



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

JUSTISDEPARTEMENTET	
06 NOV 2007	
SAKSNR.:	200705911
AVD/KONT/BEH:	LOV/EO/MHG
DOK.NR. 110	ARKIVKODE:

Justis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref

Vår ref
200703706-/EMS

Dato
17.10.2007

Høring Forskrift til den nye offentlighetsloven

Vi viser til Justisdepartementets brev av 4.9.2007, vårt brev av 15.8.2007 og Justisdepartementets brev av 13.09.2007.

1. Virkeområdet til offentlighetsloven.

Den nye offentlighetsloven har et utvidet virkeområdet sammenlignet med gjeldende lov. Etter § 2 første ledd vil loven som hovedregel gjelde for selvstendige rettssubjekt (aksjeselskap, ansvarlige selskap og lignende) der det offentlige har en eierandel som gir mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet i rettssubjektet eller på annet grunnlag har rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene i dette organet. Det er gitt forskriftshjemmel i § 2 andre ledd som på visse vilkår gir anledning til å fastsette at loven likevel ikke skal gjelde for rettssubjekt som er omfattet av § 2 første ledd.

I høringsnotatet viser Justisdepartementet til Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 35, andre spalte og Inst. O. nr.41 (2005-2006), s. 6 og understreker at både det som er sagt i proposisjonen og føringene fra justiskomiteen tilsier at denne forskriftshjemmelen blir brukt forsiktig. I Ot. prp. 102 (2004-2005) står det at for små kulturinstitusjoner vil det kunne være administrativt byrdefullt å være underlagt loven. Departementet tar derfor sikte på å holde disse utenfor loven. Videre skriver departementet at det samme kan gjøre seg gjeldende for små rettssubjekt innenfor andre sektorer.

1.1 Forskriften § 1 unntak fra virkeområdet til offentlighetsloven. Universitets- og høyskolesektoren og aksjeselskaper.

Aksjeselskaper som i utgangspunktet omfattes av loven, kan unntas med hjemmel i forskrift. Det skal ikke være kurant å unnta selskaper fra offentlighetsloven. Det

påpekes at det for små rettssubjekt, vil være administrativt byrdefullt å følge bestemmelsene om offentlighet. Justisdepartementet tar derfor sikte på å holde slike selskaper helt utenfor loven. I høringsnotatet foreslår departementet en regel om at loven ikke skal gjelde for selvstendige rettssubjekt uten fast tilsatte da de ikke vil kunne praktisere loven fra dag til dag, jfr. forslaget til forskrift § 1 andre ledd.

Etter Kunnskapsdepartementets syn er forslaget til unntaksbestemmelse meget snevert og viser til at aksjeselskaper som i utgangspunktet omfattes av loven, kan unntas med hjemmel i forskrift. Justisdepartementet sier eksplisitt i Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 35 at "universitets- og høyskolesektoren er eit anna område der det kan gjere seg gjeldande særlege grunnar som tilseier at forskriftsheimelen blir brukt".

Forslaget til unntak i § 1 i forskriften synes mer begrensende enn flertallet i justiskomiteen forutsatte. Vi viser også til Innst. O. nr. 41 (2005-2006) s. 6 der et komiteeflertall, bestående av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti peker på "at mange av de private virksomhetene som utfører oppgaver det offentlige har et lovpålagt ansvar for å tilby, er små og har liten administrasjon, slik at det vil være urimelig byrdefullt for dem å etterleve loven, og at dette dermed vil kunne trekke ressurser bort fra primæroppgavene disse virksomhetene skal utføre." Videre bemerkes det at når selskaper utfører oppgaver for det offentlige, vil det offentlige ha en rekke dokumenter som vedrører virksomheten i selskapet, f.eks. dokumenter som har sammenheng med det offentliges kontroll av virksomheten, tillatelser, bevilgninger eller avtaler som sier hvordan oppgaven skal utføres mv. Disse dokumentene vil på vanlig måte være underlagt innsynsrett hos det offentlige. Nevnte komiteeflertall synes å konkludere med at "allmennhetens behov for innsyn i slike virksomheter [vil] være ivaretatt gjennom innsynsretten hos det offentlige. Allmennheten vil ha mindre interesse av de mer detaljerte og konkrete opplysningene som bare finnes hos den private aktøren."

P.t. vil omlag 30 aksjeselskaper under KD i utgangspunktet omfattes av loven, jf. § 2. Kunnskapsdepartementet forvalter direkte eierskapet i fire selskap. Dette er Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS, Simula Research Laboratory AS, Universitetssenteret på Svalbard AS og UNINETT AS. Det er rimelig at disse omfattes av offentlighetsloven.

De øvrige selskapene har det til felles at de har en nær tilknytning til den virksomhet som drives av universiteter og høyskoler, men varierer i størrelse, økonomisk aktivitet og virksomhetsområde. Gjennomgående kan det sies at selskapene der institusjonene forvalter statens eierskap er små.

Forslaget til forskrift om å unnta aksjeselskap uten faste tilsatte fra offentlighetsloven, vil gjelde for enkelte av selskapene i UH-sektoren. Andre selskaper har svært få ansatte, men vil være omfattet av loven etter forslaget til forskrift om unntak. For disse kan det være urimelig byrdefullt å praktisere loven.

Selskaper som faller inn under loven vil ha plikt til å føre journal etter reglene i arkivloven med forskrifter. En rekke av aksjeselskapene har ikke system for journalføring og håndtering av begjæringer om innsyn. Selskapene vil måtte få dette på plass. Det vil også være nødvendig med kompetanseheving blant personalet. Dette vil ha økonomiske og administrative konsekvenser. For de aller minste selskapene kan konsekvensene fremstå som problematiske innenfor gjeldende budsjettammer. Det antas at det tas tilbørlig hensyn til prinsippet om offentlighet ved at universitetene og høyskolene som forvalter eierskapet i selskapene skal være omfattet av offentlighetsloven. Kunnskapsdepartementet viser til Inst. O. nr. 41 (2005-2006) s. 6 og mener at tilsvarende hensyn gjelder for selskapene i universitets- og høyskolesektoren for øvrig. Disse selskapene under Kunnskapsdepartementet bør unntas fra offentlighetsloven.

Universitetene og høyskolene kan selv opprette selskaper og eie aksjer innenfor gitte fullmakter. En konkret benevning av de selskapene som ikke skal omfattes, kan være ressurskrevende og falle urimelig ut. Dersom hvert selskap som skal unntas fra loven må nevnes eksplisitt, vil det være svært ressurskrevende å endre forskriften hver gang en institusjon får eierposisjon i selskap som gjør at dette omfattes av loven. Det synes heller ikke hensiktsmessig å trekke grensen etter antall faste tilsatte.

Kunnskapsdepartementet ber om at forskriften slår fast at alle selskapene der universitetene og høyskolene forvalter eierskapet, blir unntatt offentlighetsloven, unntatt i tilfelle der de gjør enkeltvedtak eller fastsetter forskrift.

1.2. Studentsamskipnadene.

Offentlighetsloven og forslaget til forskrift til offentlighetsloven nevner ikke studentsamskipnadene. I brev fra Justisdepartementet 27. mars 2007 *Høring – Forslag til endringer i lov om studentsamskipnader* heter det imidlertid at studentsamskipnadene ikke vil være omfattet av offentlighetsloven, da de "neppe vil oppfylle vilkårene i bokstav d". Videre heter det at forslaget til offentlighetsloven § 2 annet ledd tredje punktum gir adgang til å fastsette i forskrift at loven skal gjelde for studentsamskipnadene, og at Justisdepartementet "vil ta dette spørsmålet opp i det pågående forskriftsarbeidet".

Studentsamskipnadene fyller ikke vilkårene i loven § 2 og er følgelig ikke omfattet offentlighetsloven. Formålet bak loven taler også for at den ikke skal gjelde for samskipnadene. Siden samskipnadene heller ikke er omtalt i høringsforslaget til forskriften, legger vi til grunn at Justisdepartementet har vurdert det slik at studentsamskipnadene ikke skal være omfattet av offentlighetsloven.

Hvis Justisdepartementet likevel ønsker å fastsette at loven skal få anvendelse for samskipnadene, forutsettes det at et slikt forslag til forskrift sendes på ny høring.

1.3. Immaterielle interesser og unntak for virkeområdet til loven.

Det synes ikke å være bestemmelser som eksplisitt gir adgang til å unnta immaterielle interesser eller dokumenter utarbeidet i forbindelse med forskning, men det kan fastsettes forskrift om dette, jf. offentlighetsloven § 27. Problemstillingen er drøftet av offentlighetslovutvalget, jf. NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov. Kunnskapsdepartementet har også tatt opp problemstillingen med Justisdepartementet, som i brev 13. september lovet å komme tilbake til saken. Kunnskapsdepartementet understreker at behovet for å kunne unnta slike dokumenter vil være prekært for de deler av sektoren som blir omfattet av offentlighetsloven.

I brev datert 12. juli 1999 til Justisdepartementet tok det daværende Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet opp spørsmålet om lovfestet taushetsplikt og rett til partsinnsyn i forbindelse med søknader om offentlige forskningsmidler.

Justisdepartementets svar fra 7. oktober 1999 redegjør for forståelsen av forvaltningsloven §§ 13 og 19 mht. vilkår knyttet til "tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold" og "konkurransmessig betydning". Det fremgår at rettstilstanden for forskning utenfor næringsvirksomhet er uklar. Det sies også: *"Justisdepartementet er enig i at det foreligger hensyn som tilsier at forskningsideer og ubearbeidet forskningsmateriale bør vernes mot utlevering til andre uten samtykke fra vedkommende forsker selv. Etter vår mening bør imidlertid dette spørsmålet lovreguleres. Vi kan heller ikke se at det foreligger hjemmel for å forskriftsregulere dette."* I forlengelsen av dette viser Justisdepartementet til utvalget som skulle vurdere endringer i offentlighetsloven. Dette utvalget fikk i mandat blant annet å se på eventuelle modifikasjoner i offentlighetsprinsippet av hensyn til forskeres utvikling av sine ideer.

NOU 2003:30 *Ny offentlighetslov* ga en bred vurdering av spørsmålet i kap. 13. Utvalget konkluderte med at det forelå et behov for endringer i offentlighetsprinsippet på dette området, og foreslo at taushetsplikten etter forvaltningsloven ble utvidet til også å omfatte ikke-kommersielle opplysninger, samt at adgangen til å gjøre unntak fra retten til partsinnsyn etter forvaltningsloven ble tilsvarende utvidet. I Ot.prp. 102 (2004-2005) og det tilsendte utkastet til forskrift til den nye offentlighetsloven har dette forslaget ikke blitt fulgt opp. Det er heller ikke redegjort for hvorfor saken ikke er fulgt opp.

I brev 15.08.2007 viste Kunnskapsdepartementet til at saken fortsatt er aktuell ved innsyn i søknader til Norges forskningsråd om finansiering av forskningsprosjekter. Med henvisning til § 9 bokstav b i utkastet til forskrift, som gir adgang til å gjøre unntak fra innsyn i dokumenter i saker om søknad om finansiering hos Innovasjon Norge, uttalte Kunnskapsdepartementet at Norges forskningsråd bør likebehandles.

I Justisdepartementets svar 13.09.07 vises det til at forskriftshjemmelen i offentlighetsloven § 27 bare gir adgang til å fastsette unntak i forskrift for dokumentene på et saksområde når det kan/skal gjøres unntak for det alt vesentlige av dokumentene

på det aktuelle området. Justisdepartementet mener dette vilkåret ikke vil være oppfylt for ikke-kommersielle forskningsideer mv. Det er derfor ikke hjemmel til å fastsette et slikt unntak som Kunnskapsdepartementet etterlyser.

Kunnskapsdepartementet finner at det fortsatt ikke er godtgjort at ovennevnte argument om behov for å unnta det vesentlige av dokumentene på et område, ikke kan være aktuelt også for Forskningsrådet.

I tillegg kommer at søknader til Forskningsrådet spenner over et vidt spekter, i forhold til hva som kan oppfattes som kommersielt eller ikke-kommersielt. Økende fokus på innovasjonsutvikling også innenfor fag som tradisjonelt oppfattes som ikke-kommersielle aktualiserer behovet for å se annerledes på dette. Vi viser for øvrig til Forskningsrådets uttalelse utkast til forskrift.

I utkast til forskrift gjøres unntak for Innovasjon Norge, på bakgrunn av adgangen til å gjøre unntak fra lovens virkeområde for selvstendige rettssubjekt.

Kunnskapsdepartementet mener det er behov for å finne en lignende løsning når det gjelder Forskningsrådet og andre institusjoner på vår sektor med tilsvarende behov, jfr. utkastet til forskrift § 1 d). I en slik bestemmelse ønsker vi at det gjøres unntak for dokument og tilhørende journalinnføringer som gjelder søknader om finansiering av forskningsprosjekter. Vi ber om at Justisdepartementet tar initiativ til å få slike bestemmelser på plass før lov og forskrift trer i kraft.

2. Institusjoners faglige virksomhet: Innsyn i og betaling for kopier (herunder elektroniske kopier) og betaling for bruk. Forskriften §§ 1 og 4.

Kunnskapsdepartementet legger til grunn at offentlighetsloven i utgangspunktet gjelder bla. for alle offentlig utdannings- og forskningsinstitusjoner, museer (herunder universitetsmuseene) og arkiver. Lovens bestemmelser er relativt uproblematisk for så vidt gjelder disse institusjonenes administrative virke og forvaltningsoppgaver som eksamensavvikling og gradstildeling.

Imidlertid representerer de faglige delene av utdannings- og forskningsinstitusjonene med tilhørende formidlingsorganisasjoner (eks. museer og "randsoneselskap") betydelige verdier på det offentlige hånd. F. eks. viser siste tilgjengelige statistikk (for 2006) at de statlige universitets- og høyskoleinstitusjonene hadde i overkant av 2 mrd kroner (2 061 624 000 kroner) i inntekter fra eksternt finansiert virksomhet i 2006. I tillegg kommer eksterne inntekter i statlige forskningsinstitutter og andre offentlig eide institusjoner. Forutsetningsvis skulle det ikke skje noen endringer i inntektsmulighetene for institusjonene under Kunnskapsdepartementet i forbindelse med ny offentlighetslov, jfr. omtalen i Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) under kap. 15 om økonomiske og administrative konsekvenser.

Det vises også til det forhold at institusjonene nevnt i avsnittet ovenfor ikke er omfattet av direktiv 2003/98/EF om viderebruk av offentlig informasjon. Videre er det uklart

hvor mye av "inntekspotensialet" som er vernet av opphavsrettslovgivning eller andre rettsakter. Det er derfor behov for en klargjøring.

Risikoen for inntektstap ligger allerede i adgangen til innsyn. Det beste ville derfor være en særskilt *adgang* til å gjøre unntak for journalføring og innsyn for den faglige delen av alle institusjoner som **ikke** omfattes av direktiv 2003/98 EF, som et eget punkt under opplistingen av unntak etter forskriften § 1. Et annet alternativ, som evt. kan kombineres med det første, er å gi institusjonene det gjelder en særskilt rett til å kreve betaling, uten de særskilte begrensningene som er tatt inn i forskriften § 4. Vi viser i denne forbindelse til at dette dreier seg om såkalt "økonomisk aktivitet" etter gjeldende retningslinjer for statsstøtte under EØS-avtalens artikkel 61, der institusjonen er forpliktet til å kreve en pris som ikke innebærer krysssubsidierting, dvs. i utgangspunktet en markedspris.

Kunnskapsdepartementet forutsetter at Justisdepartementet kommer nærmere tilbake med et forslag om en hensiktsmessig bestemmelse.

3. Forskriftens § 5.

Forskriftens § 5 fastslår at det ikke kan gis elektronisk kopi av materiale som en tredjeperson har immaterielle rettigheter til. Bestemmelsen er uklar på flere punkter. Det kan være tvilsomt hvem unntaket gjelder for og hva slags rettigheter som er unntatt. Omfatter unntaket kun rett til elektronisk kopi av materiale som en tredjeperson har immaterielle rettigheter til? Hva hvis den immaterielle rettigheten ligger hos institusjonen? Har f.eks. et universitet plikt til å utlevere en elektronisk kopi som virksomhet har den materielle rettigheten til?

Videre er det uklart hva som menes med immaterielle rettigheter. Gjelder det bare materiale som er vernet av lovgivningen, f.eks. åndsverksloven, arbeidstakeroppfinnerloven, patentloven m.v.? Hvis en slik fortolkning skal legges til grunn, vil mye materiale av vitenskaplig karakter falle utenfor virkeområdet til § 5. Dette vil være uheldig. Kunnskapsdepartementet ønsker en nærmere avklaring av virkeområdet og omfanget til forskriften § 5.

4. Iverksetting.

Justisdepartementet ønsker å iverksette loven og forskriften den 1.1.2008.

Det legges opp til at en rekke virksomheter som ikke var omfattet av offentlighetsloven, skal omfattes av offentlighetsloven. En tilpassing til loven vil ta noe tid.

Kunnskapsdepartementet mener det er nødvendig at det i forskriften blir fastsatt overgangsbestemmelser som tar hensyn til de berørte institusjoners behov for å tilpasse seg nye krav til virksomheten.

5. Tilgjengeliggjøring av journaler på Internett. Forskriften § 6.

Utkastet til forskrift § 6 fastsetter at alle departementene, statsministerens kontor, alle de statlige direktoratene og tilsynene skal gjøre journalene tilgjengelig på Internett. Dette er ment å skulle omfatte alle statlige organ som har hele landet som virkefelt. Kunnskapsdepartementet har ingen merknader til utkastets § 6 i sin nåværende form og forutsetter at evt. endringer i bestemmelsen som kan få betydning for våre virksomheter, f.eks. universitetene, vil bli forelagt oss på ny.

Forskriften legger opp til at personnavn i offentlig journal skal slettes etter noe tid for å ivareta hensynet til personvernet. Vi er i tvil om dette er en tilfredsstillende løsning og peker på at journalene vil kunne lastes ned. Den beste måten å ivareta hensynet til personvern på ville være å utelate bruk av personnavn i den nettbaserte journalen. Forutsatt at det ikke er gjennomførbart å unnlate personnavn i journalen, vil vi peke på at personvernet delvis kan ivaretas ved at det ikke er mulig å søke på offentlig elektronisk journal på eksterne søkemotorer som Google, Alta Vista eller Kvasir uten først å gå veien om portal. Dette vil kunne begrense en eksponeringen av personnavn.

I høringsnotatet står det at det skal oppgis hvem som er kontaktperson for hver enkelt sak. Vi nevner at dette ikke bør være saksbehandlere da disse vil skifte over tid. Opplysninger om kontaktperson bør fortrinnsvis være pressekontakten.

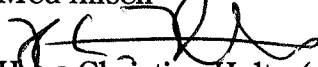
6. Tilgjengeliggjøring av dokumenter på Internett. Forskriften § 7.


I forslaget til forskrift § 7 a) er det fastslått at opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, skal ikke gjøres tilgjengelig på Internett. Vi viser til at dette vil omfatte opplysninger som er underlagt taushetsplikt med hjemmel i forvaltningsloven § 13 1) *noens personlige forhold*. Dette er definert som opplysninger som det er vanlig å ville holde for seg selv. Dette kan variere fra en person til en annen og vi etterlyser veiledning for de som har ansvaret for tilrettelegging av slike dokumenter på Internett. Vi er kjent med at Justisdepartementet vil utarbeide en veileder og forslår at det tas inn der.

Etter vårt syn bør elevlister fortrinnsvis være unntatt innsynsretten og under ingen omstendighet gjøres tilgjengelig på Internett.

Det er viktig å få løst de problemstillingene som knytter seg til innsyn og videre bruk av opplysninger knyttet til den faglige virksomheten ved utdannings- og forskningsinstitusjoner, å få unntak for virkeområdet til loven for forskningssøknader og for de nevnte aksjeselskapene under universitetene og høyskolene. Dersom Justisdepartementet finner dette problematisk, ber vi om et møte.

Med hilsen


Hans Christian Holte (e.f.)
ekspedisjonssjef


Eva M. Sibbern
avdelingsdirektør