

Justis- og politidepartementet  
Lovavdelingen  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

JUSTISDEPARTEMENTET	
17 JAN 2008	
SAKSNR.:	200705911
AVD/KONT/BEH:	LOV/EO/MHG
DOK.NR. 129	ARKIVKODE:

Att.: Lovråd giver Magnus Hauge Greaker

Vår ref	Arkivkode	Saksbehandler	Deres ref	Dato
200700337-2	37.0	RS		16.01.2008

## HØRINGSUTTALELSE - FORSKRIFT TIL DEN NYE OFFENTLEGLOVA

### Innledning

Vi viser til departementets høringsnotat om forskrift til offentleglova. FILM&KINO var ikke blant høringsinstansene og fikk således først kjennskap til høringsrunden etter fristens utløp. Ved henvendelse til lovråd giver Magnus Hauge Greaker ble vi innvilget en utvidet høringsfrist i saken til medio januar 2008. Våre merknader nedenfor til foreliggende utkast gjelder lovens virkeområde i forskriftens § 1 i forhold til kinovirksomhet med kommunalt eierskap.

FILM&KINO er en medlemsorganisasjon for norske kommuners kinoer og et bransjeorgan for blant annet kinovirksomheten i landet. Vi forvalter Norsk kino- og filmfond (NKFF) og driver i tillegg Bygdekinoen og tidsskriftet Film & Kino. Vårt mål innenfor dette området er å få den gode filmen ut til publikum i alle deler av landet, og i tillegg bidra til å gjøre norske kinoer til konkurransedyktige kulturbedrifter.

Innledningsvis vil vi understreke at FILM&KINO er svært bevisst sitt samfunnsansvar med å informere publikum, bransjen og myndighetene om den kommunale kinovirksomheten. Dette skjer via ulike kanaler, med vekt på nettbasert informasjon og markeds kampanjer. Et tett og nært samarbeid med massemediene står følgelig sentralt i vårt arbeid.

Plikten til å fremlegge dokumenter etter offentleglova støter imidlertid på praktiske problemstillinger for kinoene. FILM&KINO mener det foreligger sterke reelle hensyn og klare føringer i forarbeidene som taler for at den offentlig eide kinovirksomheten bør falle utenfor lovens anvendelsesområde. Det foreliggende forskriftutkast vil gi en uklar og tilfeldig offentlighetspraksis når det gjelder dokument-innsyn i den kommunale kino bransjen. Dette vil kunne skade en rekke kinobedrifter, og i særlig grad de små kinoene.

Grovt sett kan kino-Norge inndeles i tre organisasjonsformer:

- De første er de selvstendige, kommunale rettssubjektene. Typisk her er *de kommunale aksjeselskapene* (Oslo Kino og Bergen Kino), men også *de interkommunale selskapene* (Tromsø Aurora Kino og Alta Aurora Kino) er omfattet.
- De andre er *de kommunale enhetene* tilknyttet blant annet kultur- og oppvekstetaten (Kvinesdal kommunale kino), resultatenheten (Hammerfest kommunale kino), service- og informasjons-avdelingen (Vadsø kommunale kino), samt *de kommunale foretakene* etter kommuneloven (Haugesund: Edda Kino, Hamar Kino, Levanger: Festiviteten kino, Sokndal kommunale kino, Bømlo kino, Kongsberg kino, Måløy kommunale kino, Oppdal Kino og Voss kommunale kino.) Disse er altså ikke egne rettssubjekter, men anses som en del av kommunen.
- *De norske og internasjonale private selskapene* (SF Kino Tønsberg, Lillestrøm og Moss, Kino 1 Sandvika, Arendal og Skien samt Ski kinosenter.)

Vår henvendelse gjelder de to førstnevnte gruppene.

## de selvstendige kommunale rettssubjektene

### ***Lovens § 2 tredje ledd***

Den nye loven har et generelt unntak for selvstendige rettssubjekter som hovedsaklig driver næringsvirksomhet i direkte konkurranse med privat virksomhet og på samme vilkår.

Det er et grunnleggende kulturpolitisk virkemiddel at alle norske kinoer, helt uavhengig av organisasjonsform og eierforhold, skal ha kommunal konsesjon etter reglene i film- og videogramlova § 2. Visning av film i næring skjer således på samme vilkår for både privat og offentlig kinovirksomhet.

Eksempler fra de store byene på kommunale kinoer organisert som aksjeselskaper, som står i direkte konkurranse med de private kinoene, vil være Oslo Kino, Bergen Kino, Kristiansand Kino, Stavanger: Kino 1, Sandnes: Kino 1 og Trondheim Kino. Konkurransen er ikke begrenset til byen alene, men skjer også på regionalt plan. For eksempel konkurrerer Oslo Kino både med den private Kino 1 i Sandvika, SF Kino Lillestrøm og Ski kinosenter. I tillegg viser utviklingen at det til enhver tid arbeides med planer om privat kinodrift i de større befolkningsområdene. Denne potensielle konkurransen må også ta i betraktning ved anvendelsen av unntaket i § 2 tredje ledd.

Utenfor de større byene konkurrerer også kommunale kinoer med de private. Som eksempler kan nevnes at Kino 1 Sandvika konkurrerer med Asker: Norsk kino (kommunalt aksjeselskap), Ski kinosenter med Askim: Norsk kino (kommunalt aksjeselskap) og SF Kino Tønsberg med Horten: Norsk Kino (kommunalt aksjeselskap). Konkurransesbildet i norsk kinodrift er sammensatt og dynamisk slik at det i mange tilfeller vil være svært vanskelig å kunne avgrense anvendelsen av unntaksbestemmelsen mot de kommunale kinoer som hovedsaklig *ikke* driver i konkurranse med private aktører.

## **Forskriftens § 1 annet ledd og tredje ledd bokstav a)**

Kinodrift i Norge er en integrert del av landets distrikts- og kulturpolitikk. Siden 2006 har det vært 8 % "kulturmomms" for virksomheten, blant annet fordi kinodrift blir betraktet på linje med annen kultur-virksomhet. Mange norske kinoer er så små, har en så liten administrasjon og begrensede ressurser, at det vil være urimelig byrdefullt for dem å etterleve loven.

Forskriftutkastets § 1 annet ledd åpner opp for at loven ikke skal gjelde for "sjølvstendige rettssubjekt utan fast tilsette". Rakkestad: Norsk Kino er et eksempel på kinoer organisert som kommunale selvstendige aksjeselskaper uten noen faste heltidsansatte. Kinodriften er i disse tilfeller helt avhengig av deltidsansatte som arbeider på tidspunktet filmene vises. FILM&KINO går ut fra at disse kinoene omfattes av unntaket. Vi finner det imidlertid urimelig at kinoer med for eksempel kun én heltidsansatt, ikke skal anses små nok til å falle utenfor lovens anvendelsesområde. Dette vil for eksempel innebære at de kommunale aksjeselskapene Sarpsborg: Norsk Kino og Karmøy kommunale kino, med én heltidsansatt, vil måtte praktisere dokumentoffentlighet, mens Oslo Kino etter lovens § 1 tredje ledd vil være unntatt.

Vi viser i denne sammenheng til *Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 3*, hvor det uttales:

*"For små kulturinstitusjoner vil det vere administrativt byrdefullt å vere underlagde lova. Departementet tek derfor sikte på at slike institusjonar skal haldes utanom lova."*

Dette er ikke fullt ut fulgt opp i utkastet til forskrift slik som § 1 annet ledd er formulert. Med mindre forskriften endres i samsvar med forutsetningen i proposisjonen, vil de små kinoene bli påført en unødig belastning.

Forskriftens § 1 tredje ledd bokstav a) om unntak for dokumenter og journalføringer "som gjeld kunstnarleg og fagleg programmering og planlegging av repertoar i kulturinstitusjonar organiserte som sjølvstendige rettssubjekt", vil kun i begrenset grad likestille de små kinoene med de større kinoene som omfattes av unntaket etter lovens § 1 tredje ledd.

## **de kommunale enhetene og foretakene**

Noe av bakgrunnen for endringen av offentlighetslovens virkeområde, er at retten til dokumentinnsyn bør gjelde uavhengig av hvilken organisasjonsform virksomheten blir drevet i, jf. *Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 34*.

Som nevnt ovenfor i pkt. 1 drives den kommunale kinovirksomheten enten som egne rettssubjekter som aksjeselskaper eller som kommunale enheter eller kommunale foretak etter kommuneloven kap. 11. De to sistnevnte organisasjonsformene er ikke egne rettssubjekter.

I utgangspunktet vil alle de nevnte kinoene være omfattet av loven uten hensyn til organisasjonsform. Som følge av at unntaket i lovens § 1 tredje ledd og unntaket i forskriftsutkastets § 1 annet og tredje ledd kun gjelder egne rettssubjekter, vil imidlertid kinoer som drives som kommunale enheter eller kommunale foretak være underlagt lovens krav uten de begrensninger som vil gjelde for de kommunale aksjeselskapene.

Som det fremgår med all tydelighet i vedlagte oversikt over kommunale kinoer og antall ansatte, er det overveiende antall kinoer meget små. Listen viser at de store kinoene er organisert som selvstendige rettssubjekter. Unntakene i lovens § 1 tredje ledd og forskriftens § 1 annet og tredje ledd ville derfor være særlig aktuelt for kinoer organisert som kommunale enheter og foretak.

Selv om denne konsekvensen er en følge av lovens virksomhetsområde, er det ingen saklige grunner som tilsier denne forskjellsbehandling av de forskjellige former for kommunal kinodrift og den er heller ikke i tråd med det alminnelige forvaltningsrettslige likhetsprinsippet.

Noe av denne forskjellsbehandlingen vil kunne avbøtes dersom departementet i sitt avsluttende arbeid med forskriften unntar små kulturinstitusjoner med få ansatte uten hensyn til organisasjonsform.

## oppsummering

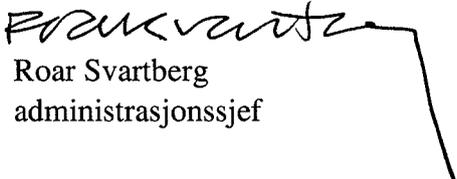
Etter FILM&KINOs oppfatning vil det foreliggende forskriftsutkast kunne gi en uklar og tilfeldig offentlighetspraksis for den kommunale kinobransjen. Dette er etter vår oppfatning ingen saklige grunner som tilsier forskjellsbehandling av de forskjellige former for kommunal kinodrift.

Vi mener plikten til å fremlegge dokumenter etter offentleglova vil medføre en uforholdsmessig skade for en rekke kinobedrifter, især de små kinoene. I tillegg er konkurransebildet for norsk kinodrift så sammensatt og dynamisk, at det i mange tilfeller vil være vanskelig å kunne avgrense anvendelsen av unntaksbestemmelsen mot de kommunale kinoer som hovedsaklig ikke driver i konkurranse med private aktører.

FILM&KINO går således inn for at den offentlig eide kinovirksomhet generelt bør falle utenfor lovens anvendelsesområde.

Med vennlig hilsen

Lene Løken (sign)  
adm. direktør

  
Roar Svartberg  
administrasjonssjef

Vedlegg