

Rådhusgaten 17, 0158 Oslo – tlf 22 40 50 50 - www.nored.no – epost: post@nored.no

Til

Justisdepartementet

postmottak@jd.dep.no

Deres ref.: 16/1243 EO OKL/bj

Høring – evaluering av offentleglova

Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende organisasjon for alle redaktører i alle typer nyhets- og aktualitetsmedier i Norge og har i dag rundt 710 medlemmer. Tilgang til informasjon er et av foreningens hovedarbeidsområder.

NR er en av grunnorganisasjonene i Norsk Presseforbund og er representert i Pressens Offentlighetsutvalg (PO). Vi viser på generelt grunnlag til POs høringsuttalelse, og slutter oss til de merknader og innspill som fremkommer der. Vi vil imidlertid også knytte noen egne kommentarer til rapporten fra Oxford Research.

Vi ønsker særlig å kommentere følgende:

- Lovens virkeområde – selvstendige rettssubjekter
- Merinnsyn
- Taushetsplikt
- Interne dokumenter
- Klageordningen

1. Generelt

Vi minner om at oppdraget fra Stortinget, jfr Innst. 41 (2005-2006) var å «foreta en evaluering av offentleglova i løpet av neste stortingsperiode med hovedfokus på om intensjonene om mer innsyn er oppfylt». Det er i utgangspunktet en svært krevende oppgave å skulle gi klare svar på et slikt spørsmål.

Regjeringen presiserte og utdypet Stortingets oppdrag i sitt evalueringsmandat, et mandat som også omfattet spørsmål om forvaltningens ressursbruk. NR mener dette har komplisert evalueringen, fordi det også kompliserer spørsmålet om loven har ført til «mer innsyn». Betyr «mer innsyn» at flere har tatt loven i bruk og at det nominelle antallet innsynskrav og dermed det nominelle antallet innvilgede innsynskrav har økt? Betyr det at det med en nye loven blir gitt innsyn i dokumenter som tidligere ville blitt unntatt fra innsyn? Vi mener det er et relevant poeng i denne sammenheng at iverksettelsen av den nye loven sammenfaller med lanseringen av Offentlig Elektronisk Postjournal (OEP). Det er vel grunn til å tro at denne har hatt en viss betydning for antallet innsynskrav.

Dette er en uklarhet som forplanter seg gjennom evalueringen, og som dessverre reduserer verdien av enkelte empiriske resultater. Når det for eksempel i tabell 1, s 33, stilles spørsmål om «Blir det i deres virksomhet gitt mer innsyn under gjeldende offentleglova sammenliknet

med den tidligere offentlighetsloven?», så svarer 15 av 24 departementer og direktorater «Ja». Selv om det i rapporten vises til at både statistikk og resultatene fra de kvalitative intervjuene med forvaltningens representanter bygger opp under denne konklusjonen, er det all grunn til å stille spørsmål ved verdien av de resultatene som fremkommer gjennom denne typen spørsmål. Vi ser flere slike eksempler i rapporten.

Når det gjelder bruken av statistikk er vi av den oppfatning at det er av stor betydning at forvaltningen fører grundige statistikker på innsynsområdet. Samtidig er det viktig å være klar over de begrensninger som gjelder med hensyn til hvilken type informasjon vi får gjennom det statistiske materialet. I hvilken grad offentleglovas intensjoner virkelig oppfylles, handler svært ofte om forvaltningens håndtering av de sakene som har noe potensielt ubehagelig ved seg. For å sitere en av de engasjerte rådgiverne i rapportarbeidet, professor emeritus Jan Fridthjof Bernt (Lov og rett 1996 – s 626):

”Offentlighetsloven er i praksis en lov om rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter, så langt forvaltningen ikke opplever dette som problematisk”.

Det er med andre ord viktig å huske på at kunnskap om graden av innsyn i de mer «ukontroversielle» dokumentene er nyttig, men at det er i møte med de vanskelige sakene at både lovverk og holdninger i forvaltningen virkelig blir satt på prøve.

2. Praktisering av offentlighet i selvstendige rettssubjekter

Dette temaet er viet betydelig plass i evalueringen. I tillegg til de merknader som fremkommer gjennom høringsuttalelsen fra Pressens Offentlighetsutvalg (PO), vil NR også vise til vedlagt notat, utarbeidet av NRs tidligere generalsekretær (og medlem av PO), Nils E. Øy. Våre hovedkonklusjoner er som følger:

- Evalueringsrapporten inneholder alt for lite om hvilke *typer* offentlige virksomheter som drives som selvstendige rettssubjekter. De få opplysningene som gis om dette, synes å være delvis misvisende.
- Utvalget av selskaper virker lite representativt. Det synes åpenbart at blant annet Interkommunale selskaper (IKS) er underrepresentert.
- Det er ikke gjort noen evaluering av innsynspraksis hos de rettssubjekter som omfattes av del-unntakene i offentlegforskriftas § 1, andre og tredje ledd.
- Flere av de spørsmålene som ble stilt i departementets beskrivelse av oppdraget hva gjelder selvstendige rettssubjekter er ikke besvart.
- Rapporten behandler ikke det faktum at departementet ikke har arbeidet videre med problemstillingene i løpet av de årene som er gått siden lov og forskrift ble vedtatt.
- Særlig kritikkverdig mener vi det er når den bebudede utredning om Norsk Tipping AS ikke er gjennomført, en utredning som ble varslet i en kongelig resolusjon i 2008¹.

NR mener rapporten dokumenter behovet for en revisjon av regelverket hva gjelder hvilke selvstendige rettssubjekter som skal omfattes av loven og på hvilke vilkår, og med det klare siktemål at flere virksomheter bør omfattes av loven og at kriteriene for å ikke å bli omfattet klargjøres og strammes inn.

3. Merinnsyn og delvis innsyn

Oxford Research skriver i rapporten, s 42 om merinnsyn at «I praksis er det ofte en vurdering av om helt eller delvis innsyn skal gis. Merinnsynsprinsippet og regelen i paragraf 11 bør derfor ses i sammenheng med offl. paragraf 12 og de konkrete unntaksbestemmelsene i offl. paragraf 14-27.»

¹ Kgl. res. 17. oktober 2008, s 18.

Det er nok kanskje i praksis riktig, men litt omtrentlig når det gjelder det rettslige. Merinnsyn og delvis innsyn er strengt tatt to ulike problemstillinger. *Delvis innsyn* i et dokument *skal* som utgangspunkt gis, dersom man ikke kan anvende § 12. Forutsetningen for at man gir delvis innsyn og ikke helt innsyn er at det foreligger en hjemmel for å unnta de opplysningene man vil ta ut av dokumentet. *Merinnsyn* handler om å gi innsyn i opplysninger som man har en klar hjemmel for å unnta. Her skal det foretas en avveining mellom «omsynet til offentlig innsyn» og «behovet for unntak». Selv om organet kommer til av hensynet til offentlighet veier tyngst så er ikke forpliktelsen sterkere enn at man da «bør» gi innsyn. Den eneste plikten man er pålagt er å foreta en vurdering.

Selv om det også på dette punktet kan stilles spørsmål ved om metodikken gir sikre svar hva gjelder forvaltningens håndtering av merinnsyn, mener vi det er sterke holdepunkter for å trekke den samme konklusjonen som medieorganisasjonene har fremholdt tidligere: At merinnsynsvurderingene svært ofte bærer preg av rent summarisk behandling. Flere informanter i rapporten gir da også nokså klart uttrykk for det samme, noe som også korresponderer med de erfaringene mange av NRs medlemmer mener å ha gjort. Det faktum at merinnsynsvurderingene ikke nedtegnes skriftlig og formidles til den som har bedt om innsyn, forsterker inntrykket av at vurderingene ofte er overfladiske eller fraværende. Rapporten bygger opp under det inntrykket.

NR mener det er nødvendig å foreta endringer i merinnsynsbestemmelsen. Da den gjeldende loven ble vedtatt foreslo et samlet offentlighetslovutvalg i lovutkastets § 10 (NOU 2003:30 – side 295) en formulering som innebærer at innsyn *skal* gis, dersom hensynene som taler for offentlighet veier tyngre enn hensynene som begrunner unntakshjemmelen. Det er et forslag som bør hentes frem igjen, og kombineres med et krav om at det gis en – i det minste – kortfattet begrunnelse for hvordan man har veiet behovet for innsyn opp mot behovet for unntak, jfr kravet til grunngiving ved *avs/ag* forut for klagebehandling i lovens § 31, andre ledd.

Dette vil også være i tråd med den rettsutvikling vi har sett internasjonalt de siste årene, og som også får virkninger for norsk innsynspraksis – i det minste i de tilfellene hvor det er journalister eller redaktører som ber om innsyn. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har en rekke dommer slått fast at dersom det gjelder dokumenter med opplysninger av allmenn interesse, dokumentene eller informasjonen faktisk finnes hos det offentlige og det er pressefolk som etterspør informasjonen, så skal den gis ut – med mindre unntakene i Den europeiske menneskerettskonvensjonens artikkel 10, andre ledd slår inn («nødvendige i et demokratisk samfunn»). Det vil kunne fremtvinge andre og mer grundige vurderinger. Vi viser til Høyesteretts kjennelser i sakene HR-2015-02536-A og HR-2013-00641-A.

4. Taushetsplikt

I tabell nr 12, side 46 i rapporten presenteres en oversikt over de unntakshjemlene som benyttes oftest av de ulike departementene. I følge denne oversikten er det unntaksbestemmelsen om opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt samt unntakshjemlene for interne dokumenter som er de som brukes oftest. Dette stemmer både med våre generelle erfaringer og med tidligere undersøkelser, men med den presisering at det i de undersøkelser vi ellers er kjent med viser at det er unntakshjemlene for interne dokumenter (§§ 14 og 15) som brukes mest, med taushetsbestemmelsene som nummer tre.

Vi stiller oss derfor noe spørrende til på hvilket grunnlag rapporten trekker den konklusjon at «Hovedgrunnen til at dokumenter unntas offentlighet er at de inneholder personopplysninger eller annen taus-hetsbelagt informasjon (paragraf 13).» Særlig når det i premissene for den tabellariske oppstillingen presiseres at «Tabellen gir imidlertid ikke noe svar på hyppigheten av de enkelte bestemmelser...».

Uavhengig av dette er det ingen tvil om at nettopp taushetsplikten er en hyppig brukt (og misbrukt) hjemmel for å unnta opplysninger fra offentlighet. I medieorganisasjonenes arkiver er det mengder med eksempler og klagesaker hvor taushetsplikten trekkes for langt – både når det gjelder personlige forhold og forhold av konkurransemessig betydning. De mange klagesakene hvor forvaltningens beslutninger blir omgjort tyder på at lavt kunnskapsnivå og/eller tydelige agendaer for å obstruere innsyn er det reelle problemet med taushetsplikten – dersom den skal sees i lys av Stortingets oppdrag. Da er det forstemmende at rapporten – i sin omtale av dette spørsmålet – nesten utelukkende fokuserer på hvilke tids- og ressursproblemer innsynsbegjæringer knyttet til taushetsbelagte opplysninger skaper. For øvrig blir det feil når rapporten ensidig henviser til offentleglovas § 13: «*Dokumentmengden* er en viktig variabel når det gjelder hvor vanskelig og krevende praktiseringen av offentleglova paragraf 13 er.» (side 47). Utfordringen kan umulig være offentleglovas §13, som er såre enkel, og egentlig en «smør på flesk»-bestemmelse. Den sier strengt tatt bare at *dersom* opplysninger er underlagt lovbestemt taushetsplikt så er det også unntatt fra offentlighet. *Utfordringen* i slike saker gjelder forståelsen av de reelle taushetsbestemmelsene, først og fremst den hyppigst brukte: forvaltningslovens §13.

Rapportens omtale av dette problemområdet indikerer uansett behovet for tre tiltak:

- En samlet gjennomgang av taushetspliktbestemmelsene i det norske lovverket, med sikte på å samle disse i noen få og klare paragrafer – noe blant andre medieorganisasjonene har etterlyst. Det er i dag et utall taushetsbestemmelser spredt over hele lovverket, med til dels ulikt innhold og vurderingstemaer.
- En revisjon av bestemmelsene slik at de blir mer presise og forståelige.
- En grundigere opplæring av de som skal forvalte disse bestemmelsene med hensyn til hva som er formål og rekkevidde.

5. Interne dokumenter

Vi viser til de innledende bemerkningene under punkt 4 vedr. hyppigheten når det gjelder bruk av unntakshjemlene for interne dokumenter. I rapporten vises det til (figur 12 s 52) at antallet innsynsbegjæringer gjennom OEP har økt siden 2010. Det er en pussig måte å bruke statistikk på. De 4040 innsynskravene på organinterne dokumenter som ble fremsatt i 2010 gjaldt 27 virksomheter, mens de 4779 kravene som ble fremsatt i 2014 gjaldt 66 virksomheter. Alt tyder altså på at det gjennomsnittlige antallet innsynskrav vedrørende organinterne dokumenter i det enkelte organ er redusert i denne perioden.

Oxford Research skriver at «Vi har identifisert to typer organinterne dokumenter (eller «dokumentsituasjoner») som det synes svært sjelden at det blir gitt innsyn i», og så nevner man:

- Korrespondanse som omfattes av paragraf 14 i et eget organ til politisk ledelse og statsråden.
- Uferdig og uavklart fremstilling tidlig i en saksforberedelse.

Det er uklart på hvilket grunnlag rapportskriverne har «identifisert» disse to typene dokumenter og at det er særlig disse det ikke blir gitt innsyn i. Slik rapporten er bygget opp og skrevet kan dette neppe komme som et resultat av annen empiri enn de opplysninger man har fått fra informanter i de aktuelle forvaltningsorganene. I så fall har dette begrenset verdi, selv om det ser ut som om rapportskriverne har akseptert dette som sannhet og avgrenset sin kortfattede drøfting til kun disse to dokumenttypene.

I rapporten gjøres det det poeng av at statistikken for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (figur 14, s 53) viser at en langt høyere andel av innsynskravene vedrørende organinterne dokumenter ble innvilget *etter* at den nye loven trådte i kraft.

Rapporten konkluderer med at «Selv om dette ikke er direkte overførbart til samtlige departementer, viser det en tydelig utvikling i økningen av innsyn i denne typen dokumenter.»

Det mener vi er en konklusjon på ytterst tynt grunnlag, og ikke metodisk holdbar. For å kunne trekke denne typen konklusjoner om utviklingen på området kreves det helt andre undersøkelser enn de Oxford Research har foretatt. Terminologien er for øvrig typisk for det manglende presisjonsnivå som preger deler av rapporten, og som vi har påpekt under punkt 1. Man snakker om «økningen i innsyn». Hva betyr det? Betyr det innsyn i *totalt sett* flere dokumenter? Det kan jo i så fall være en økning som skyldes flere innsynskrav, noe som igjen kan skyldes at flere organer/etater er med i OEP eller at OEP i det hele tatt ble iverksatt som et åpent system. Eller skyldes det *andel* avslag har gått ned – slik tabellen for KMD indikerer. Det er i utgangspunktet det siste som er interessant, selv om også det gir begrenset med informasjon.

Selv om omfanget av innsynskrav vedr. organinterne dokumenter er relativt sett lite, så er det fortsatt slik at unntakshjemlene i §§ 14 og 15 er de hyppigst brukte i forvaltningen. For § 14s vedkommende kommer det poenget inn at den ikke engang inneholder noe skadekrav, selv i den nye loven.

Rapporten gjør – med rette – et poeng av journalføringen av organinterne dokumenter. «Som tidligere nevnt, er det en viktig forutsetning for å muliggjøre innsynsbegjæringer i organinterne dokumenter at disse journalføres av virksomheten», het er det på side 52. Det er en presis observasjon, uavhengig av underliggende data, og et oppspill til en ny runde med spørsmål om krav til journalføring.

Basert på det som fremkommer i rapporten mener NR det er grunnlag for blant annet

- På nytt å reise spørsmålet om å fjerne unntaksbestemmelsene for interne dokumenter og i stedet kun basere unntak på skadekriterier.
- Subsidiært revidere bestemmelsene og presisere og utdype skadekravene.
- Innføre (slik det var tidligere) krav om journalføring av de organinterne dokumentene.

6. Klageordningen

Oxford Research oppsummerer spørsmålet om klageordningen slik: *”Oxford Researchs overordnede vurdering er at klageordningen fungerer, men har noen klare svakheter. Vi finner indikasjoner på manglende kompetanse om hvordan klagesystemet fungerer. I særlig grad ser vi at en del klager direkte til fylkesmannen og ikke til kommunen hvor klagen skulle vært sendt.”*

Det er mulig det er en konklusjon som lar seg forsvare dersom man tar utgangspunkt i hvordan dagens regelverk for saksbehandling og klage er utformet. Ut fra det som er lovens intensjon – nemlig blant annet å være et effektivt verktøy for den som vil holde seg løpende orientert om viktige beslutningsprosesser, er klageordningen ikke tilfredsstillende. Vi mener rapporten på flere punkter understøtter våre tidligere påpekninger av svakheter i klagesystemet:

- Klageinstansen er for nært det organ det klages over (rettssikkerhet)
- Kompetansen, og dermed kvaliteten på klageavgjørelsene er svært variabel (rettssikkerhet og rettsklarhet)
- Mange klageorganer gir ulike tolkninger (rettsklarhet)
- Det tar gjennomgående for lang tid og det er ulik oppfatning blant forvaltningsorganene hva som skal til får å oppfylle kriteriet om ”uten ugrunnet opphold”.

Disse momentene til sammen gjør at NR – med støtte fra funn i Oxford Research sin rapport – vil gjenta vårt forslag fra vår høringsuttalelse i forbindelse med forarbeidet til den någjeldende offentleglova, nemlig å opprette et uavhengig klageorgan for dokument-offentlighet. Det finnes i dag ikke noen rask, kompetent og praktisk klageadgang som kan tilfredsstillende de spesielle behov som klager etter avslag på dokumentinnsyn representerer. Et uavhengig klageorgan vil i så måte representere et vesentlig fremskritt.

Vi mener følgende argumenter kan fremføres for et uavhengig klageorgan i innsynssaker:

- En felles klageinstans fjerner tvil om hvem som avgjør klagen
- En felles klageinstans løser problem overfor selvstendige rettssubjekter m.v.
- En uavhengig instans løser problemer med fylkesmann som klageinstans i eget fylke
- En felles instans sikrer god kompetanse, effektivitet, raskhet
- En felles instans sikrer likebehandling, skaper rettsenhet
- Faglige vurderinger leveres uansett av det påklagde organ
- Klageinstansen vil, i motsetning til overordnet organ, ha særlig lovkompetanse
- Uavhengig kontroll ble anbefalt av Ytringsfrihetskommisjonen (NOU 1999:27, s 93)
- At loven ikke har uavhengig klageorgan er i strid med Tromsø-konvensjonen
- Loven tilfredsstillende heller ikke kriteriene til Global Right to Information Rating
- Frittstående instans vil bedre kunne bekjempe trenering m.v.
- Ett klageorgan genererer erfaring og statistikk, samlet på ett sted
- Klageorganet kan også arbeide generelt med og for åpenhet i samfunnet
- Kan initiere nødvendig forskning på området

Vår erfaringer er at dagens klageordning fungerer lite tilfredsstillende, og at der et sterkt behov for å gjøre endringer her, dersom lovens intensjon skal oppfylles.

Oslo, 2016-05-25

Med vennlig hilsen
for Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
generalsekretær

Nils E. Øy
2016-05-24

Delnotat, høring om evalueringen av Offentleglova, kap 6 om selvstendige rettssubjekter

Kapittel 6 har tittelen «Praktisering av offentlighet i selvstendige rettssubjekter» og omfatter vel 11 rapportsider, inndelt i seks punkter.

Avsnitt 6.1 handler om hvilke virksomheter av typen selvstendige rettssubjekter som er omfattet av loven, om noen gråsoner og litt om hvem som faller utenfor lovens virkeområde. Tatt i betraktning at dette er kapitlets mest dominerende innhold (halvparten av innholdet) er det mildt sagt skuffende at det preges sterkt av typestatistikk og lite annet. Det kan nok være interessant å vite at i alt er det omkring 350.000 virksomheter som går inn under denne betegnelsen på undersøkelsestidspunktet (november 2015), og i hvilket omfang ulike typer går inn under loven, men - som vi skal se etter hvert - får vi vite lite om hvordan loven gir innsyn i disse virksomhetene og om hva, eller om hva som faller utenfor.

Rapporten behandler omfanget av følgende typer virksomheter:

- 6.1.1 Interkommunale selskaper (IKS), antall 261, så godt som alle omfattet av loven.
- 6.1.2 Særlovsforetak, opprettet etter ulike særlover, anslått til 40-60 omfattet av loven.
- 6.1.3 Statsforetak. Rapporten nevner i alt ni slike foretak, og 7 er omfattet av loven.
- 6.1.4 Stiftelser stiftet av det offentlige er funnet i et antall av 1546, og 1193 omfattet av loven.
- 6.1.5 AS, ASA og andre selskapstyper; det anslås at mellom 400-1000 er omfattet av loven.

I sum skal altså dette bli mellom cirka 1900 og 2900 selskaper som omfattes av loven. Ifølge Oxford Research er undersøkelsen gjort gjennom utsendte spørreskjemaer, der 21 foretak leverte svar. Deretter er det gjort intervjuer med kontaktperson hos 14 utvalgte virksomheter av disse. Det er uklart hvor mange skjemaer som ble sendt ut. Spørreskjemaer er ikke vedlagt rapporten.

I rapporten opplyses (side 145) at utvalget er fordelt på ulike varianter av selvstendige rettssubjekter, og varierer i tillegg etter størrelse og antall innsynsbegjæringer.² Også virksomhetens art, graden av organisatorisk og økonomisk tilknytning til det offentlige, om virksomheten har faktisk eller rettslig monopol og graden av politisk styring var også vesentlige momenter

² Dette må være utvalget som skulle intervjues, etter at spørreskjema ga svar på eventuelle innsynskrav.

ved evalueringen, samt at det var viktig å sikre flere «næringsdrivende» ettersom noen problemstillinger går særskilt på dem, heter det i rapporten.

Med så mange ulike utvalgsriterier anvendt til å plukke 21 enheter, betyr dette i utgangspunktet at det bare kan være inntil fire foretak som er spurt i hver av de fem hovedgruppene som er listet opp i 6.1, der alle kanskje heller ikke har svart. Under hver hovedgruppe er det også mange varianter mht oppgaver, størrelse, opprinnelse og grad av tilknytning. Da sier det seg selv at det vil være stor variasjon i svar på de fleste spørsmål, men umulig å analysere hvorfor. Se eksempelvis tabell 21 om at gjennomsnittlig antall innsynsbegjæringer er 43, mens medianen er 2. Det er umulig å si hva dette kan være representativt for, og det samme må vel sies om tabell 22. Setninger som «Rutiner eksisterer bare i varierende grad i virksomhetene» er dessverre en gjenganger i rapporten.

Oxford Research har lovt anonymitet (!) til selskapene som er spurt, med unntak for de største. Selskaper som Oxford Research har oppgitt som medvirkende, er HelseSørøst, Statnett, BKK og Innovasjon Norge. Oxford Research opplyser dessuten at i «kartleggingen har i tillegg selskaper som Hafslund ASA og Oslo havn deltatt». Hvorfor disse to siste er oppgitt er uklart, særlig ettersom Oslo havn er kommunalt foretak (KF) og derfor inngår under offentlighetsloven som ordinær kommuneforvaltning og Hafslund ASA trolig faller helt utenfor reglene i lovens § 2. Også aksjeselskapene Flytoget AS, Nasjonalteateret AS og Odda Energi AS er nevnt i rapporten, men det framgår ikke om disse har medvirket i evalueringen³.

Oxford Research har også opplyst at kun en eneste stiftelse er med blant de 14 virksomheter hvor det er gjort intervjuer, og bare tre (anonyme) interkommunale selskap (IKS) er med. Med tanke på at det særlig er IKS- og AS-formen som har vært i vekst i det offentlige, er det grunn til å hevde at utvalget av foretak er lite representativt. Noen av de andre selskapene som er spurt er dessuten særlovsselskap (2) og statsforetak (1), og dermed er det få virksomheter tilbake som kan gi undersøkelsen særlig stort mangfold. Det gjelder ikke minst selskaper som er kommunalt eide.

Også det forhold at interkommunale foretak ikke er pålagt å holde åpne møter i styrende organer burde tilsi at evalueringen la større vekt på å belyse denne type virksomheter. Det vesle vi får vite om hva disse foretakene driver med, er at 18 prosent tar seg av generell offentlig administrasjon og drift av bygg, 15 prosent arbeider med innsamling av avfall og 10 prosent brannvern og lignende⁴. Da gjenstår mer enn halvparten av selskapene som vi ikke får ytterligere kunnskap om.

Heleide kommunale aksjeselskaper er i samme kategori som IKS'er, uten regler om åpne møter i styrende organer. Hvor mange slike helkommunale AS'er som inngikk i evalueringen sier ikke rapporten noe om. Vi får

³ Rapporten side 76

⁴ Rapporten side 74.

imidlertid vite at i tre fjerdedeler (77 prosent) av de offentlig eide aksjeselskapene⁵ er det kommunene som er hovedaksjonær. Vi får heller ikke vite særlig mye om hvilke typer virksomhet som preger selskaper som faller utenfor eller innenfor loven. Det heter generelt om selskaper som har offentlig eierandel, at «virksomhetene er ofte bompengeselskap, næringsselskap, teater eller driver med kraftforsyning»⁶.

Omtalen av aksjeselskaper i Oxford-rapporten oppgir også et anslag om at 327 av 861 aksjeselskaper med offentlig eiermajoritet, har færre enn én ansatt – det vil si ingen ansatte - og dermed faller utenfor lovens virkeområde. Anslaget i rapporten er gjort på basis av opplysninger fra Aksjonærregisteret. Rapporten gir ingen informasjon om hvilken type virksomheter som etter dette regnestykket faller utenfor loven.

Disse tallene i rapporten rimer dårlig med at Kommunal Rapport meldte i flere reportasjer i 2011 og 2012 at hele 1044 kommunalt eide selskaper falt utenfor loven på grunn av denne forskriftsbestemmelsen. Bladet offentliggjorde også en fullstendig liste over samtlige virksomheter med basis i Enhetsregisterets opplysninger for 2010. En utlisting fra Enhetsregisteret foretatt i mai 2016, viser at kommunene har registrert 963 kommunalt eide aksjeselskaper uten ansatte, mens tilsvarende antall for Staten er 382, totalt 1345 selskaper.

Et avsnitt om hva som kjennetegner de «omkring 534 aksjeselskapene som trolig omfattes av loven» (s 76), gir informasjon om gjennomsnittlig antall ansatte, gjennomsnittlig omsetning og noen data om eierskap. Rapporten nevner selv usikkerhet ved anslaget, og konkluderer med å «anslå at omfanget ligger mellom 400 og 1000 selskaper». Heller ikke her gis noen informasjon om hvilke former for virksomheter selskapene har.

En rapport fra et prosjekt gjennomført av Møre og Romsdal Redaktørforening i 2011 («Operasjon døråpner»), gir adskillig mer informasjon om offentlig virksomhet organisert som selvstendige rettssubjekter. Her kartla man bare i dette ene fylket 253 foretak i offentlig regi, og hele 375 stiftelser som det offentlige sto bak.⁷

Ved vurderinger av det offentliges bruk av selvstendige rettssubjekter ville det etter vår oppfatning også være naturlig å rette særlig søkelys på kommunale eiendomsselskaper, energiselskapene og andre virksomheter med sterkt samrøre mellom kommune og selskap. Nærmere studier av slike fenomener, som det finnes flere av blant klagesaker hos fylkesmenn og hos

⁵ Rapporten side 76, antall som er eid av en eller flere offentlige virksomheter er anslått totalt til mellom 400 og 1000 selskaper,

⁶ Rapporten side 76.

⁷ Rapporten «Operasjon døråpner» kan lastes ned som [pdf-fil her](#).

Sivilombudsmannen, ville gitt viktig kunnskap om hvordan floraen av kommunale selskaper blir brukt her i landet.⁸

I kapittel 6 domineres ellers «faktaomtaler» av omtrentligheter som «svært stor», «flere» «majoriteten», «mange», «flertall», «liten», «noen få», «andre», «noen», «langt», «de fleste», «sjelden» etc.

Konklusjoner i rapporten

Selv om det i rapporten flere steder pekes på at utvalget er lite, og at svar og funn er få og små, vises det til noen hovedfunn som tross alt er relevante: Det anslås at mellom 2000 og 3000 selvstendige rettssubjekter omfattes av loven, og at minst 325 selskaper som kunne vært omfattet, likevel faller utenfor på grunn av kravet om at selskaper skal ha minst én ansatt i administrativ stilling.

Andre hovedfunn er ikke uventet at «kunnskapen om offentleglova er lav», og at dette er et hinder for korrekt praktisering av loven. Oxford Research avslutter sin vurdering av undersøkelsen om de selvstendige rettssubjekter slik: «Det er vår vurdering at det er betydelige kollektive midler som brukes i kommune-Norge» i dag, uten at virksomheten utsettes for offentlighet.»⁹

Hva evalueringsrapporten ikke inneholdt

Selvstendige rettssubjekter utenfor i forskrift

Evalueringsrapporten inneholder ikke ett ord om for eksempel unntakene som er gjort i forskriften til loven, om at for eksempel Norsk Tipping AS skal holdes utenfor lovens virkeområde. Dette skjedde til tross for flere sterke advarsler mot en slik bestemmelse, men i foredraget til Kongen uttalte departementet at «Spørsmålet om Norsk Tipping AS sitt tilhøve til offentleglova skal likevel utgreiast vidare for å vurdere om det er føremålstenleg å organisere selskapsstrukturen slik at delar av verksemda til Norsk Tipping AS blir underlagt offentleglova.»¹⁰

Heller ikke dette er nevnt i evalueringen, til tross for at slik videre utredning er etterlyst flere ganger av presseorganisasjonene, og at unntaket også er kritisert i boka «Offentleglova med kommentarer» av Jan Fridthjof Bernt og Harald Hove (Fagbokforlaget 2009, side 91). Kritikkk mot det samme, og også mer generelt om regjeringens vurdering av lovens regler om selvstendige rettssubjekter, er uttalt hos dr. juris Johan Greger Aulstad. Han skriver at regjeringens tolkningsresultat i denne forbindelse lar «seg vanskelig begrunne».¹¹ Så vidt vites er det fortsatt – mer enn sju år senere - ikke

⁸ Se eksempelvis klagesak hos Fylkesmannen i Nordland 2013/2211, datert 25. mai 2013, og uttalelse fra Sivilombudsmannen [2008/377](#). Sistnevnte sak handler om møteoffentlighet, men illustrerer godt kommunal praksis med selvstendige rettssubjekter.

⁹ Rapporten side 82.

¹⁰ Kgl. res. 17. oktober 2008, s 18.

¹¹ Johan Greger Aulstad: «Allmennhetens rett til innsyn hos selvstendige rettssubjekter», s 3 i «Festskrift til Erik Boe», Universietsforlaget 2013.

foretatt slik utredning, og Norsk Tipping AS er fortsatt unntatt fra virkeområdet.

Aukstad retter kritikk også mot forskriftsunntaket for NRKs Aktivum AS og Posten Norge AS (så lenge en stor del av postens distribusjon er monopolbasert). Aulstad viser til at adgangen til å bruke forskriftsunntaket er bare til stede når loven gir hjemmel for å unnta «det alt vesentlige av dokumenta til verksemda», og at det dessuten må foreligge «tungtvegande omsyn» som tilsier unntak. Vilkårene ble satt inn for at det «berre er i heilt spesielle tilfelle at denne heimelen kan brukast», skriver Aulstad og viser til lovproposisjonen.¹²

Utvidelse av virkeområde gjennom forskrift

Både Aulstad og Bernt/Hove kritiserer også den manglende bruk av adgangen til å bestemme i forskrift at lovens virkeområde skal utvides, ved å omfatte bestemte selvstendige rettssubjekter. Da loven ble satt i kraft ble denne hjemmelen brukt bare til å bestemme at Stiftelsen Nasjonalmuseet skal være omfattet, men bare for dokumenter som kom inn eller ble opprettet fra 1. januar 2009.

I høringsrunden forut for ikraftsettelsen fikk departementet inn en rekke andre konkrete forslag på virksomheter som burde trekkes inn under loven. Ingen av disse ble tatt opp, selv om departementet uttalte at det «var mykje som kan tale for at også ei rekkje andre rettssubjekt bør trekkjast innunder lova i medhald av denne heimelen».

Departementet kom likevel til at «ei forsvarleg utgreiing av dette spørsmålet krev ei grundigare undersøking av dei enkelte rettssubjekta eller kategoriane av rettssubjekt som det kan være aktuelt å trekkje innunder lova, samt at konkrete forslag til kva rettssubjekt som dette eventuelt skal gjelde, må sendast på høyring».¹³

Aulstad stiller seg undrende til denne begrunnelsen, ettersom departementet ikke fant det nødvendig å gjøre «noen nærmere analyse av beslutningen om å holde NRK Aktivum AS og Posten Norge AS utenfor loven (...)»¹⁴

«Det mest problematiske er etter min mening departementets begrunnelse for ikke umiddelbart å iverksette arbeidet med å utforme en forskriftsbestemmelse. Begrunnelsen om at det var nødvendig å utsette iverksettelsen av dette arbeidet flere år for å «unngå forseinkingar av ikraftsetjinga av offentleglova og forskrifta», er ikke egnet til å skape tillit verken hos høringsinstansene eller befolkningen for øvrig,» skrev Aulstad og konstaterte at departementet ennå ikke har tatt konkrete skritt for å følge opp forslagene som kom inn.

¹² Ot.prp. nr. 102 (2004.2005) s 117.

¹³ Kgl res 17. oktober 2008 s 22-23.

¹⁴ Aulstad s. 22.

I Bernt og Hove er det gitt følgende kommentar til departementets begrunnelse for ikke å følge opp forslagene om å ta flere selvstendige rettssubjekter inn under loven, men eventuelt vente til evalueringen av loven: «Dette er en øvelse som sir Humphrey ville være stolt over».

Særlige spørsmål av interesse omkring selvstendige rettssubjekter

I innbydelsen til tilbudskonkurransen om evalueringen, våren 2014, beskrev Justisdepartementet en del spørsmål som var av særlig interesse å få kartlagt. Nedenfor følger disse spørsmålene. Det aller første, som står sentralt i innledningen i dokumentet fra departementet, er ikke besvart i rapporten.

- Det skal kartleggjast i kva grad det er ynskje om at fleire rettssubjekt enn i dag blir omfatta av lova, og kva for rettssubjekt dette eventuelt gjeld. Slike ynskje kan typisk tenkjast å kome frå brukarane av innsynsretten, men det skal forskinga avklare. Det ligg derimot utanfor oppdraget å ta stilling til om lova skal gjelde for fleire rettssubjekt enn i dag.

I et eget avsnitt i departementets beskrivelse av evalueringsoppdraget, om selvstendige rettssubjekter, er disse spørsmålene listet opp:

1. Korleis blir retten til innsyn i dokument hjå sjølvstendige rettssubjekt praktisert?
2. Ligg det føre særlege utfordringar på dette området?
3. Reiser tolkinga av offentleglova § 2 fyrste ledd andre punktum, som seier at sjølvstendige rettssubjekt fell utanfor lova dersom dei i hovudsak driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private, særlege utfordringar? Kva går desse eventuelt ut på?
4. Kva slags næringar tilhøyrrer typisk dei rettssubjekta som fell utanfor offentleglova etter § 2 fyrste ledd andre punktum?
5. Om lag kor mange sjølvstendige rettssubjekt er omfatta av gjeldande lov? Kan det seiast noko om kor mange av desse som ut frå særreglar likevel fell utanfor, og kva slags heimlar som ligg til grunn for dette?
6. Kor mange rettssubjekt som i utgangspunktet ville vore omfatta av lova, fell utanfor av di dei ikke har fast tilsette i administrativ stilling (offentlegforskrifta § 1 andre ledd bokstav a)?
7. Kva slags rettssubjekt er dette? Kor stor omsetjing har dei? Kva slags verksemd driv dei med?
8. Ligg det føre ynskje om at fleire sjølvstendige rettssubjekt enn i dag blir omfatta av lova? Gjeld dette rettssubjekt som er haldne utanfor lova gjennom forskrifta, eller andre rettssubjekt? Kva er den nærare bakgrunnen for slike eventuelle ynskje?

Spørsmål nr 1, 2 og 3 ovenfor kan vi med en viss velvilje si at rapporten prøver å svare på, men konklusjonene er i hovedsak bare at utfordringene er vanskelige.

Spørsmål nr 4 er ikke besvart.

Spørsmål nr 5, særlig første del, er det som evalueringsrapporten handler mest om, når det gjelder selvstendige rettssubjekter.

Spørsmål nr 6 er i hovedsak besvart.

Spørsmål nr 7 er en oppfølging av nr 6, men er ikke besvart når det gjelder virksomhetenes art, men summarisk om omsetning.

Spørsmål nr 8 er i samme gate som innledningsspørsmålet, men er altså ikke besvart.

Sluttord

Evalueringsrapporten inneholder alt for lite om hvilke *typer* offentlige virksomheter som drives som selvstendige rettssubjekter, og tilsvarende om hvilke som faller utenfor. De få opplysningene som gis om dette, synes å være delvis misvisende.

Den seneste oversikt fra SSB viser at av omkring 2.500 kommunale selskaper var cirka 21 prosent virksomme innenfor elektrisitets-, gass-, varme- og vannforsyning og i avløps- og renovasjonsbransjen, vel 20 prosent innen omsetning og drift innen fast eiendom, 18,6 prosent innen transport, lagring, informasjon og kommunikasjon, 12 prosent innen helse- og sosialtjenester, 11,7 prosent innen faglig, vitenskapelig, teknisk og forretningsmessig tjenesteyting, 6,3 prosent innen bygg og anlegg, og 4,2 prosent innen kultur, underholdning og fritidsaktiviteter. SSB-statistikken omfatter alle selskapsformer, men omkring 2.200 av dem var aksjeselskaper i 2011. SSB-statistikken kan tyde på at rapportens anslag over offentlige aksjeselskaper (400 til 1000) er for lavt, selv om det skal trekkes fra for selskaper i konkurranse og uten ansatte.

Rapporten behandler ikke det faktum at departementet ikke har arbeidet videre med problemstillingene i løpet av de årene som er gått siden lov og forskrift ble vedtatt. Dette er særlig kritikkverdig når det gjelder den bebudede utredning om Norsk Tipping AS.

Evalueringsrapporten er ikke foretatt av praksis ved de del-unntakene som er gjort i forskriften § 1 andre og tredje ledd, og det er også en rekke konkrete oppgaver som var listet opp i evalueringsoppdraget som ikke er utført.