristiansand kommune
Elstangen AS, Ringerike kommune
Festspillene i Nord-Norge, stiftelse, Harstad kommune
Forus Næringspark AS, Stavanger kommune
Fusa Kraftlag BA, Fusa kommune
Helgeland Museum, Mosjøen kommune
Hadeland Energi AS, Gran kommune
Hålogaland Teater AS, Tromsø kommune
Kunnskapsparken Eiendom AS, Stavanger kommune
Nord-Jæren Bompengeselskap AS, Stavanger kommune
Nordland Teater AS, Rana kommune
Norsk Skogmuseum, Stiftelse Elverum kommune
Peer Gynt AS, Nord-Fron kommune
Ringeriks-Kraft AS, Ringerike kommune
Ringkollstua AS, Ringerike kommune
Stavanger Symfoniorkester Stiftelse, Stavanger kommune
Stavanger-regionen Næringsutvikling AS, Stavanger kommune
Stiftelsen Helgeland Museum, Mosjøen kommune
Stiftelsen Kvinnemuseet – Museene i Glåmdal, Kongsvinger kommune
Stiftelsen Maihaugen, Lillehammer kommune
Stiftelsen Norsk Oljemuseum, Stavanger kommune
Stiftelsen Norsk Skogfinsk Museum, Grue kommune
Stiftelsen Offshore Northern Seas, Stavanger kommune
Stiftelsen Peer Gynt, Nord-Fron kommune
Stiftelsen Rogalandsforskning, Stavanger kommune
Stiftelsen Stavanger Forum, Stavanger kommune
Stiftelsen Stavanger Konserthus, Stavanger kommune
Stiftelsen Tromsø Symfoniorkester, Tromsø kommune
Stiftelsen Trondheim Symfoniorkester, Trondheim kommune
Trøndelag Teater AS, Trondheim kommune
Vardar AS, Drammen kommune

b) Kulturinstitusjoner

Kultur-Norge⁶ består av en rekke institusjoner som mottar betydelig støtte over statsbudsjettet. Samtidig har de en organisering som etter dagens lovgivning har ført til at mange av dem ikke ser seg bundet av offentlighetsloven. En undersøkelse som ble gjennomført i 2000 i regi av Norsk Journalistklubb viste at av 57 kulturinstitusjoner som alle mottok statsstøtte, mente 37 at de ikke var underlagt offentlighetsloven. Av disse var blant annet Haugesund Teater, Den Norsk Opera, Trøndelag teater, Den Nasjonale Scene, Stavanger Symfoniorkester, Norsk Arkitekturmuseum, Festspillene i Bergen og Norsk Skogbruksmuseum. Totalt mottok de som mente de ikke var underlagt offentlighetsloven, drøye 1 milliard kroner i offentlig støtte.

I budsjettet for 2008 bevilges 4 849,1⁷ millioner kroner til kulturformål.

⁶ Inn under begrepet "kultur-Norge" faller både teater, festspill, festivaler, museer og lignende, herunder både faste og prosjektbasis.

⁷ Jf. St.prp. 1(2007-2008)

Regjeringen har gjennom Soria Moria-erklæringen, kulturloftet og ny kulturlov, framhevet kunst og kulturtilbud som viktige politiske målsettinger.

Regjeringen har selv uttalt⁸ at kulturloven, som trådte i kraft 1. august 2007, er et viktig virkemiddel for å oppnå en tydeliggjøring av det offentliges ansvar for kultursektoren. I henhold til denne lovens § 1 er det et offentlig ansvar å *"fremja og leggja til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd, slik at alle kan få høve til å delta i kulturaktivitetar og oppleva eit mangfald av kulturuttrykk"*.

Det kan derfor ikke være noen tvil om at statsstøtte til kulturinstitusjoner er en del av regjeringens politiske satsning, og virkemiddel for å oppfylle allmennhetenes lovfestede krav på et bredt og tilgjengelig kulturtilbud. Effektiv kontroll av bruken av offentlige midler, samt håndheving av loven, må i seg selv være helt avgjørende for spørsmålet om institusjonene skal omfattes av loven.

På bakgrunn av ovenstående mener vi det er et klart behov for en gjennomgang av Kultur-Norge for å kartlegge hvem som per definisjon faller utenom loven, men som bør innlemmes. Avgjørende her må være type virksomhet og om de mottar statsstøtte, ikke type organisering. Vi kommer gjerne med innspill til en slik gjennomgang.

§ 4 Betaling for innsyn

Overskriften på denne bestemmelsen bør endres til "betaling for kopi" og ikke *innsyn*, ettersom det er det paragrafen gir hjemmel til.

I høringsnotatet understreker departementet at forslaget om betaling for når tallet på kopier overstiger hundre ark i en sak, ikke er ment slik at organet plikter å ta betalt, jfr. ordlyden "kan". Vi forstår dette som en anmodning om at offentlige organer benytter denne bestemmelsen med varsomhet, og i tråd med god forvaltningsskikk. Dette betyr at offentlige organer bør se på denne som en "nødparagraf" som kun nyttes i de tilfeller der det er åpenbart at innsynskravet fremmes nærmest for å sjikanere organet. For seriøse henvendelser som gjelder større saker av offentlig interesse, vil det være i tråd med god forvaltningsskikk å ikke ta betalt.

Når det gjelder de øvrige bestemmelsene om betaling, må det være helt klart at betalingen kun kan knyttes opp mot de kostnadene selve *gjennomføringen* av innsynsretten påfører organet, og ikke produksjonen av opplysingene. Videre må "rimelig avkastning" i siste ledd hva som er rimelig ut i fra investeringene, og ikke antall treff/popularitet.

§ 6 Tilgjengeliggjøring av journalar på Internett

Første ledd:

Elektronisk postjournal er en enorm styrke både for demokratiet og offentlighetsprinsippet i Norge. Vi forutsetter derfor at departementet, sammen med opprettelsen av OEP, har en løpende vurdering av muligheten for å innlemme andre organer. **Allerede i dag mener vi samtlige fylkeskommuner og kommuner bør innlemmes.** Disse fører elektronisk postjournal og er helt sentrale

⁸ Jf. St.prp. 1 (2007-2008)

informasjonsleverandører for allmennheten. Når grunnforutsetningen i lovens § 10 annet ledd er oppfylt er det en forholdsvis enkel sak å gjøre journalen tilgjengelig på nettet. Dette gjøres også av mange kommuner og fylkeskommuner i dag.

Departementet ber i høringsnotatet om innspill på om virksomheter som har under et visst antall ansatte el, skal unntas fra kravet om tilgjengeliggjøring på Internett. Vi kan ikke se at dette er et relevant avgrensningskriterium. Det avgjørende bør være hva slags virksomhet det er snakk om, og om virksomheten fører elektronisk journal. Det kan finnes små virksomheter som behandler saker av stor offentlig interesse, og dette kan også endre seg over tid. **På bakgrunn av dette går vi imot å fastsette begrensninger ut i fra størrelsen på virksomheten/antall ansatte i plikten til å legge ut elektronisk journal på internett.**

Vi er også svært kritiske til forslaget i første ledd, annet punktum om å gi UD myndighet til å fastsette hvilke utenriksstasjoner og underordnede organ som skal gjøre journalen tilgjengelig på Internett. Prinsipielt mener vi plikten til å legge ut journalen på internett er såpass viktig at det bør fastsettes i forskrift. Videre stiller vi spørsmål ved om det er i tråd med intensjonene bak offentleglova § 10 annet ledd å gi departementet en slik fullmakt, når det framgår eksplisitt av denne at dette skal fastsettes av Kongen i forskrift. **På bakgrunn av dette er vi imot regelen om at UD avgjør spørsmålet om å legge elektronisk journal ut på internett, og viser til at dette må fastsettes i forskriften.**

Videre mener vi det må fastsettes i forskrift at samtlige utenriksstasjoner som fører elektronisk journal, skal tilgjengeliggjøre denne på Internett.

Annet ledd:

Vi viser til forslag om at OEP skal inneholde de opplysninger som kreves etter arkivforskriften § 2-7. I tillegg foreslås det at journalen opplyser om kontaktperson. Vi vil anmode sterkt om at det presiseres i forskriften at "kontaktperson" som hovedregel skal være "saksbehandler". Når man søker etter informasjon om en sak er det helt avgjørende at man får snakke om den som sitter med fagkompetansen. Det har stor betydning for sakens opplysning at man får snakke direkte med den som sitter med fagkompetansen. Videre er det arbeidsbesparende, både for forvaltningen og for pressen, hvis man slipper unødige mellomledd før man får snakke med rett person. Totalt sett mener vi det vil være til det beste for samfunnet om fagpersonell i større grad får ytret seg i media. Det bør være en naturlig del av fagpersonells arbeidsoppgaver å drive opplæring gjennom informasjon fra sitt felt.

Etter dagens EPJ får man som regel oppgitt saksbehandler. En endring til kontaktperson vil derfor i praksis innebære en innsnevring av den informasjon som er offentlig tilgjengelig i dag – noe som må være i strid med opprettelsen av OEP og formålet med ny offentleglov.

Forslag til ny § 6 annet ledd, siste pkt:

"I tillegg skal journalen opplyse om kontaktperson. Kontaktperson skal som hovedregel være saksbehandler."

§ 7 Tilgjengeliggjering av dokument på internett

Dette er en viktig presisering, både for forvaltningen, allmennheten og for pressen. Det vil være arbeidsbesparende for alle parter om offentlige dokumenter i større grad enn i dag tilgjengeliggjøres på internett. Vi støtter forslaget til en bestemmelse om dette, men mener departementet kunne vært ennå klarere i forskriften gjennom følgende tillegg i første ledd:

"Dokumenter av høy offentlig interesse, bør gjøres tilgjengelig for allmennheten på Internett."

Videre antar vi at det er utleggingen på nett som begrunner unntakene i bokstavpunktene b til d. Det bør da framgå klart av bestemmelsen at publikum vil ha innsynsrett også i slike dokumenter ved frammøte på organets kontor, eller ved bestilling av innsyn.

Begrensinger i søkerfunksjonalitet:

Vi mener det er svært viktig at OEP bevarer muligheten til å søke på personnavn også tilbake i tid. Søkerfunksjon på personnavn er nødvendig for å kunne drive kritisk, undersøkende journalistikk, for eksempel for mulig sammenblanding av roller, og det har betydning som historisk dokumentasjon. Det er derfor av stor samfunnsmessig betydning at vi bevarer denne søkerfunksjonaliteten.

Samtidig kan vi ikke se hvilke personvern hensyn som eventuelt begrunner en slik tidsbegrenset søkerfunksjon. Fra enkelte hold har faren for såkalte "profildannelse" blitt anført som et argument for å avgrense søkerfunksjonalitet. Vi vil advare mot en overdreven frykt for profildannelse. Vi har ingen praksis som tyder på at dette er et stort problem ved dagens EPJ. En undersøkelse fra Universitetet i Oslo konkluderte tvert imot med at *"Bekymringen for at EPJ utgjør en personverntrussel er empirisk ubegrunnet. EPJ utgjør ingen alvorlig personverntrussel"*.⁹ (Risan 2004) På bakgrunn av dette går vi imot at det opprettes tidsbegrensning på muligheten til å søke på personnavn.

Øvrige merknader:

Vi støtter forslaget i § 8 i forskriftsutkastet om at unntaket for organinterne dokumenter ikke gjelder for dokument fra administrasjonen til styret i foretak etter helseforetaksloven og fra administrasjonen til kollegial enhet ved universiteter og høyskoler, men mener dette bør utvides til også å gjelde dokument som går mellom de ulike fakulteter. Dette gjøres i dag blant annet ved Universitetet i Bergen. Det utveksles faglige vurderinger mellom de ulike fakulteter som er viktige bidrag til den offentlige debatt. Vi foreslår altså følgende tillegg i § 8 første ledd:

"Unntaket gjelder heller ikke for dokument som går mellom de ulike fakulteter ved universiteter og høyskoler".

Videre bør det presiseres i merknadene til forskriften at dokumentbegrepet også omfatter sakslister og innkalling til møter.

⁹ Rapport om Prøveprosjektet Elektronisk postjournal – Statlig manøvrer mellom åpenhet og personvern, Lars Risan UiO, 2004.

§ 11 Klageorgan

Annet ledd:


Vi mener regelen i § 11 annet ledd, tredje pkt. om at klageinstans der flere organ har eierandeler eller har rett til å velge medlemmer til det øverste organet i et selvstendig rettssubjekt skal avklares av eierne/rettighetshaverne, er en praktisk dårlig regel. En slik regel åpner for det første for at klageinstans ikke avklares før det kommer en klagesak, noe som vil få betydning for saksbehandlingstiden. Videre er sannsynligheten stor for at partene ikke blir enige, noe som i verste fall kan resultere i at man ikke har noe reell klagerett. Sivilombudsmannen har gjentatte ganger uttalt at det er viktig at klager over avslag på innsyn behandles raskt slik at man får avklart spørsmålet mens saken det søkes innsyn i, har aktualitet. Dette ble også framhevet under Stortingets behandling av ny offentleglov; *"Flertallet viser videre til at tidsaspektet er sentralt ved klager etter offentlighetsloven. Krav om innsyn etter offentlighetsloven mister aktualitet raskere enn andre saker."*¹⁰ På bakgrunn av dette går vi i mot forslaget i annet ledd tredje punktum, og ber om at departementet fastsetter i forskrift hvem som er klageinstans når flere er eiere av et selskap. Vi mener en naturlig klageinstans her vil være Fylkesmannen.

Siste ledd:

Vi noterer at departementet foreslår at Sametingsrådet skal være klageinstans for Sametingets administrasjon. Vi imøteser at departementet også foreslår løsning på klageinstansproblemet som vi har for de kirkelige organer, og for de organer som besluttes lagt under lovens virkeområde etter forskriften § 2.

Med vennlig hilsen

For OFFENTLIGHETSUTVALGET I NORSK PRESSEFORBUND



Arne Jensen
utvalgsleder



Kristine Holm
utvalgssekretær

¹⁰ Inst.O.nr. 41 (2005-2006)