

Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep

0030 OSLO

Deres ref
16/1243

Vår ref
16/956 -

Dato
08.06.2016

Høring - Evaluering av offentleglova

Det vises til Justisdepartementets høringsbrev 25. februar 2016. Finansdepartementet har etter avtale med Justisdepartementet fått utsatt høringsfrist.

Oxford Research AS har evaluert offentleglova på oppdrag fra Justisdepartementet. Justisdepartementet ber om innspill og kommentarer til rapporten, og har i høringsbrevet understreket at *«Høyringsinstansane kan samstundes koma med innspel om eventuelle behov for lov- og forskriftsendringar på området, uavhengig av om dei konkrete områda er omtala i evalueringsrapporten eller ikkje. Slike innspel bør innehalde ei grunngjeving og ei mest mogleg konkret formulering til dei endringane ein meiner det er behov for.»*

1. Generelle merknader til rapporten

Offentleglova er et viktig regelverk som sikrer allmenhetens rett til innsyn i det offentliges dokumenter. Det er positivt at Justisdepartementet ved evalueringen av hvordan offentleglova virker i praksis også inviterer til innspill om behov for

regelverksendringer på området, uavhengig av om det behandles i rapporten eller ikke.

I forordet til rapporten heter det at evalueringen fra Oxford Research *«skal først og fremst besvare hvordan offentleglova blir praktisert i dag, hvilke hovedutfordringer offentleglova medfører og hva som er barrierer og drivkrefter for at intensjonene om mer innsyn skal realiseres»*.

En av hovedproblemstillingene i rapporten er om det gis mer innsyn under gjeldende lov enn under tidligere lov. Finansdepartementet legger stor vekt på at offentleglova praktiseres etter sitt formål, og har etablert rutiner for effektiv etterlevelse av lovens prinsipper. Det er likevel sider ved praktiseringen av loven og loven som sådan som trenger nærmere kommentarer.

2. Tidsbruk ved vurdering av innsynsbegjæringer

Etter departementets synspunkt drøfter rapporten i for liten grad forholdet mellom innsynsrett, taushetsplikt og personvern, og undervurderer at mange innsynsbegjæringer kan være svært komplekse og ressurskrevende å behandle. Det gjenspeiles i uttalelser flere steder i rapporten for eksempel i punkt 1.5 *«Innsynskrav skal avgjøres innen tre dager etter at forespørselen er mottatt. Majoriteten av innsynsbegjæringene er enkle, men noen saker kan være mer tidkrevende. Et mindretall av saker tar langt over tre dager å avgjøre. (...) Evaluators vurdering er at det er bekymringsverdig at deler av statsforvaltningen fremdeles – seks år etter at ny lov ble innført - sliter med å behandle innsynskrav i tide.»* og i pkt 1.7 *«Hovedvekten av innsynsbegjæringene er uproblematisk og tar kort tid. Variasjonen i tidsbruk er særlig knyttet til dokumenter med personvernopplysninger, som har stort omfang, eller som må sladdes.»*

Etter Finansdepartementets mening undervurderes omfang og tidsbruk ved vurderinger av taushetsbelagte opplysninger. I Justisdepartementets veileder om loven («Rettleiar til offentleglova») står det bl.a. at hva som må regnes som grunnet opphold

må vurderes konkret ut fra om innsynskravet reiser vanskelige spørsmål, kravet omfang og hvilken arbeidsmengde organet ellers har. Dette gjenspeiles i liten grad i rapporten.

Finansdepartementet mottar et stort antall dokumenter som inneholder taushetsbelagt informasjon. Disse krever betydelige ressurser å behandle, også uten at de er kommet til klagesaksstadiet. I saker hvor Finanstilsynet har hentet og oversendt informasjon som omhandler private foretak, eksempelvis ved tilsyn eller ved konsesjonssøknader, er det normalt ikke enkle enkeltopplysninger som skal vurderes sladdet, men store tekstmengder hvor taushetsbelagt informasjon kan komme til syne gjennom krysslesing av tekstene. I disse tilfellene er det tale om at dokumentene i sin totalitet, og ikke ved enkeltsetninger, kan gi til kjenne forretningsstrategier som konkurrenter kan utnytte. Vurderingen av når dette er tilfelle er tidkrevende og kompleks.

Et annet eksempel fra Finansdepartementet er inngåelse av nye rammeavtaler som gir arbeidskrevende og skjønnsmessig vanskelig vurdering av hvilke opplysninger som skal sladdes. På dette punktet oppsummerer evalueringen godt det vi anser som problemstillingene. Leverandørene har insentiver til å sladde mye og mer enn de strengt tatt trenger, og det er svært vanskelig å overprøve deres vurderinger, både fordi departementet ikke sitter med samme markedskunnskap som leverandørene og fordi det er risiko knyttet til å gi ut taushetsbelagt informasjon. I evalueringen slås det fast at dette er problematisk for de fleste som skal vurdere innsyn. Justisdepartementet bør derfor vurdere om det bør gis mer og bedre veiledning om hvordan en skal vurdere slike saker. Andre alternativer er å se på anbudsprosessene og statens avtalemaler som en annen innfallsvinkel til problemet, for eksempel at det defineres krav til offentlighet i tilbudene som skal gis i konkurransegrunlaget.

3. Anonyme innsynshenvendelser

Justisdepartementet har i «Rettleier til offentleglova» punkt 4.2 og punkt 9.1 lagt til grunn at det etter offentleglova § 3 og § 6 ikke er et vilkår at den som krever innsyn oppgir navnet sitt når innsynskravet fremmes, og at det derfor er adgang til å kreve innsyn anonymt. Lovbestemmelsene er taus om spørsmålet om anonymitet.

Rettleierens utgangspunkt reiser utfordringer når forvaltningsorganet som behandler et innsynskrav kan ha legitim interesse av å vite hvem som har fremsatt kravet.

Et eksempel er når forvaltningsorganet har grunn til å tro om at samme person fremsetter en uforholdsmessig stor mengde innsynskrav utelukkende for å belaste organet eller for å markere sin misnøye med organet uten at parten har interesse av de konkrete innsynskravene. Adgangen til å fremsette innsynskrav anonymt gjør det vanskeligere for forvaltningen å avdekke slike misbrukssituasjoner.

Et annet eksempel er at erfaringer gir grunn til å tro at noen foretak enten selv eller gjennom sine advokater forsøker å innhente sensitive opplysninger om konkurrenter gjennom bruk av innsynsbegjæringer. Hva som i en konkret sak er taushetsbelagt informasjon, herunder hva som etter forholdene kan være strategisk informasjon om et foretak som kan utnyttes av konkurrenter, kan være vanskelig å vurdere. For et foretak som er underlagt plikt til å overlevere store mengder sensitive opplysninger til det offentlige, er det viktig å sikre at opplysningene ikke kommer på avveie eller kan bli utnyttet. Dette tilsier at man anonymt ikke bør kunne be om innsyn i dokumenter som inneholder store mengder opplysninger om enkeltforetak, eksempelvis i konsesjonssøknader.

At forvaltningen vet hvem det er som ønsker innsyn kan også ha betydning i andre sammenhenger. I evalueringen er det nevnt at når det vurderes hvor lang saksbehandlingstid som er forsvarlig i en innsynssak vil partens behov for en rask avklaring være et moment. Kravet om at en innsynsbegjæring skal behandles «utan ugrunna opphald» gjør at spørsmålet om hvem som ber om innsyn i de fleste tilfeller

ikke vil få betydning. I de sakene der forvaltningen må bruke mer tid enn i normalsituasjonen, for eksempel der noen har fremsatt krav om innsyn i en betydelig dokumentmengde som medfører forsinket saksavvikling i organet, vil imidlertid kunnskap om identiteten til den som ønsker innsyn og formålet med begjæringen kunne ha betydning. Også når forvaltningen vurderer hvordan begrunnelsen skal utformes vil det være praktisk å kjenne mottakers identitet. Hva som er en forståelig begrunnelse vil variere noe avhengig av mottakers kjennskap til offentleglova. Etter vår oppfatning er det vanskelig å se tungtveiende grunner for at den som ber om innsyn selv skal kunne opptre med skjult identitet.

Finansdepartementet ber på denne bakgrunn om at Justisdepartementet endrer fortolkningen av offentleglova §§ 3 og 6, slik at det legges til grunn at alle som ber om innsyn må oppgi navnet sitt på det tidspunkt det bes om innsyn. Etter Finansdepartementets vurdering er offentleglova §§ 3 og 6 ikke til hinder for en slik endring av praksis. Alternativt, dersom Justisdepartementet ikke er enig i at en slik endring av praksis kan innfortolkes etter gjeldende rett, ber Finansdepartementet om at det presiseres gjennom endring av offentleglova at innsynsbegjæringene ikke kan fremsettes anonymt.

4. Personvern og tillit til at opplysninger ikke offentliggjøres og misbrukes

Hensynet til personvern er i evalueringen nevnt som et argument som taler for å begrense offentlighetens tilgang. Regler om beskyttelse av personvernet er i utgangspunktet gitt for å beskytte borgerne, men har også betydning for forvaltningens tilgang til informasjon. Personvernens hensynet er til en viss grad ivaretatt ved gjeldende lovbestemmelser om taushetsplikt. Opplysninger som er sladdet i et dokument vil imidlertid kunne avsløres når dokumentet leses i lys av andre dokumenter det er gitt innsyn i. Dette medvirker til at praktiseringen av unntaksregler for taushetsbelagte opplysninger blir krevende for forvaltningen.

Foretak og enkeltindividers vilje til å gi opplysninger til det offentlige kan bli redusert dersom spredningen av disse opplysningene blir oppfattet som uforholdsmessig. Et eksempel er Skatteetaten som samler inn en svært omfattende opplysningsmengde fra skattyterne, og er avhengig av at skattyterne har tillit til systemet for håndtering av opplysningene.

Også hensynet til at tilsynsorgan skal kunne føre effektivt tilsyn på sine områder tilsier begrensninger i adgangen til innsyn. For å sikre et effektivt tilsyn kan det være behov for å hente inn store mengder sensitiv informasjon fra foretakene under tilsyn. Dersom foretakene legger til grunn at offentleglova innebærer at sensitive opplysninger ikke i tilstrekkelig grad beskyttes av taushetspliktreglene og gjøres alminnelig offentlig eller overleveres til konkurrenter som ber om innsyn, vil de i større grad søke å avgrense mengden informasjon som overleveres til den offentlige myndigheten. Ofte vil dette innebære bruk av advokater og innebære betydelige prosesskostnader for både det offentlige og private. En slik mangel på tillit til at det offentlige evner å beskytte sensitiv informasjon vil svekke evnen til å føre et effektivt tilsyn.

Behovet for tillit til at opplysninger ikke offentliggjøres i urimelig grad kommer også opp i andre sammenhenger. Eksempelvis har mange offentlige myndigheter behov for å samarbeide tett med internasjonale organ. Manglende evne til å unnta kommunikasjon med internasjonale samarbeidspartnere fra offentliggjøring vil svekke tilgangen til informasjon fra disse internasjonale organene og i verste fall skade Norges omdømme.

Et annet eksempel gjelder innhenting av ekspertrapporter fra nasjonale eller utenlandske eksperter. I arbeidet med videreutviklingen av investeringsstrategien for Statens pensjonsfond innhenter departementet eksempelvis regelmessig analyser, vurderinger og råd fra eksterne eksperter (ofte utenlandske). God dialog med eksterne eksperter er viktig for å sikre at disse har god innsikt i forvaltningen av fondet, herunder arbeidsdelingen mellom kapitaleier (Finansdepartementet) og kapitalforvalter

(Norges Bank og Folketrygdfondet) og mandatene for forvaltningen som er fastsatt av departementet. Videre er dialog nødvendig for å sikre at ekspertene svarer fyllestgjørende på de spørsmål departementet har bedt om vurderinger av. Innsyn i utkast til rapporter, analyser, notater som del av grunnlaget for utarbeidelsen av endelig rapport vil kunne svekke muligheten for dialog med eksterne eksperter og deres grunnlag for avgivelse av rapport. I ytterste konsekvens kan innsyn svekke departementets tilgang til eksperter internasjonalt, og dermed forvaltningen av fondet over tid.

5. Ansettelsesprosesser

I evalueringsrapporten omtales innsyn i ansettelser og søkerlister for ledende stillinger. Oxford Research AS omtaler dette området som problematisk og at dagens praksis, særlig knyttet til bruken av rekrutteringsbyråer, er uheldig.

Etter Finansdepartementets mening er det avgjørende for god rekruttering til lederstillinger at tilsettingsprosessen kan gjennomføres på en måte som sikrer best mulige ansettelser.

Adgangen til unntak fra innsyn i ansettelsessaker følger av offentleglova § 25.

Bestemmelsen skiller mellom innsyn etter første ledd «dokument i sak om tilsetjing eller forfremjing i offentlig teneste» hvor det kan gjøres unntak fra innsyn, og innsyn i søkerlister etter annet ledd hvor unntaket fra innsyn er formulert snevrere. I vurderingen av unntak fra innsyn i søkerlister skal det legges særlig vekt på om det knytter seg «særleg offentlig interesse til stillinga».

I Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) formuleres vurderingen av innsyn i ansettelsesprosess som en interesseavveining mellom det offentliges interesse i innsyn i viktige beslutningsprosesser, og enkeltpersoners/søkeres behov for vern av personlige forhold. Hensynet til best mulig rekruttering til offentlig forvaltning er også vektlagt.

Vektleggingen og praktiseringen av disse noe motstridende interesser vil, som det også uttales i forarbeidene, kunne ha virkninger ikke bare for aktuelle søkere, men også for potensielle søkere. Hvordan man i praksis stiller opp terskelen for innsyn vil dermed få større betydning for ansettelsesprosessene enn det som rent umiddelbart er synbart.

Etter Finansdepartementets syn er hensynet til best mulig rekruttering til offentlig forvaltning for lite vektlagt i § 25 annet ledd, i forarbeidene til offentleglova og i Sivilombudsmannen praksis. I Sivilombudsmannens praksis er det lagt til grunn at det skal *«tungtvegande grunnar til for å ta til følge ei oppmoding om ikkje å bli ført opp på den offentlege søkjarlista dersom det dreier seg om stillingar som det knyter seg særleg offentleg interesse til»* (Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) punkt 10.4).

Det er sterke grunner som taler for at offentlig sektor skal kunne konkurrere om de beste lederne. Det legger begrensninger på hvor åpen ansettelsesprosessen kan være. I flere tilfeller finnes slike lederkandidater i miljøer hvor det ikke er praksis for åpne ansettelsesprosesser. I andre tilfeller kan det være legitime personlige behov o.l. for å kunne vise interesser for en stilling uten at det blir gjort offentlig. Etter vår oppfatning må offentleglova og praktiseringen av loven muliggjøre og ikke hindre prosesser som i det konkrete tilfelle sikrer ansettelse av best mulige ledere. Mye taler derfor for at ansettende myndighet bør kunne ha en ubetinget adgang til å kunne unnta en søkers navn fra søkerlisten når søker stiller dette som vilkår for søknaden.

6. Hvilket organ innsynsbegjæringer kan rettes mot

Etter gjeldende rett kan den som ønsker innsyn fremme krav mot ethvert organ som har opplysningene. Dette fremstår som et naturlig utgangspunkt. I noen tilfeller kan imidlertid lovgiver ha fastslått at bestemte organer skal holde opplysninger tilgjengelige. Det kan da foreligge regler om gebyr, frister for behandling av innsynskrav og bestemmelser om på hvilken måte innsyn skal gis. Disse opplysningene kan også være tilgjengelige hos andre organer, enten fordi organet trenger dem i sin

virksomhet eller fordi de fremgår av et dokument som er sendt inn til organet. Når lovgiver på denne måten har tatt stilling til at bestemte organer skal ha på plass et system for innsyn for angitte opplysninger, er det mindre naturlig at den som vil ha disse opplysningene skal kunne velge å henvende seg til et annet organ. Lovgiver har da vurdert det angitte organet som egnet til å håndtere spørsmål om offentlighet. Det er vanskelig å se at det i en slik situasjon skal være urimelig eller rettssikkerhetsmessig problematisk at den som vil ha innsyn da må forholde seg til dette organet. Som omtalt i evalueringen er det stordriftsfordeler for organer som mottar mange innsynskrav. Hensynet til effektiv ressursbruk i offentlig forvaltning taler klart for at i tilfeller der et spesifikt organ er utpekt som ansvarlig for å sikre åpenhet, bør dette organet også behandle alle innsynshenvendelsene.

7. Nærmere om enkelte bestemmelser

7.1 Offentleglova § 9 - sammenstillinger

I evalueringen pekes det på flere utfordringer knyttet til praktiseringen av offentliglova § 9. For den enkelte saksbehandler kan det være vanskelig å fastslå når ressursbruken overstiger det nivået som ligger i «enkle framgangsmåtar». Omtalen i «Rettleiar til offentliglova» avklarer utgangspunktene, men gir begrenset veiledning når vanskelige tvilstilfeller oppstår. Vurderingstemaet gjør det vanskelig å sikre likebehandling.

Departementet har blant annet erfaring med klagebehandling i saker der det er krav om sammenstilling av opplysninger i Skatteetatens databaser over eierskap i aksjeselskaper. Ettersom klageorganet i disse tilfellene må ta stilling til anvendelsen av underordnet organs dataprogrammer, vil det være svært vanskelig å foreta noen selvstendig vurdering av underordnet organs fremstilling av arbeidsprosessene for å fremskaffe opplysningene den private parten ønsker. Dersom overordnet organ ikke bruker samme dataverktøy som underordnet organ eller på annen måte har kjennskap til dette, vil underordnet organs beskrivelse av sine programmer måtte legges til grunn.

Når det foreligger rett til innsyn etter § 9 vil den samlede arbeidsbyrden for forvaltningen ved behandling av enkelthenvendelser kunne bli stor og/eller uforutsigbar. For forvaltningen vil det kunne være mer hensiktsmessig å gi ut hele databasen eller å foreta et uttrekk av de opplysningene i databasen som kan gis ut, fremfor å foreta en ny sammenstilling hver gang noen ønsker innsyn. På denne måten vil en svært omfattende informasjonsmengde bli offentlig tilgjengelig uten at forvaltningen har kontroll over den videre bruken av opplysningene. I slike tilfeller oppstår personvernutfordringer både med hensyn til mengde av opplysninger som blir tilgjengelige og private aktørers eventuelle bearbeiding og systematisering av opplysningene. Videre er lovens ordlyd og forarbeider konsentrert rundt «enkle fremgangsmåter» og tar ikke andre tungtveiende forhold som kan tilsi at bestemmelsen ikke kommer til anvendelse, så som hensynet til det offentlige organets uavhengighet og kontroll. Dette siste hensynet er nærmere omtalt i egen høringsuttalelse fra SSB 18. mai 2016.

Etter at en offentlig database er utlevert vil den kunne gjøres tilgjengelig for allmennheten i søkbar form. Dette gjør det lettere for interesserte borgere å finne frem til informasjon, men er samtidig problematisk i et personvernperspektiv ved at det legges til rette for opprettelse av automatiserte sammenstillinger av opplysninger om en person fra mange kilder.

Ulike forvaltningsorganer kan ha lagret opplysninger om den enkelte borger som hver for seg ikke er underlagt taushetsplikt. Når disse opplysningene settes sammen vil de kunne danne et svært detaljert totalbilde av for eksempel den enkeltes økonomiske stilling. Pressen og andre aktører vil etter å ha fått innsyn i enkeltopplysningene kunne offentliggjøre slike sammenstillinger slik at de er tilgjengeliggjort og systematisert på en måte forvaltningen ikke ville lagt opp til. En bruksmulighet kan være at private aktører som har fått tilgang til databaser som inneholder informasjon på klart avgrensede saksområder bygger ut disse databasene med informasjon fra andre

databaser. Selv om lovgiver har tatt stilling til at den enkelte opplysning skal være offentlig tilgjengelig, kan det være uklart om det har vært lovgivers hensikt at den samlede informasjonsmengden skal være det på en slik måte informasjonen nå blir presentert på.

Ettersom innsynsretten gjelder enhver, vil retten til utlevering av opplysningene heller ikke være begrenset til pressen eller andre aktører som håndterer personopplysninger i tråd med personopplysningsloven. Personopplysningsloven vil riktignok gjelde for mottakeren av opplysningene, men forvaltningsorganet kan ikke føre noen kontroll med at regelverket følges. Det fremstår som særlig betenkelig at hele kopier av offentlige databaser kan kreves utlevert etter anonyme innsynskrav.

Etter Finansdepartementets vurdering er det ved evaluering av offentleglova ønskelig med en bredere drøftelse av avveiningen mellom personvern og offentlighet, i denne sammenheng særlig ved sammenstilling av opplysninger fra ulike offentlige databaser og registre. Det er også ønskelig med en vurdering av hensynet til offentlige organers faglige uavhengig og kontroll, slik det er påpekt i egen høringsuttalelse fra SSB 18. mai 2016.

7.2 Offentleglova § 12 – unntak for resten av dokumentet

Etter offentleglova § 12 bokstav b kan det gjøres unntak for resten av et dokument der det vil være «urimeleg arbeidskrevjande» å skille ut de opplysningene som er omfattet av en unntaksbestemmelse. I «Rettleiar til offentleglova» er det opplyst at bestemmelsen er et nokså snevert unntak som ikke kommer til anvendelse på dokumenter av vanlig størrelse.

Forvaltningen håndterer dokumenter av svært varierende størrelse, og det kan derfor i praksis være vanskelig å fastslå når et dokument har et slikt omfang at det ikke kan sies å være av vanlig størrelse. Det hadde derfor vært en fordel med noe tydeligere

retningslinjer for når bestemmelsen er aktuell. En slik retningslinje bør også hensynta forholdet til taushetsplikt. I mange dokumenter er det som nevnt over vanskelig å slå fast akkurat hvilke deler som gir til uttrykk informasjon som er taushetsbelagt etter forvaltningsloven § 13. Selv om offentleglova § 12 bokstav c) i slike tilfeller vil komme til anvendelse, finnes det også tilfeller hvor § 12 bokstav b) kunne være godt egnet dersom man utarbeidet nærmere retningslinjer for bruken av den.

7.3 Offentleglova § 15 - saksforberedende dokumenter

Offentlighetsloven § 15 åpner i for liten grad for unntak av dokumenter/rapporter som sendes på tvers av forvaltningsstrukturen for kvalitetssikring før offentliggjøring.

Offentliglova § 15 annet ledd åpner bare for at «deler av dokument» kan unntas, ikke hele dokumenter med mindre vilkårene i offentleglova § 12 er oppfylt. § 15 annet ledd forutsetter videre at dokumentet inneholder «råd om og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak». Det offentlige vil ofte ha behov for saksforberedende dokumenter som ikke nødvendigvis oppfyller denne ordlyden, men hvor det like fullt er et legitimt behov for å unnta de saksforberedende dokumentene av hensyn til å sikre effektiv saksbehandling av høy kvalitet.

Innsyn i arbeidsutkast, eksempelvis faglige rapporter, kan svekke dialogen mellom offentlige organ eller med eksperter og hindre åpen meningsutveksling (den frie tanke). I verste fall kan innsyn i slike arbeidsutkast svekke tilgangen til eksperter da offentlighet om arbeidsutkast er ukjent eksempelvis for de fleste utlendinger.

Hensynet til effektive beslutningsprosesser i forvaltningen er vektlagt i flere av bestemmelsene i offentlighetsloven. Dette omfatter bl.a. hensynet til at offentlighet kan begrense fri diskusjon om saken som er til behandling, at dokumentene ofte er uegnet for presentasjon utad (gjelder særskilt organinterne dokumenter) og at foreløpige konklusjoner ikke skal stå i veien for andre konklusjoner senere i prosessen pga.

forventninger fra omverdenen knyttet til ev. foreløpige konklusjoner. Vektleggingen av slike hensyn burde i større grad enn i dag komme til uttrykk gjennom offentleglova § 15.

Finansdepartementet ber om at Justisdepartementet legger større vekt på at allmennheten vil få sin informasjon gjennom det/de dokumenter som til slutt offentliggjøres (enkeltvedtak, rapporter, meldinger eller lovproposisjoner osv.), og utreder muligheten for i større grad å kunne unnta saksforberedende dokumenter fra enhver fra innsyn enn det som er mulig etter gjeldende § 15.

7.4 Særlig om Norges Bank og offentleglova § 15

Departementet vil be om at Justisdepartementet revurderer fortolkningen av offentleglova § 15 første ledd som ble lagt til grunn ved Justisdepartementets brev 20. mai 2010, i saker der det er saksforberedende kommunikasjon mellom Norges Bank og Finansdepartementet. I brevet la Justisdepartementet til grunn at «Så lenge ein har å gjere med sjølvstendige rettssubjekt, kan ein aldri tale om underordna organ i vanleg forvaltningsrettsleg forstand.»

I vurderingen så Justisdepartementet bort fra at selv om Norges Bank er et eget rettssubjekt etter sentralbankloven § 2 fjerde ledd første punktum, er Norges Bank samtidig å regne som et forvaltningsorgan jf. Ot.prp. nr. 25 (1984-1985) s. 17. Norges Bank kan ikke sammenlignes med alminnelige statseide foretak. Norges Bank er eksempelvis heller ikke omtalt i rapporten kapittel 6 som gjennomgår praktisering av offentlighet i selvstendige rettssubjekter.

Norges Bank organisering som et eget rettssubjekt har historiske årsaker, og har sammenheng blant annet med sentralbankers særlige oppgaver innenfor pengepolitikken. Sentralbanken er gitt en særlig uavhengig stilling innenfor områder hvor den utleder sin kompetanse fra sentralbankloven. Utenfor disse områdene,

eksempelvis i saker hvor kompetanse er delegert til sentralbanken, er banken å anse et ordinært forvaltningsorgan hvor det blant annet gjelder ordinær forvaltningsrettslige adgang til instruks jf. Ot.prp. nr. 25 (1984-1985). Det er også hjemler i sentralbankloven som gir Kongen eller Kongen i statsråd adgang til å fatte vedtak om sentralbankens virksomhet, herunder blant annet sentralbankloven § 2 tredje ledd, § 4 annet ledd, § 28, § 30, § 30 a annet og tredje ledd

Det er en stor mengde saker hvor det er behov for forutgående kommunikasjon mellom Finansdepartementet og Norges Bank, og hvor departementet har behov for å innhente dokument fra Norges Bank på tilsvarende måte som fra underliggende organ. Alle hensynene som ligger til grunn for § 15 slår til i disse sakene. At Norges Bank er et forvaltningsorgan som er organisert som et eget rettssubjekt kan derfor ikke være til hinder for at offentleglova § 15 kan komme til anvendelse der Norges Bank bistår departementet med saksforberedende dokumenter. Dette understøttes også av forarbeidene til offentleglova, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 133 hvor det er uttalt at det avgjørende ved vurderingen av om et organ er overordnet et annet organ først og fremst er « om det har omgjørings- og instruksjonsrett i høve til det andre organet eller kan pålegge dei arbeidsoppgåver innanfor det aktuelle saksområdet». I fortolkningen av § 15 la Justisdepartementet i 2010 vekt på en uttalelse på samme side i forarbeidene hvor det heter at selvstendige rettssubjekt eid av stat og kommune «ikkje i noke høve» blir regnet som «underliggende organ». Justisdepartementet problematiserte ikke at disse uttalelsene er motstridende, og etter Finansdepartementets vurdering går de to uttalelsene vanskelig sammen fordi også selvstendige rettssubjekt kan være underlagt omgjørings- og instruksjonsrett.

Finansdepartementet har nedsatt et utvalg som skal se på sentralbankloven med et bredt mandat til å gjennomgå sentralbankloven. Som del av arbeidet med sentralbankloven vil utvalget kunne se på om sentralbankloven bør inneholde flere særlige saksbehandlingsregler enn i dag. Utvalgets pågående arbeid er likevel ikke til hinder for at man endrer den tolkningspraksis som til nå har vært lagt til grunn, slik at

dokumenter som Norges Bank i saker der det er saksforberedende kommunikasjon mellom departement og sentralbank kan unntas etter offl. § 15.

Med hilsen

Hans Henrik Scheel
finansråd

Jorunn Bødtker
fung. ekspedisjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer