

**Fra:** noreply@regjeringen.no  
**Sendt:** 25. mai 2016 21:23  
**Til:** Lovavdelingen  
**Emne:** Nytt hørings svar til 16/1243 EO OKL/bj - Høyring - Evalueringen av offentleglova  
**Vedlegg:** Klageinstans vedlegg 2.pdf

**Referanse:** 16/1243 EO OKL/bj  
**Høring:** Høyring - Evalueringen av offentleglova  
**Levert:** 25.05.2016 21:23  
**Svar type:** Med merknader  
**Kontakt avsender:** Pressens Offentlighetsutvalg (POU)  
**Kontaktperson:** Kristine Foss  
**Kontakt-e-post:** [kristine.foss@presse.no](mailto:kristine.foss@presse.no)  
**Tittel:** Evaluering av offentleglova - høringsuttalelse

**Uttalelse:**

Pressens offentlighetsutvalg er oppnevnt av Norsk Presseforbunds styre, og består av journalister, redaktører og representanter fra medieorganisasjonene. Utvalget jobber for å sikre og styrke offentlighetsprinsippet og tilgangen til informasjon i samfunnet.

Vårt innspill bygger på tett og jevnlig dialog med journalister og redaksjoner i hele landet. Vi bidrar gjerne for nærmere dialog om vårt innspill som del av høringsrunden og den videre prosessen.

Utvalget vil med dette kommentere evalueringen av offentleglova (del 1). Ettersom departementet også ber om innspill på behov for eventuelle lovendringer, vil utvalget også fremme noen forslag (del 2). Utvalget har behov for å understreke at våre innspill til behov for lovendringer ikke er en uttømmende liste.

**Generelt:**

Pressens offentlighetsutvalg har ved flere anledninger etterlyst oppfølging av Stortingets vedtak om å evaluere offentleglova, og er fornøyde med at dette nå er gjennomført. Når det er sagt har utvalget også ved flere anledninger etterlyst bedre statistikk på bruken av offentleglova, ettersom målet om mest mulig åpenhet er vanskelig å etterprøve uten skikkelig statistikk. At dette ikke er på plass anser vi som en gjennomgående svakhet med evalueringen.

Mange av konklusjonene i evalueringen bygger på kvalitativ metode med relativt få og ukjente kilder, og dette gir ikke et komplett bilde av status.

Det er også temaer som ikke er svart opp i evalueringen, enten fordi det ikke var en del av mandatet, eller at evaluator ikke har besvart alt. Dette kommer vi tilbake til under de temaene der

dette er relevant.

Fra offentleglova trådte i kraft har vi også fått flere endringer som begrenser retten til innsyn, som endringslov av 16.12.2011 om lønns-opplysninger og fødselsnummer, endringslov av 19.12.2014 om kommunerevisjon og selskapskontroll, samt endringslov av 19.06.2015 om byrådsnotater.

Samtidig har vi flere nyere avgjørelser fra den Europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) og norsk Høyesterett, som stadfester at retten til innsyn er en del av vår ytringsfrihet, forankret i EMK art 10, som er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven, og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19. Vi viser særlig til saken om tilgang til overvåkingsopptak fra legevakten i Oslo, sak nr. 2015/1490, der et flertall i Høyesterett konkluderte med at det var et inngrep i mediernes ytringsfrihet (EMK art. 10) å nekte å gi ut opptakene, og la vekt på mediernes samfunnsrolle, opptakenes betydning for kontroll av myndighetsutøvelse og sakens alvor. Det samme kom Høyesterett fram til i Treholt-saken Rt-2013-374: Å nekte mediene tilgang til lydopptak fra avhørene innebar et inngrep i retten til ytrings- og informasjonsfrihet etter EMK artikkel 10 nr. 1. Sentralt for Høyesterett og for EMD er at det er pressen som spør, at dokumentene er av allmenn interesse og at opplysningene foreligger («ready and available»). Når disse vilkårene er tilstede, er retten til innsyn vernet av ytringsfriheten, EMK art. 10. Denne rettstilstanden, sammen med grunnloven § 100 bør gjenspeiles i merinnsynsvurderingen. Her viser vi til NRKs høringsuttalelse, og støtter de synspunkter som fremmes der om dette.

### **Kommentarer til evalueringoppdraget (kap 2) og departementets høringsbrev:**

Offentleglova skal bidra til mer innsyn. Det er også det som skal måles når man nå – 10 år etter loven ble vedtatt på Stortinget – følger opp Stortingets krav i Innst. O. nr. 41 (2005-2006) side 23.

I tillegg til det som er gjengitt fra Innstillingen på s. 22 i evalueringen, vil utvalget vise til forslaget fra komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre, i samme innstilling:

"Stortinget ber Regjeringen foreta en bred evaluering av offentleglova ikke senere enn fem år etter at loven er vedtatt iverksatt. Temaer som må evalueres er blant annet lovens virkeområde, formålparagrafen, lovens unntaksbestemmelser, praksis for klage, praktiseringen av meroffentlighetsprinsippet og hvordan loven praktiseres med sikte på eventuelle nødvendige korreksjoner for å oppfylle lovgivers intensjon.»

Stortingets bestilling var altså en evaluering av om loven er effektiv – om den bidrar til mer innsyn.

Vi finner særlig grunn til å kommentere dette pga følgende formulering i høringsbrevet:

«Høringsinstansane 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.»

Med en så klar bestilling fra Stortinget er utvalget kritiske til at man i høringsbrevet åpner opp for forslag som også kan begrense retten til innsyn. Etter utvalgets syn faller dette langt utenfor det som var formålet med evalueringen.

**Uansett går vi ut i fra at eventuelle forslag til endringer som kommer inn her sendes på ny høring og ikke blir behandlet som en del av evalueringen.**

DEL 1 – Kommentarer til evalueringen

## **Kapittel 1 Sammendrag og konklusjoner**

### **1.2: Datainnsamling**

Utvalget ber departementet merke seg evaluators påpekning av at det har vært begrensninger på datatilgangen når det gjelder om det har blitt mer innsyn under den nye offentleglova, og at dette har begrenset evaluerbarheten til noen av problemstillingene. Dette har utvilsomt påvirket kvaliteten på resultatet av evalueringen, særlig når det kommer til selve praktiseringen av loven – fra forvaltningen mottar et innsynskrav.

Presseorganisasjonene og Pressens offentlighetsutvalg har ved flere anledninger påpekt det samme. Dersom man har et reelt ønske om at denne loven skal fungere optimalt, trenger vi bedre og mer systematisk statistikk fra alle virksomheter som er omfattet av loven. Dette bør prioriteres som en del av oppfølgingen av denne evalueringen.

Utvalget kommer tilbake til kommentarer til metoden underveis der det er relevant.

### **1.3 Hovedkonklusjoner**

Merinnsyn/skjønnsvurderinger:

Evalueringen viser at offentleglova er utfordrende når forvaltningen skal ta stilling til noen av unntaksreglene som har skjønnsmessige vurderingstemaer. Stort rom for skjønn gir stor tolkningsmakt, som igjen øker risiko for at intensjonen om økt innsyn ikke oppfylles fullt ut, konkluderes det i rapporten

Utvalget kjenner seg igjen i disse konklusjonene, og vil legge til at dette er ekstra uheldig kombinert med at Sivilombudsmannen i liten grad overprøver forvaltningens skjønnsmessige vurderinger. Dermed får vi en svakere kontroll av hva som unntas. Det er dessuten svært mange

av unntaksbestemmelsene som bygger på skjønnsvurderinger, både når forvaltningen skal ta stilling til vilkår som ”påkrevd” og ”forsvarlig”, og når forvaltningen skal vurdere merinnsyn etter § 11.

Vi vil også fremheve evalueringens identifisering av «enkelteksempler på omgåelse av offentleglova», og at disse eksemplene har involvert toppledere. Bevisst omgåelse av norsk lov er alvorlig, og det er et problem at dette skjer uten at vi har noen form for sanksjonsmuligheter eller andre forebyggende tiltak. Utvalget mener dette må tas på alvor og at departementet isom en oppfølging av den evalueringen må se på hvordan man kan kontrollere og følge opp denne type lovbrudd i fremtiden. Utvalget viser her til forslaget i del 2 om sanksjoner for brudd på offentleglova.

#### **1.4 Endringer i offentlighet og innsyn i forvaltningen**

Organinterne dokumenter:

Hovedbildet fra intervjuene med ansatte i sentralforvaltningen er at det relativt ofte ikke gis innsyn i organinterne dokumenter i departementer og direktorater. Dette er også utvalgets inntrykk. I disse tilfellene vil det være særlig nyttig med en begrunnelsesplikt som utvalget foreslår i del 2 nummer 3.

Manglende innsyn, at det er frivillig å journalføre interne dokumenter og at skjønnsvurderingen i liten grad overprøves, gjør organinterne dokumenter til et område med mye hemmelighold. Dette står i sterk kontrast til målet om innsyn i bakgrunnen for vedtak og avgjørelser slik at folk skal kunne engasjere seg på best mulig faktisk grunnlag på et tidlig tidspunkt i prosessen og når saken er aktuell, jf lovens § 1.

#### **Kap 4 Endringer i offentlighet og innsyn i forvaltningen**

##### **4.2 Sammenstillinger - § 9.**

Her konkluderer Oxford Research (OR) med varierende kunnskap om reglens nærmere innhold, og at mange av informantene ikke er klar over at regelen finnes. Noen av informantene synes etter ORs vurdering heller ikke å ha den nødvendige kompetansen for å bruke reglen riktig (s. 39-40).

Dette stemmer overens med hva som er utvalgets erfaring med denne paragrafen. I likhet med evaluator opplever utvalget at det er svært ulik forståelse i forvaltningen om hva som er «enkle framgangsmåter», både i form av oppfatning av hvor lang tid som aksepteres og hva som er enkelt å gjøre. For noen oppfattes en enkel SQL-spørring som uoverkommelig fordi de mangler teknisk kompetanse, mens andre ser at dette kan gjøres enkelt.

Pressens offentlighetsutvalg mener videre det er uheldig at lagringsformen skal avgjøre tilgjengeligheten og graden av innsyn i offentlige opplysninger. Forvaltningen har plikt til å tilrettelegge for et mest mulig effektivt innsyn. Dette følger også av grunnloven § 100 (6): «Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale». Utvalget viser også til Sivilombudsmannens uttalelse (Sak 2007/345), som understreker

at dårlig orden i forvaltningens sakspapirer, ikke kan begrunne avslag:

"Det er ikke grunn til å betvile at gjennomgang av dokumentene ville vært arbeidskrevende. Av bilder vegmyndighetene har fremlagt fremgår det at det dreier seg om et stort antall ringpermer og arkivbokser. Jeg har likevel vanskelig for å se at dette i seg selv kan begrunne avslag. Dette er i første rekke et spørsmål om hvordan dokumentene i sin tid ble arkivert og journalført. Ut fra beskrivelser og bilder kan det se ut til at dokumentene er oppbevart nokså usystematisk i permer og kasser på en måte som synes lite forenlig med hensynene bak arkiv- og offentlighetslovgivningen. Dersom dokumentene hadde vært systematisert på en mer oversiktlig måte, hadde det vært enklere å skille mellom bl.a. «byggtekniske og andre faglige vurderinger, kostnadsoverslag og kalkyler, tegninger, møtereferater, anbudspapirer og kontrakter» (departementets brev hit). Forvaltningens saksdokumenter må oppbevares slik at innsynsretten blir mest mulig effektiv."

Dette gjelder fysiske dokumenter. Når det kommer til elektronisk lagret opplysninger er det nettopp denne holdningen man møter – at systemet avgjør hva man får ut. Dette står i sterk kontrast med hva som var hensikten med § 9 - å motvirke at teknologien løper fra innsynet, jf. NOU 2003:30. Med vilkåret om at sammenstillinger fra databaser bare må utføres dersom dette kan utføres «med enkle fremgangsmåter» innebærer nettopp at opplysninger bare skal være tilgjengelige for innsyn dersom databasen inneholder enkle brukergrensesnitt som gjør det enkelt å hente ut opplysninger. I motsatt fall låses opplysningene inn og er utilgjengelige for allmennheten.

Skatteetatens aksjonærregister et illustrerende eksempel: I én uttalelse har Sivilombudsmannen uttalt og lagt grunn at opplysninger ikke kan hentes ut fra registeret innenfor rammene av «med enkle fremgangsmåter» (Sak 2013/2480). Men i en annen uttalelse (sak 2015/905) har ombudsmannen lagt til grunn at registerets opplysninger om aksjeeiere i sin karakter er å anse som offentlige opplysninger. Når Skatteetaten i dag trekker ut opplysninger fra registeret skjer det med andre ord etter ikke etter en rett du har etter §9, men etter en merinnsynsvurdering.

Pressens offentlighetsutvalg mener det er problematisk at det eksisterer en ulik rett til innsyn i opplysninger avhengig av lagringsform. Opplysninger som i sin karakter er å anse som offentlige bør ikke kunne hemmeligholdes i en database fordi organet som eier databasen mangler kompetanse til å hente dem ut. Ifølge Store Norske leksikon er en database «(...) et arkiv der data lagres på elektroniske medier og gjøres enkelt tilgjengelig for autoriserte brukere gjennom særskilte programmer (databaseapplikasjoner)». Ut fra denne definisjonen finner pressen at vilkåret om at sammenstillinger må være enkelt å utføre som en selvmotsigelse. **Vi viser til vårt forslag i del 2 nr. 9.**

Det fremgår av rapporten at flere av intervjuobjektene uttrykker bekymring for tidsbruken i fremtiden og mener sammenstillinger kan true personvernet pga. koblingsfare (s. 41). Utvalget mener denne type bekymringer må løses med bedre opplæring og systemer. Når det kommer til koblingsfaren så konstaterer utvalget at det verken lagt fram eksempler eller dokumentasjon på hvordan dette kan true personvernet.

### 4.3 Merinnsyn, delvis innsyn og skadevilkår:

#### *Merinnsyn:*

Evalueringen konkluderer med at ”det er sannsynlig at merinnsyn ikke alltid vurderes grundig, men at det heller gjennomføres som en pliktøvelse. Saksbehandler kan nekte innsyn og krysse av for at merinnsyn er vurdert, uten at den konkrete vurdering med argumenter er formalisert eller dokumentert”. Videre står det i rapporten (s.44): «Når vi intervjuene har diskutert hva som gjøres konkret i merinnsynsvurderingen, har det vært utfordrene å få utdypende og konkrete svar. Vi har i noen grad avdekket indikasjoner på manglende forståelse av hva meroffentlighetsvurderingen innebærer. Flere informanter i departementene og direktoratene som har en kvaitetssikringsfunksjon forteller at de ser noen tilfeller av merinnsynsvurderinger som er misforstått eller der det i realiteten ikke er gjort noen merinnsynsvurdering».

Dette er en beskrivelse utvalget kjenner igjen. Utvalget opplever også at forvaltningen huker av på at det er vurdert merinnsyn når avslaget begrunnes med taushetsplikt, noe som både kan tyde på at det går en viss automatikk i dette, og manglende kunnskaper om praktisering av offentleglova og merinnsynsvurderingen.

#### *Unntak fra opplysninger:*

Når det kommer til delvis innsyn konkluderer evalueringen med at informantene i hovedsak er kjent med dette og at denne praktiseres i kommunal og statlig forvaltning. Dette er ikke utvalgets inntrykk. Det finnes mange eksempler på at første instans unntar hele dokumentet med hjemmel i en bestemmelse som kun gir rett til å unnta opplysninger, og at man først får delvis innsyn etter å ha klaget.

At også respondentene ved arkiv- eller dokumentsentrene er bekymret for lav kunnskap om at det er opplysninger og ikke hele dokumenter som skal unntas (s. 13), støtter utvalgets oppfatning. Dersom det gis delvis innsyn, er det også utvalgets opplevelse at man unntar mye mer enn det det er hjemmel for i loven.

**Her vil vi særlig vise til NRKs høringsuttalelse og til forslaget i del 2 nr. 6.**

### 4.4. Hva unntas fra offentlighet?

#### *Taushetsplikt:*

Rapporten konkluderer med at taushetsplikt og unntak for opplysninger i tilbud og protokoller ( §§ 13 og 23 (3)) er de to viktigste unntakene for forvaltningen.

Utvalget er kritiske til grunnlaget for denne konklusjonen. Utvalgets inntrykk er at interne dokumenter er minst like mye – om ikke mer – brukt som grunnlag for å unnta dokumenter. Men det oppleves kanskje ikke som like problematisk å praktisere fordi den i stor grad bygger på skjønnsutøvelse som i begrenset grad kan overprøves. Derfor er det også vanskeligere å oppdage det når man unntar mer enn hva lovbestemmelsen gir adgang til.

Utvalget vil uansett advare mot å trekke den konklusjonen at taushetsplikten er den viktigste

begrunnelsen for unntak i forvaltningen, basert på et så svakt empirisk grunnlag som det vi står overfor her.

*Innsyn i anbud:*

Et viktig mål med gjeldende offentleglov var å bidra til mer innsyn i anbudsporsesser, jf. Innst. O. nr 41 Innst. O. nr. 41 (2005-2006):

"Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, har merket seg at det foreslås en vesentlig styrking av retten til innsyn i saker om offentlige innkjøp som følger regelverket om offentlige anskaffelser.

Flertallet mener at dagens regelverk gir for stort rom for å gjøre unntak for dokumenter som gjelder offentlige anskaffelser og er tilfreds med den vesentlige utvidelse av innsynsretten som forslaget legger opp til. Flertallet viser til at offentlige anskaffelser i dagens Norge utgjør over 200 mrd. kroner årlig, og at økt innsyn kan bidra til å sikre kontroll med at disse midlene blir effektivt brukt. Flertallet peker på at Klagenemnden for offentlige anskaffelser, som behandler klager over brudd på selve anbudregelverket, har mottatt ca. 850 klager siden den kom i drift 1. januar 2003, og at klager har fått medhold i tre av fire saker. Dette indikerer at det skjer mange brudd på regelverket og at det dermed er behov for den økte kontroll som utvidet innsyn vil innebære.

Flertallet ser det som særlig viktig at økt offentlighet vil kunne være et effektivt virkemiddel til å bekjempe korrupsjon og annen økonomisk kriminalitet i forbindelse med offentlige anskaffelser. Erfaringene bl.a. fra den såkalte vannverksaken i Akershus viser etter flertallets syn at det er behov for slik utvidet kontroll som økt innsyn kan gi."

Til tross for en så klar bestilling fra Stortinget, utgjør innsyn i anbud en liten del av evalueringen: «Etter Oxford Researchs oppfatning er det sannsynlig at det i en del tilfeller unntas for mye i tilbud. Vi kan imidlertid ikke si dette sikkert, siden vi ikke har gjort en større undersøkelse av saken», skriver evaluatør på s. 48.

Når det er sagt er det ikke vanskelig å stille seg bak Ors vurdering av situasjonen for anbudsdokumenter. Utvalget har mange avgjørelser som bekrefter denne oppfatningen, jf. for eksempel Fylkesmannen i Oslo og Akershus sin avgjørelse i sak 2010/24674 der Fylkesmannen opphevet avslag fra Oslo kommune pga. alt for omfattende hemmelighet:

«Fylkesmannen finner at det fremstår som åpenbart at det i de innsendte tilbudene er sladdet i større utstrekning enn det loven gir adgang til. (...) Det vises til at kommunen ikke uten nærmere vurdering kan legge den enkelte tilbyders egne vurdering til grunn, men må foreta en selvstendig vurdering av hvilke opplysninger som eventuelt kan unntas fra offentlighet.»

Tilsvarende konkluderte Fylkesmannen i sak 2012/6261 også mot Oslo kommune:

«Gjennomgang av klagesaken etterlater et inntrykk av at bydelen i denne saken ikke har foretatt selvstendige vurderinger av de angjeldende dokumenter. Fylkesmannen bemerker at kommunen ikke uten nærmere vurdering kan legge den enkelte tilbyders egne vurderinger til grunn, men må

foreta en selvstendig vurdering av hvilke opplysninger som eventuelt kan/skal unntas fra offentlighet».

Dette er bare to av flere eksempler som bekrefter en praksis der tilbydere får styre hva som skal anses som forretningshemmeligheter og dermed holdes hemmelig. Denne praksisen er både lovstridig og går helt i mot Stortingets mål om mer åpenhet. **Utvalget vil oppfordre departementet til å se nærmere på dette for å få en skikkelig evaluering av hvordan anbudsreglene fungerer.** Dette henger også sammen med vårt forslag om gjennomgang av taushetspliktreglene og praktiseringen av dem, jf. del 2 nr. 4.

## **Kap 5 Forutsetninger for offentlighet i forvaltningen**

Her konkluderer rapporten med at e-post, SMS og muntlige samtaler ofte som uformelle i kommunene, og derfor sjelden journalføres selv om innholdet er relevant i saksbehandling.

Dette er også utvalgets oppfatning. Videre er det utvalgets klare inntrykk basert på egne erfaringer og journalister som tar kontakt, at sms og muntlige samtaler sjelden journalføres. Ettersom stadig mer av kommunikasjonen foregår per e-post og etterhvert også andre plattformer (sms, facebook o.l.) er det helt nødvendig at dette følges opp. Konsekvensene av denne praksisen er at viktig informasjon og dokumentasjon forsvinner. Det er alvorlig både fordi man går glipp av viktig aktuell informasjon, og man mister historisk dokumentasjon på saksbehandlingen.

Utvalget vil fremheve følgende fra evalueringen: "Ingen forvaltningsorganer i vår undersøkelse har saksbehandlingssystemer som automatisk journalfører og inkluderer SMS-er og andre ikke-tradisjonelle dokumenter. Det er Oxford Researchs vurdering at bedre tekniske løsninger for journalføring er nødvendig for å sikre at «nye» dokumenttyper blir journalført på en tilfredsstillende måte."

Utvalget er enig med evaluatoren i at det er et behov for bedre tekniske løsninger for journalføringer av «nye» dokumenttyper. I tillegg vil utvalget understreke at mange ikke er klar over at man driver saksbehandling når man sender sms eller skriver på facebook. Derfor må bedre tekniske løsninger kombineres med bedre opplæring og fokus på hva som er saksbehandling og når opplysninger skal journalføres. Utvalget viser her til forslaget i del 2 nr. 8.

## **Kap 6 Praktisering av offentlighet i selvstendige rettssubjekter**

Kapittel 6 gjelder praktisering av offentlighet i selvstendige rettssubjekter. Dessverre er det utvalgets inntrykk at de undersøkelser som skal være gjort ikke gir særlig ny kunnskap om hvordan utvidelsen av lovens virkeområde har fungert. Verken rapporten eller ytterligere spørsmål til Oxford Research har kunnet klargjøre hvor representativt utvalget av selvstendige rettssubjekter er. Det er opplyst at 21 virksomheter svarte på et spørreskjema og hos 14 av disse ble en kontaktperson intervjuet. Verken spørreskjema eller intervjuguide er gjengitt i rapporten. I tillegg til at dette synes å være tynt grunnlag for å undersøke så mange ulike offentlige foretak, som aksjeselskap, interkommunale selskap, stiftelser og særlovsselskap, er de anslag og estimater som er gitt i rapporten ikke spesielt tillitvekkende. Dette er nærmere behandlet i vedlegg 1.



Hovedfunnene som rapporten rapporterer om, er det likevel liten grunn til å tvile på: Kunnskapen om offentlighetsloven hos de selvstendige rettssubjektene er lav, og dette utgjør et hinder for praktisering av loven. Rapporten viser til at det er lite offentlig søkelys på majoriteten av de selvstendige rettssubjektene, og evaluators vurdering er dermed at «betydelige kollektive midler brukes i kommune-Norge i dag uten at virksomheten utsettes for offentlighet».

#### *Selskaper uten administrativt ansatte:*

Av særlig interesse burde det være å se nærmere på de kanskje omkring 1000 selskaper som faller utenfor lovens virkeområde, fordi de ikke har administrativt ansatte, samtidig som de rår over adskillige milliarder kroner i omsetning eller egenkapital. Sporveien Media omsetter for over 100 millioner kroner årlig, men omfattes ikke av loven på grunn av mangel på fast ansatte. Flere nøkkelpersoner fra konsernledelsen er representert i styret, blant annet er konsernsjef i morselskapet Sporeveiene, Cato Hellesjø, styrets leder. Dersom salget av reklame skjedde gjennom morselskapet ville samtlige av selskapets kontrakter vært underlagt offentlighetslovens hovedregel – men fordi de har organisert driften i et selskap som mangler ansatte, vil ikke selskapet besvare innsynskrav. 112 av selskapene på listen over offentlig eide selskaper uten ansatte driver med eiendom, og av disse er flere rene kommunale selskaper som eier kommunens eiendomsportefølje. Eksempelvis «Askøy kommunale eiendomsselskap», «Kristiansand kino eiendom AS» eller «Namsos kulturhus eiendom AS». Dette er selskaper hvis virksomhet er helt ordinær i kommunal sektor og som i andre kommuner dels skjer direkte under kommuneadministrasjonen eller dels i kommunale foretak – og som følgeleilig vanlig måte er underlagt krav om offentlighet.

Dette misforholdet mener vi burde vært nærmere undersøkt, for å få bedre kunnskap om fenomenet. **Utvalget viser her til forslag i del 2 nr. 5.**

#### *Selskaper som har formuesforvaltning:*

Enhver har i dag rett til innsyn i formuesforvaltningen til norske kommuner. Dersom en kommune for eksempel inngår avtale med en finansforvalter om Terra-lignende porteføljer, eller en som krever 8 prosent i inngangshonorar (For hver 100 kroner som skal investeres, kreves 8 kr), er dette åpent for innsyn. Det vil ikke være tilfelle dersom kommunen oppretter et 100% eid datterselskap med formuesforvaltning som hovedformål.

Mens en kommunes investeringer i en omstridt aksjeportefølje vil være åpent for innsyn og debatt, vil en kommunalt eid pensjonskasse kunne unnta det samme dokumentet fra offentlighet, fordi den har formuesforvaltning som formål.

For øvrig forutsetter vi at departementet foretar en kritisk ny vurdering av de ti rettssubjektene som per dato er direkte unntatt fra virkeområdet, gjennom forskriftens § 1 første ledd, særlig i lys av den kritikk som er fremkommet mot flere av unntakene. **Se nærmere om dette i vedlegg 1.**

### **Kap 7 Ressursbruk i praktisering av offentleglova**

Utvalget stiller spørsmål ved at man i en evaluering om offentleglova har bidratt til mer åpenhet,

ser på kostnadssiden uten å ta med nyttesiden med mer åpenhet. Dette gir et ensidig fokus på prisen for den infrastrukturen som kreves for å tilrettelegge for demokratisk medvirkning, uten at det her, i så mye som en eneste setning, er veid opp mot hva nytteverdien faktisk er.

Dersom forvaltningen hadde utvist den åpenheten lovgiver ønsker i forkant av visse fregattsalg, jagerfly-kontrakter, billettsystem-innkjøp, ulykkesrapporter, sykehussammenslåinger eller it-investeringer - hadde samfunnet muligens fått mulighet til å spare inn disse «kostnadene». Ser man slik på det kan OEP allerede i dag ha spart storsamfunnet for store utgifter i form av avvergede feilinvesteringer, korrupsjon, kameraderi og politiske dekkoperasjoner.

Utvalget reagerer også på at man i evalueringen lar en kvalitativ undersøkelse munne ut i en kvantitativ fremstilling. Bakgrunnen for tabellene med kroneberegninger er intervjuer av et forholdsvis begrenset antall respondenter, som får lov til å komme med ytterst subjektive oppfatninger av den tidsbruken som medgår til innsynsbejæringer. Vår erfaring er at denne tidsbruken ofte består i å bekjempe innsyns, snarere enn å tilrettelegge for det.

Videre reagerer utvalget på beregninger i rapporten. For eksempel regner de seg frem til at EPJ i 2008 må ha hatt 1 009 000 publiserte dokumenter, ut i fra en omregning basert på andelen innsynskrav i den nye og åpne OEP. Tallet er basert på at det var den samme andelen innsynskrav i OEP som i EPJ, enda EPJ var en lukket tjeneste for journalister. I følge rådataene fra EPJ var det 673.023 poster i 2008 - sannsynligvis er det noen flere - men neppe over en million.

På denne bakgrunn mener utvalget det blir feil å legge til grunn de beregningene OR har lagt til grunn for sin vurdering av ressursbruken på innsynskrav.

Utvalget vil også minne om at det var et sentralt mål med den nye loven at det skulle bli *flere innsynskrav*. Når rapporten konkluderer med at et har skjedd, er dette en indikasjon på at loven har nådd deler av sitt mål, uavhengig av om dette også har ført til mer å gjøre for forvaltningen. Når evalueringen kobles opp mot regjeringens arbeid med prosjektet «tidstyv» og når Direktoratet for utviklingssamarbeid foreslår at følge opp dette med å «Gjennomgå erfaringene med Offentleglova for å vurdere om denne er hensiktsmessig, herunder: \* om den har ført til (økte) brudd på arkivloven \*virksomhetenes tidsbruk på innsynssaker sammenlignet med før loven trådte i kraft \*bruk av utsatt offentlighet \*konsekvenser for effektivt samarbeid mellom statlige virksomheter \*forholdet til behov for effektiv og nødvendig informasjonsdeling mellom under- og overordnet virksomhet» (TIF2014-846; <http://tidstyv.difi.no/tidstyv/846>), mener vi man beveger seg langt vekk fra det som var bestillingen fra Stortinget.

Utvalget finner det som en stor selvmotsigelse at Stortingets mål med den nye loven var økt innsyn, mens forvaltningen knytter innsynsbejæringer til ”tidstyv”-problematikk. Vi har en godt begrunnet offentlighetslov, da er det en del av forvaltningens oppgave å følge den opp. At denne delen av forvaltningens lovpålagte oppgaver i enkelte tilfelle kan oppleves som tidkrevende, må søkes løst på annen måte enn å stemple den som uvedkommende (tidstyv)– for eksempel med bedre teknologi, bedre rutiner (profesjonalisering) eller forhåndspubliserings av fulltekstdokumenter.

## Kapittel 8 Klageordningen

Vi noterer med beklagelse at Oxford Research på de aller fleste punkter som omhandler omfang, behandlingstid og resultater av klagesaker må konstatere at det ikke finnes, eller finnes svært få, statistiske data, enten fordi det ikke er ført statistikk eller fordi det bare er ført for enkelte år. Uten lengre tidsserier er det vanskelig se noen tendenser som kan gi grunnlag for nærmere undersøkelser, og uten statistikk som er mer presis mht unntakshjemmel, sakstype eller forvaltningsorgan er det heller ikke her særlig mye informasjon å hente.

Dette er særlig beklagelig på bakgrunn av at medieorganisasjonene ved flere anledninger – første gang allerede 8. april 2008 – har sendt brev til Justisdepartementet og påpekt behovet for at arbeid med statistikk for innsynspraksis med ny lov måtte settes i gang straks. Det ble understreket at dette var særlig viktig i og med Stortingets forutsetning om at loven skulle evalueres, opprinnelig innen Stortingets oppløsning i 2013. Resultatet av at lite eller ingen ting ble gjort med dette, ser vi nå.

Oxford Research mener imidlertid å kunne trekke noen konklusjoner basert på analyser av hvorvidt klageordning og klageregler fungerer. Det er satt opp tre hoveddimensjoner for disse analysene: a) Forutsetning for rettssikkerhet, b) Forsvarlig saksbehandling og effektivitet, og c) Utfallet av klagesaksbehandlingen.

Konklusjonene tyder på at forutsetningene er rimelig gode for klagesaker som behandles i departementer og direktorat, men at kompetansen om offentlighetsloven er meget avhengig av konkret erfaring med de aktuelle bestemmelser. «En viktig forutsetning for forsvarlig og riktig praktisering er å behandle et tilstrekkelig antall klagesaker i året», heter det i rapporten side 105. Det pekes også på at det er «en del variasjon når det gjelder syn på offentlighet og de nærmere konkrete vurderingene som må gjøres.» Lignende vurderinger av forutsetninger for god behandling hos fylkesmenn eller Sivilombudsmannen finner vi ikke i rapporten, men rapporten nevner generelt kompetanseproblemet i punkt 8.4.6.

Derimot har Oxford Research bygd ut sine vurderinger av klageordningens kvalitet med hensyn til rettssikkerhet og effektivitet i tredje avsnitt i pkt 4. Konklusjon på side 121. Her heter det blant annet at det er funnet «indikasjoner på at flere brukere og virksomheter opplever at klageorganene ikke har lik praksis, og at dette gjelder også for samme type klagesaker hos fylkesmannen. «Dette i seg selv er egnet til å svekke tilliten og effektiviteten til klagesystemet,» heter det. Rapporten peker også på informantenes påpekning av problemer med at unntaksreglene har vurderingstemaer med betydelig grad av skjønn, som etter Oxford Resarchs vurdering forsterker den institusjonelle svakheten i klagesystemet.

Oxford Research avslutter dette avsnittet slik: «Etter Oxford Researchs vurdering er det grunn til å stille spørsmål om dagens klagesystem er egnet til å avklare uklare rettslige spørsmål i offentleglova. Vi har argumentert for at offentleglova er en lov med flere kompliserte skjønsmessige vurderingstemaer. Flere av disse er reelt vanskelige også for forvaltningsansatte med god juridisk kompetanse. På denne bakgrunn kan en viktig funksjon for klageorganene være å etablere en klar praksis og avklare uklare rettslige spørsmål. På noen områder finnes neppe en klar praksis hos fylkesmennene. Sivilombudsmannen er i utgangspunktet egnet til å avklare

uklare spørsmål, men får et begrenset antall klagesaker.»

Helt til sist i kapittel 8 om klageordningen heter det: «Når det gjelder klageordningen for øvrig er det særlig graden av uavhengighet og reell etterprøvbarehet som pressen og forvaltningsansatte selv mener kan være problematisk. Klagesystemet på avslag i departementene oppleves som særlig utfordrende i et rettsikkerhetsperspektiv.»

**Se forslag fra utvalget om klageordning, del 2 nr. 1.**

## **Kapittel 9: Brukere av offentleglova**

Også her samsvarer ORs konklusjoner i stor grad med hva utvalget opplever.

OR konkluderer med at allmenheten i liten grad benytter loven/ber om innsyn er et problem som må tas på alvor. Det henger sterkt sammen med tilgjengelighet (OEP øker bruken, fulltekstdokumenter i kommuner øker trolig bruken). Men det henger også sammen med informasjonsnivået hos potensielle brukere og forvaltningens vilje til å informere og tilrettelegge.

Spørreundersøkelsen viser at de som har direkte erfaring med innsyn oppfatter forvaltningen som mer lukket, enn de som ikke har det. Dette mener utvalget er et dårlig tegn.

Tilstedeværelsen av presse har naturlig nok betydning for antall innsynsbegjæringer, og etter vår erfaring også med hvor åpne etater/kommuner i realiteten er. I stor grad er det en aktiv presse som ”oppdrar” etater til å være åpne. Mange innsynsbegjæringer gir naturligvis mer erfaring med loven. Samtidig er det viktig at departementene føler ansvar for å ”oppdra” sine underliggende etater i åpenhet og innsyn. POU vil sterkt betone det som oppleves problematisk i forvaltningen praktisering av loven, nemlig:

- Hemmelighold i kontroversielle saker. Vi vet et skjer og vi det det brukes som politisk redskap – ref både våre egne erfaringer og spørreundersøkelsen som viser at ledere tidvis bevisst omgår loven i visse saker. Her er det særlig viktig at forvaltningen sikrer notoritet, dvs korrekt og rask journalføring, og håndterer innsynsbegjæringer raskt og profesjonelt. Forvaltningen må være bevisst på problemer med manipulering i kontroversielle saker og sikre rutiner som skal hindre at loven omgås på denne måten, her viser vi til Offentlighetsutvalgets rapport «[13 uheldige eksempler på hemmelighold i forvaltningen](#)».
- Forvaltningen må også ta tak i problemet med manglende journalføring, forsinket journalføring og bruken av kryptiske titler – jf kap 5.
- Utvalget minner videre om at praktiseringen av offentlighet av søkerlister er svært mangelfull, noe Sivilombudsmannen har påpekt i flere uttalelser.)

## **Del 2: FORSLAG TIL LOVENDRINGER/OPPFØLGING**

### **1. Felles klageinstans**

Utvalget foreslår en felles klageinstans for brudd på offentleglova.

Begrunnelse: Medieorganisasjonene er samstemte i kravet om at offentlighetsloven må få en uavhengig klageinstans. Under følger en oppsummering av utvalgets viktigste argumenter:

- Frittstående klageinstans sikrer uavhengighet, sammenlignet med forvaltningsklage
- 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 enhetsfylke
- En felles instans vil sikre bedre kompetanse, effektiv og raskere saksbehandling
- En felles instans kan bidra til likebehandling og rettsenhet.
- At loven ikke har uavhengig klageorgan er i strid med Tromsø-konvensjonen (art. 8)
- Loven tilfredsstillter heller ikke kriteriene til Global Right to Information Rating<sup>[1]</sup>
- Frittstående instans vil bedre kunne bekjempe trenering m.v.
- Ett klageorgan generer erfaring og statistikk, samlet på ett sted
- Klageorganet kan også arbeide generelt med og for åpenhet i samfunnet
- Kan initiere nødvendig forskning på området

**Se eget vedlegg, nr. 2.**

#### **1. Utvalget foreslår sanksjoner ved grove overtredelser.**

Begrunnelse: Pressens Offentlighetsutvalg går etter lang tids drøftelse inn for å innføre sanksjoner for brudd på offentlighetsloven, både på grunn av gjentatte tilfeller av sanering og boikott av klagebehandling og for manglende oppfølgelse av avgjørelser om å gi innsyn. I og med Stortingets vedtak fra 18. mai i år om å innføre nye regler om administrative sanksjoner og tvangsmulkt i forvaltningsloven (nye kapitler IX og X), mener vi at det ligger vel til rette for å gjennomføre tilstrekkelig enkel og effektiv sanksjonering overfor brudd på offentlighetsloven.

**Se eget vedlegg, nr. 3.**

#### **3. Plikt til å avgi utvidet begrunnelse.**

Utvalget foreslår plikt til å gi en utvidet begrunnelse ved avslag, ikke bare en rettighet som må påberopes, slik vi har i dag.

Begrunnelse: Retten til å kreve utvidet begrunnelse bør gjøres til en plikt som alltid følger med avslag, i stedet for noe man må kreve, slik det er i dag etter offentleglova § 31 (2). En slik plikt vil kunne tvinge fram en bedre praksis enn det vi har i dag fordi forvaltningen faktisk må foreta den avveiningen de i dag huker av på at de har gjort. Dessuten kjenner svært få brukere av offentleglova til denne rettigheten, og da blir den også lite brukt.

#### **4. Gjennomgang av taushetspliktbestemmelsene**

Her viser utvalget til høringsuttalelsen fra Norsk Journalistlag, punkt 7 og kravet om en gjennomgang av samtlige taushetspliktsbestemmelser i norsk lovverk. Utvalget mener tiden er overmoden for en slik gjennomgang.

## **5. Se på/endre forskriftens bestemmelser om unntak fra lovens virkeområde for visse type selskaper:**

### **5.1: Selskaper uten fast ansatte:**

Utvalget mener forskriften § 1 andre ledd, bokstavpunkt a, bør oppheves eller avgrenses til de virkelig små foretak. Det kan eksempelvis gjennom tak for omsetning eller egenkapital.

### **5.2 Selskaper som har formuesforvaltning som hovedmål**

Utvalget mener unntaket i forskriftens § 1 tredje ledd, bokstavpunkt b, om «dokument knyttet til formuesforvaltning hos rettssubjekt som har slik forvaltning som formål» bør utredes nærmere, for å klarlegge det reelle behov for unntak.

## **6. Styrket merinnsyn**

Begrunnelse: Utvalget mener merinnsynsvurderingen i lovens § 11 og skjønnsvurderingene som ligger i loven, må vurderes i tråd med Grunnloven § 100, EMK art 10 og EMD og Høyesteretts praksis som er nevnt over. Det må fremgå av offentleglova at mediene har et særlig krav på innsyn. **Utvalget viser her i sin helhet til NRKs høringsuttalelse, punkt 2 og 4.**

## **7. Plikt til å journalføre interne dokumenter.**

Begrunnelse: Journalføring skal sikre at vi vet hva som holdes tilbake. Når ikke det er plikt til å journalføre interne dokumenter er det i realiteten mange opplysninger som holdes hemmelig uten at samfunnet en gang er klar over det. I tillegg vil det bidra til å redusere handlingsrommet for ”politisk spill”, i strid med offentleglova, med dokumenter.

## **8. Tydeliggjøring i lovverket om hva som skal journalføres.**

Begrunnelse: OR avdekker en svært ulik og ubevisst praksis for journalføring/arkivering av sms, e-post, muntlige konferanser m.v. Dette stemmer overens med utvalgets erfaringer. Det er også grunnlag for å anta at en del saksbehandling tas muntlig eller over sms, i den tro at man omgår kravet om arkivering/journalføring. Departementet bør se på muligheten for å tydeliggjøre loven slik at det fremgår tydelig hva som skal journalføres og at man unngår omgåelser av loven.

## **9. Styrket rett til sammenstillinger av elektroniske opplysninger, § 9. Prinsipalt: Utvalget mener vilkåret om «enkle framgangsmåter» bør tas helt ut av loven.**

Subsidiær mener utvalget de objektive vilkårene bak begrepet «enkle framgangsmåter» bør avklares nærmere.

Videre mener utvalget man må ha krav på å få vite hva slags databaser/systemer forvaltningen har slik at man har en reell mulighet til å imøtegå om vilkåret om «enkle framgangsmåter» er oppfylt. Dette har de for eksempel krav på etter offentlighetsloven i Danmark.

Begrunnelse:

Pressens offentlighetsutvalg kan som sagt i kommentarene til punkt .. i evalueringen bekrefte at vi kjenner igjen den tolkningstil som Oxford Research beskriver at hersker i forvaltningen når det kommer til § 9. Det bør knyttes klare objektive kriterier til bestemmelsen som ethvert avslag må begrunnes opp mot. Et organ som ønsker å avslå et krav om sammenstillinger bør kunne avkreves operasjonelle beskrivelser som tilsier at sammenstillingen ikke kan utføres «med enkle fremgangsmåter». I forlengelsen av dette mener utvalget det bør utdypes at klageinstansene etter offentlighetsloven må ha kompetanse til å overprøve de operasjonelle/tekniske redegjørelsene fra underinstansene, for at klageretten skal være reell.

## **10. Offentlighet må følge pengene**

Gjennomføre prinsippet om at offentlighet skal følge pengene. Knytte alt innsyn til pengestrømmer fremfor virksomhet slik at samfunnet har reellt innsyn og mulighet til å drive kontroll med pengestrømmen fra det offentlige.

Begrunnelse: I vinter har det vært en samfunnsdebatt om innsyn i idretten og kongehuset – begge med grunnlag i at de forvalter store verdier på vegne av samfunnet. Samfunnet har en klar forventning om at pengestøtte skal forfølges av innsyn. Det må også gjelde private virksomheter som utøver viktige samfunnsoppgaver på vegne av det offentlige. Derfor mener utvalget man må så på muligheten for å innlemme den delen av virksomheten som mottar offentlig støtte, under de samme innsynsreglene som offentleglova.

[1] Kriterier utarbeidet av Access Info Europe i Spania og Centre for Law and Democracy (CLD) i Canada, som arbeider med å registrere og sammenligne innsynslover i alle land. Se <http://www.rti-rating.org/>

**Vedlegg:**

Klageinstans vedlegg 2.pdf (214,10 KB)





## Spørsmålet om sanksjoner for brudd på offentlighetsloven

Rapporten fra Oxford Research behandler spørsmålet om sanksjoner for brudd på offentlighetsloven bare i svært liten grad. På side 102 heter det imidlertid at «Dersom klager som fører frem ikke gir noen *sanksjonsmuligheter*, er ikke den faktiske effektiviteten sikret fullt ut,» som et ledd i evaluators vurdering av forsvarlig saksbehandling og effektivitet.

Pressens Offentlighetsutvalg går etter lang tids drøftelse inn for å innføre sanksjoner for brudd på offentlighetsloven, både på grunn av gjentatte tilfeller av sanering og boikott av klagebehandling og for manglende oppfølgelse av avgjørelser om å gi innsyn. I og med Stortingets vedtak fra 18. mai i år om å innføre nye regler om administrative sanksjoner og tvangsmulkt i forvaltningsloven (nye kapitler IX og X), mener vi at det ligger vel til rette for å gjennomføre tilstrekkelig enkel og effektiv sanksjonering overfor brudd på offentlighetsloven.

### Bakgrunn om sanksjoner i offentlighetslov

Spørsmålet om sanksjoner ved brudd på offentlighetsloven ble ikke drøftet spesielt i Offentlighetsmeldingen. Sanksjoner ble imidlertid drøftet i lovutvalget (NOU 2003-30) i punkt 19.3. side 246. Det starter med en gjennomgåelse av gjeldende rett:

Sanksjoner kan prinsipielt tenkes rettet enten mot det aktuelle forvaltningsorganet eller mot en person som gjør tjeneste i organet.

Ved grovere brudd på reglene i offentlighetsloven vil en person som gjør tjeneste for et forvaltningsorgan, kunne straffes etter bestemmelser i straffeloven. Mest aktuelle er bestemmelsene i straffeloven §§ 324 og 325 om forseelser i den offentlige tjeneste. Dersom en ser bort fra tilfeller der personer er blitt dømt for brudd på taushetsplikten, sml. offentlighetsloven § 5 a, kjenner utvalget ikke til noe tilfelle der noen er blitt straffet for å ha holdt tilbake dokumenter i strid med offentlighetsloven. En offentlig tjenestemann som forsettlig kasserer arkivmateriale i strid med arkivforskriften §§ 3-21 og 3-20 eller medvirker til dette kan straffes med bøter etter arkivloven § 22, jf. arkivforskriften § 3-21 fjerde ledd. Andre overtredelser av arkivregelverket er ikke straffebelagte.

Disiplinærsanksjoner av ulike slag kan i prinsippet være aktuelle ved brudd på offentlighetsloven. Tjenestemannsloven § 14 har bestemmelser om dette som gjelder for embets- og tjenestemenn ansatt i statens tjeneste. Slike disiplinærsanskjoner kan for eksempel være skriftlige irettesettelser og tap av ansiennitet fra en måned til to år. En alminnelig tjenestelig tilrettevisning regnes ikke som ordensstraff, jf. § 14 nr. 2 siste ledd.

Utvalget kjenner ikke til at noen er ilagt ordensstraff for å ha holdt tilbake dokumenter i strid med offentlighetsloven.

Prinsipielt kan en også tenke seg at forvaltningsvedtak ble kjent ugyldige foranlediget av at noen urettmessig har blitt nektet innsyn etter offentlighetsloven. Spørsmålet er drøftet i Arvid Frihagen: Offentlighetsloven bind II (3. utg. 1994)

s. 283–284. Det vises der til at manglende innsyn i strid med offentlighetsloven kan føre til at en sak ikke blir tilstrekkelig utredet, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 17 første ledd, og at dette i sin tur kan føre til at et vedtak blir kjent ugyldig.<sup>1</sup> Utvalget kjenner ikke til at slike tilfeller har kommet på spissen i praksis.

Det kan videre tenkes at nektelse av innsyn i strid med offentlighetsloven gir den som har krevd innsyn, rett til erstatning for det tapet vedkommende lider som følge av den ulovlige avgjørelsen det hele tatt). Etter det utvalget kjenner til, har noe slikt tilfelle ikke vært oppe i praksis.<sup>2</sup>

Lovutvalget gjorde disse  *vurderinger* om sanksjoner (NOU 2003:30 side 247):

Den praktiske betydningen av at det finnes spesielle sanksjoner ved brudd på offentlighetsloven, skal kanskje ikke overdrives sammenlignet med andre virkemidler som skal sikre at loven etterlevs. I de aller fleste saker er det sentrale at det er mulig å få slått fast noenlunde autoritativt hvilke plikter forvaltningen og den enkelte som gjør tjeneste for et forvaltningsorgan har, og ikke at det finnes en sanksjon i bakhånd. Dersom en først har fått slått fast dette, særlig dersom det foreligger et bindende vedtak, er det temmelig uvanlig at forvaltningen ikke retter seg etter dette.

En har likevel sett eksempler på at et forvaltningsorgan har nektet å rette seg etter klare anvisninger fra klageinstanser eller andre organer.

Et mye omtalt tilfelle er Oslo Sporveier AS, som har nektet å rette seg etter pålegg fra fylkesmannen i Oslo og Akershus om å følge offentlighetsloven. Begrunnelsen er at selskapet ikke anser seg som et "forvaltningsorgan" etter offentlighetsloven § 1 første ledd, og at det mener fylkesmannen ikke har kompetanse etter loven til å treffe bindende avgjørelse om dette spørsmålet. I kap. 19.2.4.5.5 understreker et flertall i utvalget at klageinstansen, enten man beholder dagens system eller etablerer en uavhengig klageinstans, skal ha kompetanse til å avgjøre spørsmålet om et rettssubjekt omfattes av loven med bindende virkning.

Etter utvalgets oppfatning er det prinsipielt viktig at man har visse sanksjoner i bakhånd mot forvaltningsorganer og enkeltpersoner. Strafferettslige og disiplinære sanksjoner mot tjenestemenn er langt vanligere i andre land enn hos oss.

Utvalget ser det ikke som hensiktsmessig å løfte straffereaksjonen frem som en sentral sanksjon for å sikre etterlevelse av offentlighetsloven. Spørsmålet bør for øvrig ses i sammenheng med strafferettslige reaksjoner mot brudd på tjenesteplikter i sin alminnelighet, herunder spørsmålet om straffelovens bestemmelser burde anvendes oftere enn i dag. Utvalget nøyer seg med å vise til drøftelsene i NOU 2002: 4 Ny straffelov s. 311–314.

Det kan være mer aktuelt å ilegge ordensstraffer for grovere overtredelser av offentlighetslovens bestemmelser. Det er imidlertid neppe noe behov for å gi bestemmelser spesielt med sikte på brudd på offentlighetsloven. Eventuelle sanksjoner bør skje innenfor rammen av tjenestemannslovens system og de ordningene som finnes i kommunene.

Et virkemiddel av en helt annen karakter er å ilegge det aktuelle forvaltningsorganet en løpende tvangsmulkt, typisk et kronebeløp pr. dag, for å fremtvinge etterlevelse av loven. Dette er kjent fra andre områder, for eksempel i saker etter arbeidsmiljøloven, plan-og bygningsloven og markedsføringsloven.

<sup>1</sup> Se også St.meld. nr. 32 (1997-98) s. 100.

<sup>2</sup> Spørsmålet er riktignok berørt i Sivilombudsmannens årsmelding 1972 s. 54 flg. (Nordmarka-avtalen).

For at dette skal være mulig må det finnes en institusjon som kan slå fast bruddet og fastsette en passende mulkt. Det er mulig å legge en slik myndighet til for eksempel klageorganet.

Selv om erfaringene viser at det ganske sjelden vil være aktuelt å ilegge et forvaltningsorgan tvangsmulkt for å sikre at loven etterleves, er det ikke helt utelukket. I tillegg kommer at loven i visse tilfeller kan anvendes overfor selvstendige rettssubjekter.

Tvangsmulkt er særlig aktuelt i forbindelse med at klageinstansen treffer vedtak om å gi innsyn i en klagesak og hvor det rettssubjekt som vedtaket retter seg mot, nekter å etterkomme avgjørelsen i klagesaken. I miljøinformasjonsloven § 19 sjette ledd er det fastsatt at vedtak fra Klagenemnda for miljøinformasjon er særlig tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 13. Klagenemnda for miljøinformasjon har kompetanse til å overprøve vedtak fattet av det som i loven er betegnet som "virksomhet". Dette vil kort og unøyaktig si private virksomheter.

*Utvalget* foreslår at en tilsvarende regel tas inn i offentlighetsloven, slik at klageinstansens vedtak er særlig tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 13 overfor selvstendige rettssubjekter, det vil si rettssubjekter som omfattes av lovutkastet § 2 første ledd bokstav b til d. Uten en slik regel ville ikke den som har fått medhold i klageinstansen kunne få tvangsfullbyrdet innsynskravet uten å gå veien om domstolene for å få dom for kravet først.

Som nevnt i kap. 19.3.1 kan brudd på offentlighetslovens bestemmelser iallfall indirekte tenkes å foranledige at et vedtak i den saken dokumentet tilhører, kjennes ugyldig.

Utover en slik mulighet ser utvalget det ikke som aktuelt å foreslå videregående ugyldighetsvirkninger. Ugyldighetsvirkningen ville da få en helt annen karakter enn den har i dag. I stedet for å sikre at vedtak i den underliggende saken blir korrekt, ville ugyldighetsvirkningen ha til formål å sikre etterlevelse av offentlighetsloven. En slik videregående virkning ville på urimelig vis kunne gå ut over de hensyn som taler for opprettholdelse av vedtaket.

Utvalget går heller ikke inn for å lovfeste erstatningssanksjoner i tilfelle brudd på loven. Spørsmålet bør som nå reguleres av den alminnelige erstatningsretten. Utvalget legger til grunn at det prinsipielt må være mulig å kreve erstatning for det økonomiske tapet en lider som følge av at dokumenter urettmessig er blitt holdt tilbake."

I lovproposisjonen (Ot.prp. nr. 102 [2004-2005], side 105) kom departementet bare med følgende korte merknad til sanksjonsspørsmålet, og kun avgrenset til spørsmålet om gjennomføring forslaget om tvangsfullføring av vedtak fra klageinstans:

"Departementet sluttar seg til utvalet sine vurderingar på dette punktet og er samde med utvalet i at ein slik regel vil kunne medverke til å sikre at lova blir etterlevd. Departementet meiner vidare at føresegna òg bør gjelde for kommunar og fylkeskommunar. I den seinare tida har ein sett saker der kommunar har nekta å rette seg etter vedtak frå Fylkesmannen som klageinstans etter offentleglova."

Dette ble gjennomført i lovens § 32 fjerde ledd, men bare for innsynskrav fremsatt mot kommuner, fylkeskommuner og selvstendige rettssubjekt, ikke mot Statens organer:

Vedtaket til klageinstansen er særleg tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 13 overfor kommunar og fylkeskommunar og rettssubjekt som er omfatta av § 2 første ledd bokstavane b til d.

Proposisjonen har følgende spesialmerknad til dette (side 154):

*Fjerde ledd gir regler om tvangsgjennomføring av vedtaket til klageinstansen overfor kommunar og fylkeskommunar og sjølvstendige rettssubjekt som er omfatta av lova etter § 2 første ledd bokstavane b til d. Føresegna svarer til miljøinformasjonslova § 19 sjette ledd. Føresegna slår fast at vedtaket til klageinstansen vil vere særleg tvangsgrunnlag etter tvangsfullføringslova kapittel 13 overfor kommunar og fylkeskommunar og sjølvstendige rettssubjekt. Dersom eit slikt organ nektar å følgje vedtaket frå klageinstansen om å gi innsyn, vil den som har kravd innsyn, kunne få kravet tvangsfullført. Utan denne regelen ville den som kravd innsyn, ikkje kunne setje i verk tvangsfullføring av innsynskravet på grunnlag av vedtaket frå klageinstansen, men måtte først ha gått til domstolane for å få dom for kravet.*

I Stortinget våren 2006 uttalte Justiskomiteen følgende om sanksjoner:

"K o m i t e e n s f l e r t a l l, m e d l e m m e n e f r a A r b e i d e r p a r t i e t o g S o s i a l i s t i s k V e n s t r e p a r t i, har merket seg at det foreslås at vedtaket til klageinstansen skal være særleg tvangsgrunnlag overfor kommuner og fylkeskommuner og overfor selvstendige rettssubjekter som er omfattet av loven. Etter gjeldende lov har det forekommet at enkelte selvstendige rettssubjekter og kommuner har nektet å rette seg etter klageinstansens vedtak om å gi innsyn uten at man har hatt noen sanksjoner mot dette.

F l e r t a l l e t e r t i l f r e d s m e d a t f o r s l a g e t g i r m u l i g h e t t i l å t v a n g s f u l l b y r d e klageinstansens vedtak i slike tilfeller.

F l e r t a l l e t k a n i k k e s e a t d e t e r b e h o v f o r å t a i n n s a n k s j o n s m i d l e r u t o v e r d e t t e i o f f e n t l i g h e t s l o v e n v e d m a n g l e n d e e t t e r l e v e l s e e l l e r o p p f ø l g i n g a v l o v e n.

F l e r t a l l e t v i s e r t i l a t t j e n e s t e m e n n s o m f o r s e t t l i g e l l e r g r o v t u a k t s o m t h a n d l e r i s t r i d m e d o f f e n t l i g h e t s l o v e n e t t e r o m s t e n d i g h e t e n e v i l k u n n e s t r a f f e s e t t e r s t r a f f e l o v e n § § 3 2 4 o g 3 2 5. K a s s e r i n g a v d o k u m e n t e r v i l o g s å k u n n e s t r a f f e s e t t e r a r k i v l o v e n § 2 2. D e t k a n o g s å v æ r e a k t u e l l m e d t j e n e s t e l i g e d i s i p l i n æ r s a n k s j o n e r e t t e r t j e n e s t e m a n n s l o v e n § 1 4. D e t t e t i l s i e r e t t e r f l e r t a l l e t s s y n a t d e t i k k e e r b e h o v f o r å t a i n n s æ r l i g e b e s t e m m e l s e r o m s t r a f f e l l e r a n d r e s a n k s j o n e r i o f f e n t l i g h e t s l o v e n.

Komiteens medlemmer fra F r e m s k r i t t s p a r t i e t e r f o r u n d r e t o v e r a t l o v e n i k k e i n n e h o l d e r n o e n f o r m f o r s t r a f f v e d b r u d d p å b e s t e m m e l s e n e. A t n o e n m e d v i l j e i s t r i d m e d l o v e n u n n d r a r e n s a k o f f e n t l i g h e t, v i l o f t e b e r o p å a t d e t h a r s k j e d d n o e u r e g l e m e n t e r t e l l e r n o e s o m s k a p e r v e l d i g d e b a t t.

D i s s e m e d l e m m e r m e n e r d e t n e t t o p p e r i d e t i l f e l l e n e o f f e n t l i g h e t s l o v e n s k a l h a e n f u n k s j o n.

D i s s e m e d l e m m e r m e n e r d e t b ø r f o r e s l å s s a n k s j o n s - o g s t r a f f e m u l i g h e t e r (bøter/disiplinærsak) ved forsettlig brudd på loven for å skjule opplysninger som skal være tilgjengelige.

D i s s e m e d l e m m e r f r e m m e r f ø l g e n d e f o r s l a g:

"Under kapittel 4 Saksbehandling og klage mv. skal § 33 Straff lyde:

*Den som forsettlig bryter bestemmelser om offentlighet i denne lov eller i medhold av denne lov straffes med bøter. Dersom lovbruddet er forøvet av en offentlig ansatt tjenestemann, vil man også kunne idømmes tap av stilling eller tjeneste. Innstillingens §§ 33 og 34 blir §§ 34 og 35."*

Forslaget fra Fremskrittspartiet falt med 61 mot 17 stemmer ved voteringen.

## Lovhjemler for sanksjoner

Det er verdt å merke seg at talere i Odelstinget som gikk imot en egen sanksjonsbestemmelse i offentlighetsloven, pekte på at klare og bevisste lovbrudd ville kunne sanksjoneres gjennom følgende bestemmelser:

Etter omstendighetene kan en bli straffet etter gjeldende straffelov (1902) §§ 324 og 325 om tjenesteforsømmelser m.v. Det er ett eksempel. Et annet eksempel er at en ved regelstridig kassering av dokumenter eller lignende kan straffes etter arkivloven § 22. I tillegg til det har vi tjeneste- og disiplinærsanksjoner som er hjemlet i tjenestemannsloven § 14 om ordensstraffer.

Det var straffelovens bestemmelser som var aktuelle å bruke da Norsk Redaktørforening i 2003 overveide å anmelde en statsråd som innrømmet at han hadde brent opp en faks som han hadde mottatt. Etter at han offentlig ba om unnskyldning ble saken avsluttet.

I Sverige er det avsagt en dom, der en kommunalråd i Sölvesborg kommune høsten 2014 ble dømt til 40 dagsbøter på totalt 23.200 kroner i Hovrätten for Skåne og Blekinge. Kommunalråden nektet journalister innsyn i søknadene til en stilling som administrerende direktør for det kommunale boligselskapet.

Det er vel på sin plass å nevne at blant kriteriene som er satt opp i den internasjonale rankingen av innsynslover som er nevnt ovenfor, er også ett kriterium som gjelder muligheten for å sanksjonere brudd på loven. I den seneste rankinglisten er Norges offentlighetslov naturlig nok gitt 0 poeng i score på dette punktet.<sup>3</sup>

## Bestemmelsen om tvangsgjennomføring i praksis

Krav om tvangsgjennomføring etter § 32 andre ledd er etter det vi kjenner til skjedd i to tilfeller:

Avisa GD (Gudbrandsdølen/Dagningen) innga stevning til Hedmarken tingrett i mai 2012 i forbindelse med at Eidsiva Energi AS ikke ville bøye seg for vedtak fra Fylkesmannen i Hedmark. Samme dag som tingretten fikk stevningen, erklærte selskapet at det ville rette seg etter vedtaket. Saken ble deretter hevet i tingretten og avisa tilkjent 30.000 kroner i sakskostnader (advokathonorarer mv).

Det andre tilfellet var NRK Møre Romsdal som stevnet selskapet Norsk Bane AS for Sunnmøre tingrett. Også her bøyd selskapet av da saken ble åpnet av domstolen. Etter å ha gitt innsyn, ble saken hevet og NRK ble tilkjent 6.000 kroner i sakskostnader.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Denne scoren er korrekt for Norges vedkommende, men på den rekke andre kriterier er Norge feilaktig oppført med null poeng.

<sup>4</sup> Sakskostnader kan også kreves i ordinære klagesaker, dersom den som krever innsyn har pådratt seg utgifter, f.eks. ved juridisk bistand, i forbindelse med en klagesak. Dette er fastsatt i forvaltningsloven § 36 fjerde ledd. Se mer om dette i min bok "Kommentarboek til offentleglova", side 321.



## 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 innsyns-begjæringer.<sup>1</sup> 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 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 utvalgskriterier 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,

---

<sup>1</sup> Dette må være utvalget som skulle intervjues, etter at spørreskjema ga svar på eventuelle innsynskrav.

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 evalueringen<sup>2</sup>.

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 lignende<sup>3</sup>. 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 imidlertid vite at i tre fjerdedeler (77 prosent) av de offentlig eide aksjeselskapene<sup>4</sup> 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, næringselskap, teater eller driver med kraftforsyning»<sup>5</sup>.

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

---

<sup>2</sup> Rapporten side 76

<sup>3</sup> Rapporten side 74.

<sup>4</sup> Rapporten side 76, antall som er eid av en eller flere offentlige virksomheter er anslått totalt til mellom 400 og 1000 selskaper,

<sup>5</sup> Rapporten side 76.



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 utlissing 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.<sup>6</sup>

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 Sivilombudsmannen, ville gitt viktig kunnskap om hvordan floraen av kommunale selskaper blir brukt her i landet.<sup>7</sup>

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.

---

<sup>6</sup> Rapporten «Operasjon døråpner» kan lastes ned som [pdf-fil her](#).

<sup>7</sup> 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.

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.»<sup>8</sup>

## **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.»<sup>9</sup>

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».<sup>10</sup> Så vidt vites er det fortsatt – mer enn sju år senere – ikke foretatt slik utredning, og Norsk Tipping AS er fortsatt unntatt fra virkeområdet.

Aukstad retter kritikkk 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 vesentlege 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.<sup>11</sup>

### *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

---

<sup>8</sup> Rapporten side 82.

<sup>9</sup> Kgl. res. 17. oktober 2008, s 18.

<sup>10</sup> Johan Greger Aulstad: «Allmennhetens rett til innsyn hos selvstendige rettssubjekter», s 3 i «Festskrift til Erik Boe», Universietsforlaget 2013.

<sup>11</sup> Ot.prp. nr. 102 (2004.2005) s 117.

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».<sup>12</sup>

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 (...)»<sup>13</sup>

«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.

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.

---

<sup>12</sup> Kgl res 17. oktober 2008 s 22-23.

<sup>13</sup> Aulstad s. 22.

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 utfordringer? Kva går desse eventuelt ut på?
4. Kva slags næringar tilhøyrer 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.

Evalueringsoppdraget 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.



## **kapittel 8 om klageordningen.**

Kapittel 8 i Oxford Researchs rapport om evaluering av loven er forholdsvis omfangsrik, og dekker 23 sider fordelt på fire underkapitler: 8.1 om selve klageordningen i loven, 8.2 om klageordningen i praksis, 8.3 om funn knyttet til Sivilombudsmannen som kontrollinstans og i 8.4 er oppsummert Oxford Researchs egne funn og vurderinger.

### **Uavhengig klageorgan er et gammelt krav**

Medieorganisasjonene er samstemte i kravet om at offentlighetsloven må få en uavhengig klageinstans. Debatten om dette har pågått lenge, og allerede i den såkalte Offentlighetsmeldingen ((St.meld.nr. 32 [1997-98] side 158)) ble dette drøftet med grunnlag i et Dokument 8-forslag fra Carl I. Hagen om å innførte et «offentlighetsombud».

”Regjeringen har sympati for det underliggende formålet bak forslaget om å opprette et offentlighetsombud og et offentlighetsråd. I likhet med flertallet i daværende Justiskomiteé vil imidlertid regjeringen påpeke at oppgavene som er tiltenkt et offentlighetsombud etter forslaget fremsatt i Dokument nr 8:15 (1995-96), i stor grad blir ivaretatt av Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Etter regjeringens syn vil det være lite heldig å ha to uavhengige organer – Sivilombudsmannen og et eventuelt offentlighetsombud og offentlighetsråd – som langt på vei utøver den samme funksjonen. Et alternativ kan være å begrense Sivilombudsmannens kompetanse, slik at saksforhold knyttet til offentlighetsloven unntas fra ombudsmannens saksområde. Hensett til sammenhengen med oppgavene som Sivilombudsmannen ellers er tillagt, synes dette verken naturlig eller særlig formålstjenlig. [...]

Når det gjelder innsynsbegjæringer, er det ofte av stor betydning at avgjørelsen om innsyn treffes raskt, fordi dokumentene raskt kan miste sin aktualitet, se kapittel 6.2.4. Det kan derfor hevdes at allerede klagebehandlingen i første instans ideelt sett burde forestås av et uavhengig organ.

Blant annet på grunn av saksmengden kan det imidlertid være vanskelig å gjennomføre en ordning der en sentral klageinstans behandler samtlige klager over den statlige og kommunale forvaltningens avgjørelser i saker om dokumentinnsyn. Den nåværende ordning har dessuten den fordel at klagebehandlingen i første instans utføres av et organ som forutsetningsvis har god innsikt i de faktiske forholdene på angjeldende forvaltningsområde. Det kan innebære fordeler for saksopplysningen at saken har vært undergitt en totrinns behandling av organene som har forvaltningsansvaret på området, før den bringes inn for en uavhengig klageinstans – i praksis Sivilombudsmannen. Viktigere er det imidlertid at det ut fra rettssikkerhetsmessige betraktninger vanskelig kan argumenteres med at behovet for en betryggende og objektiv klagebehandling er sterkere i saker om dokumentinnsyn enn ellers. Etter regjeringens syn står disse sakene ikke i en slik særstilling at det er naturlig å etablere en klageordning som skiller seg såvidt radikalt fra ordningen som gjelder i andre typer forvaltningssaker.

For så vidt gjelder klager over departementenes avgjørelser, kan det dessuten knytte seg konstitusjonelle betenkeligheter til opprettelse av et organ – utenom domstolene – som skal kunne treffe bindende vedtak i saker som er avgjort av departementene. Etter den norske konstitusjonen er Kongen den øverste forvaltningsmyndighet, jf Grunnloven §§ 3 og 12. Det er da ikke uten videre gitt at et slikt uavhengig forvaltningsorgan kan gis kompetanse til å bestemme hvordan forvaltningsmyndighet skal utøves av departementene.”

Under behandlingen av offentlighetsmeldingen i Stortinget i november 1998 merket justiskomiteen seg regjeringens syn om at det ville være uheldig med to uavhengige organer som langt på vei utøver den samme funksjonen. Den viste dessuten til de konstitusjonelle betenkelighetene som gjør seg gjeldende ved opprettelsen av et uavhengig klageorgan med avgjørelsesmyndighet i forhold til klager over departementets avgjørelser. Endelig ble det vist til Sivilombudsmannens kontroll og at hans avgjørelser nesten unntaksfritt blir fulgt.<sup>1</sup>

Med bakgrunn i offentlighetsmeldingen sa Stortinget seg enig med Regjeringen i at det var aktuelt å nedsette et lovutvalg for å revidere eller lage utkast til ny offentlighetslov. Lovutvalget ble utpekt ved kgl. res. den 10. desember 1999. Mandatet inneholdt intet spesielt om klageordninger, men inneholdt ellers en del begrensninger for utvalgets arbeid, blant annet mht arkivloven med forskrifter. Lovutvalget la fram sin innstilling 3. desember 2003.

### **Lovutvalget (NOU 2003:30) Ny offentlighetslov**

Bare ett medlem av lovutvalget (seniorrådgiver Ingvar Engen fra Kulturdepartementet) mente at det var helt uaktuelt å drøfte andre klagesystem enn forvaltningsklage, basert på at han mente at både Offentlighetsmeldingen og justiskomiteens merknader til den måtte oppfattes slik at alternativt klagesystem ikke var aktuelt. Det han bygde på var antakelig dette utsagnet i punkt 6.3.6 i meldingen "Etter regjeringens syn står disse sakene ikke i en slik særstilling at det er naturlig å etablere en klageordning som skiller seg såvidt radikalt fra ordningen som gjelder i andre typer forvaltningssaker."

Lovutvalget for øvrig ønsket å utrede og vurdere to hovedalternativ; å opprettholde dagens ordning med klage som avgjøres av overordnet forvaltningsorgan innenfor det ordinære forvaltningshierarkiet, og en ordning med frittstående klageinstanser – enten ett sentralt klageorgan eller flere klageorganer som deler på klagesakene. En kunne også tenke seg en kombinasjon av de to løsningene: Klageordningen organiseres som i dag, men i tillegg opprettes en uavhengig klageinstans som kan overprøve den ordinære klageinstansens avgjørelser.

Fra NOU 2003:30 side 240 siteres dette fra flertallets overveielser:

"Flertallet viser til at det kan innvendes mot dagens ordning med forvaltningsklage at klageinstansen ofte ikke er tilstrekkelig *uavhengig* av førsteinstansen. Dette kan også gjelde ved avgjørelse av klagesaker etter offentlighetsloven. Samtidig er det enkelte forhold ved klager etter offentlighetsloven som kan skille disse fra klager i ordinære forvaltningssaker. Gjennomgående er forvaltningsmyndighet knyttet til at bestemte formål skal tilgodeses, samtidig som disse ofte skal avveies mot andre hensyn. Dette innebærer at fagkyndighet og at forvaltningen skal ivareta bestemte hensyn, er en del av grunnlaget for den myndighet forvaltningen er gitt. Det vil da ofte være en forutsetning at klageinstansen har samme fagkyndighet som førsteinstansen, og ofte forutsettes den å skulle ha større faglig kompetanse.

Å ta stilling til spørsmål om innsyn vil for enkelte spørsmål stille krav om kyndighet på det forvaltningsområde det er tale om, for eksempel vurderinger av hvilke skadelige følger innsyn vil kunne ha. Samtidig reiser saker om innsyn også spørsmål av generell karakter ved tolkningen av loven. Det samme gjelder hvor spørsmålet om innsyn i en

---

<sup>1</sup> Innst. S. nr. 21 (1998-99) s. 19.



sak skal vurderes i forhold til hvilken betydning det vil ha for den alminnelige samfunnsdebatt. Hensynet til kyndighet fra vedkommende forvaltningsområde kan tilsi klage til nærmeste overordnede forvaltningsorgan, mens hensynet til at klageorganet skal ha høy kompetanse på de generelle tolknings-spørsmål offentlighetsloven reiser, kan tilsi en uavhengig klageinstans.

Riktignok vil graden av uavhengighet variere. Ved fylkesmannens overprøving av avslag som skjer i kommunene, er det grunn til å tro at klageinstansen er relativt uavhengig av førsteinstansen. Det kan hevdes at det er prinsipielt betenkelig at klager over departementenes avslag avgjøres av Kongen i statsråd. Forberedelsen av slike klagesaker skjer i dag i det departementet som har gitt avslaget. Men også ellers i klagesaker i den statlige forvaltningen kan det være et problem at den instansen som i fagsaker er overordnet førsteinstansen, også skal overprøve offentlighetsvurderingen. En ordning med frittstående klageorganer kan bidra til å sikre en uavhengig klagebehandling i et større antall saker.

Kravet om uavhengighet må ses i sammenheng med at det i saker etter offentlighetsloven ofte er behov for rask avgjørelse – før realiteten i den saken det kreves innsyn i, er avgjort.

Dagens ordning med klage til overordnet organ er ikke ideell med tanke på å sikre overprøving ved en uavhengig kontrollinstans. Problemet gjelder i første rekke at overprøving av statlige organer skjer ved annet statlig organ. Men også ved fylkesmannens overprøving av innsyns krav mot kommuner og fylkeskommuner kan det oppstå problemer. Fylkesmannen skal – etter oppdrag fra regjeringen, sentraladministrasjonen eller etter eget initiativ – gi veiledning til kommunene og fylkeskommunen.<sup>2</sup> Dersom fylkesmannen går for langt i å veilede i enkeltsaker, svekkes muligheten for en uavhengig overprøving i klagesaken. Flertallet vil også peke på at ordningen med enhetsfylker gjør at oppgaver som i dag ligger til fylkeskommunen, flyttes til fylkesmannen. Dermed vil klage over avslag på krav om innsyn flyttes til overordnet statlig organ, og problemene vil være de samme som ved andre tilfeller av overprøving av statlige organer. Hensynet til uavhengighet kan dermed tale for at ordinær klagesaksbehandling skjer ved frittstående klageorganer.

Flertallet viser til at Ytringsfrihetskommisjonen gikk inn for å opprette en uavhengig klageinstans. Spørsmålet settes særlig i sammenheng med behovet for en uavhengig kontrollør, jf. NOU 1999: 27 s. 93:

”I realiteten er Sivilombudsmannen den eneste kontrollør. Sivilombudsmannen har imidlertid ingen formell sanksjonsmyndighet. Han er heller ikke autorisert som noen overordnet fortolker av den riktige lære. Kontrollmuligheten synes spinkel. Nå er Sivilombudsmannen ikke uten en viss autoritet. Han har dessuten den sanksjonsmulighet som ligger i å spille på offentligheten, hvilket han da også gjør. Sivilombudsmannen er for såvidt et godt eksempel på institusjonalisert bruk av offentligheten som kontrollorgan i offentlig regi. Oppmerksomheten fra Sivilombudsmannen når det gjelder etterlevelsen av loven representerer en positiv utvikling. Kommisjonen vil dog anbefale at kontrollsystemet styrkes ved at det opprettes en egen klagenemnd for å behandle klager på avslag.”

Den kan også innvendes mot dagens desentraliserte ordning at den ikke bidrar til å samle og styrke en slik kompetanse som er gunstig for å behandle klager etter offentlighetsloven. I praksis vil det være lettere å styrke forutsetningene for en god klagebehandling dersom en oppretter uavhengige klageinstanser.

Forvaltningsapparatet er i dag bygd opp rundt en generell hierarkisk struktur, der klagesaker går til overordnet organ. En slik ordning, med utgangspunkt i

<sup>2</sup> Jf. instruks for fylkesmenn, gitt ved kgl.res. 7. august 1980, § 7 første ledd.

forvaltningsloven sitt system, bidrar til å skape et ryddig system uten ubegrunnede forskjeller fra det systemet som gjelder behandling av klagesaker mer generelt.

En uavhengig klageinstans reduserer også det overordnede organs ansvar for offentlighetsvurderingene i det underordnede organ. Å sikre en forsvarlig behandling av offentlighetsspørsmål er en del av det ledelsesansvar som overordnede har, enten det er innenfor et organ eller overordnede organs ansvar for underordnede organ.

Ønsket om en særskilt klageordning etter offentlighetsloven skyldes behovet for både uavhengig og rask behandling. Krav om innsyn etter offentlighetsloven mister jevnt over sin aktualitet mye raskere enn andre krav som gjøres gjeldende mot det offentlige. Domstolsbehandling – som ville sikre uavhengighet – er i praksis ikke noen mulighet på grunn av tidsforløpet. Det må dessuten legges vekt på at Sivilombudsmannen verken er eller bør være noen ordinær klageinstans, og at behandling av saker der nødvendigvis må ta en del tid. Det er heller ikke så godt å gjenopprette den skaden som ligger i at et krav om innsyn feilaktig ble avslått. Dette har sammenheng med at de verdiene offentlighetsprinsippet varetar, er av mer abstrakt karakter.

Det er også grunn til å tro at opprettelse av en uavhengig klageinstans i praksis kan gjøre det lettere å prioritere andre funksjoner som kan bidra til å styrke offentlighetsprinsippet. Dette gjelder blant annet generell informasjon om loven og hvordan den skal praktiseres, opplæring av forvaltningstjenestemenn og utarbeiding av rutiner som sikrer god behandling av krav om innsyn. En uavhengig instans kan også føre et løpende og overordnet oppsyn med at offentlighetsloven følges, og den kan bidra til å sette offentlighetsspørsmål på dagsordenen. Flertallet ser det ikke som sin oppgave å komme med forslag i den retning, men nøyer seg med å vise til offentlighetsmeldingens drøftelse av noen slike spørsmål.<sup>3</sup>

En ordning med uavhengig klageorgan fører også til at det ikke oppstår spørsmål om hvilket offentlig organ – om noe – som skal behandle klagesaken. Problemet oppstår i saker som er behandlet av rettssubjekter som ikke har noe naturlig overordnet organ innenfor det ordinære forvaltningshierarkiet. Tvil kan oppstå både når en spør hva som er gjeldende rett i et bestemt tilfelle, og i tilfeller der en ønsker å regulere spørsmålet ved særlig lov eller forskrift. Spørsmålet vil bli mer aktuelt ved utvidelse av offentlighetslovens virkeområde til å omfatte enkelte private rettssubjekter. Men også ellers oppstår det i dag en del tvilsomme tilfeller som kan unngås dersom det opprettes en uavhengig klageordning. Problemene med dagens ordning forsterkes ved omorganiseringer av det offentlige, særlig ved opprettelse av ”uavhengige” forvaltningsorganer eller selvstendige rettssubjekter. Et eksempel her er helseforetakene, der departementet i januar 2002 sendte på høring et forslag om at vedkommende fylkesmann skal være klageinstans ved helseforetakenes avslag på krav om innsyn etter offentlighetsloven.<sup>4</sup> Et ytterligere eksempel på at problemer oppstår med dagens ordning når organer ligger utenfor den typisk hierarkiske forvaltningsstrukturen, er de kirkelige organene. Fordi de kirkelige organene ikke står i et generelt over- eller underordningsforhold til hverandre, bestemmer kirke-loven<sup>5</sup> § 38 annet ledd at vedtak i et lovbestemt kirkelig organ ikke kan påklages med mindre annet er særskilt bestemt.<sup>6</sup> Så lenge særregler ikke er gitt, vil det ikke være klagerett. Og dersom det gis særregler, er det ikke opplagt hvem som skal være klageinstans.

<sup>3</sup> St.meld. nr. 32 (1997-98) s. 106-108.

<sup>4</sup> Brev fra Helsedepartementet 29. januar 2002.

<sup>5</sup> Lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke.

<sup>6</sup> En sak som illustrerer problemet er inntatt i Sivilombudsmannens årsmelding 2002 s. 130.

Den samlede effekten av en rekke særlige løsninger kan bli et nokså uoversiktlig klagesystem på offentlighetslovens område.

Selv om *flertallet i utvalget* (alle bortsett fra Ingvar Engen og Nils E. Øy) ser at gode grunner taler for å opprette en uavhengig klageinstans, har flertallet etter en samlet vurdering kommet til at dagens system med klage til overordnet forvaltningsorgan bør videreføres. *Ingvar Engen* støtter denne konklusjonen.

*Utvalgets leder* (Harald Hove) vil for sin del i tillegg bemerke at det kan ha klare fordeler å kombinere dagens ordning med klage til overordnet forvaltningsorgan med adgang til videre klage til en uavhengig klageinstans. En slik klageinstans vil da ha som sin hovedoppgave å ta stilling til mer prinsipielle spørsmål. I og med at det allerede har vært foretatt en klageavgjørelse, kan klagenemnden gis kompetanse til enten å avvise eller behandle svært summarisk klager over avgjørelser som ikke er åpenbart uriktige, og som ikke har interesse utover den konkrete enkeltsaken. Ved en slik ordning vil saken allerede være vurdert av to instanser med faglig kompetanse vedrørende de spørsmål dokumentene er knyttet til, noe som innebærer at denne siden vil være betryggende ivaretatt. Samtidig vil den ordinære klageinstansen fortsatt ha ansvar for underordnede organs praktisering av offentlighetsloven.

En slik ordning vil også innebære at denne uavhengige klageinstansen kan være den ordinære klageinstans i de tilfeller der det ikke er en ordinær klageinstans.

Det er mulig at statsrettslige vurderinger gjør det tvilsomt om en slik uavhengig klageinstans kan behandle klager over departementers avgjørelser i klagesaker. I praksis vil dette neppe være noen vesentlig begrensning i et slikt klageorgans kompetanse. I de tilfeller der det er et departement som har truffet avgjørelse som førsteinstans, og det aktuelle er klage til Kongen i statsråd, vil klageorganet ha den rådgivende funksjon som oven-for er vurdert.

Et *mindretall i utvalget* (Nils E. Øy) er etter en samlet vurdering kommet til at de beste grunner taler for å opprette en uavhengig klageinstans og fremmer forslag om dette.

#### **19.2.4.3 En uavhengig klageinstans – organisering og kompetanse (mindretallsforslag)**

I dette underkapitlet vil *utvalgets mindretall* (Nils E. Øy) drøfte hvordan en uavhengig klageinstans bør organiseres og hvilken kompetanse den bør ha.

Et aktuelt spørsmål er om det eventuelt bør opprettes en sentral klageinstans, eller at klagesakene fordeles mellom flere uavhengige organer. Aktuelle kriterier for deling er geografisk plassering av førsteinstansen, eller sakstypen. Mindretallet mener at én sentral klageinstans vil være å foretrekke fremfor en desentralisert modell. Det samlede antallet klagesaker i dag tilsier en slik løsning. Det er videre en ulempe i dag at kommunene – i og med at fylkesmennene er klageinstans – har 18 ulike klageinstanser over seg. En sentral klageinstans kan bidra til å samle og styrke den fagkunnskapen som er ønskelig for å avgjøre offentlighetsspørsmål. Dette kan i neste omgang også bidra til en mer effektiv behandling av klagesakene. En sentralisering kan også bidra til å skape rettsenhet på tvers av geografiske områder og ulike sakstyper. En samling av klagesakene bidrar videre til at en samler erfaringer om hvilke punkter ved loven som er særlig problematiske. Dette kan tydeliggjøre eventuelle behov for å vurdere justeringer eller reformer. Bedre oversikt over klagesakene kan også gjøre det lettere å velge ut enkeltsaker som utgangspunkt for å ta opp mer prinsipielle spørsmål til grundigere drøftelse med sikte på avklaring for fremtiden. Med dagens kommunikasjonsmuligheter vil det være uproblematisk å sende sakens dokumenter (eller kopier av disse) fra underinstans til klageinstans. Oftest har ikke partene noe

behov for direkte kontakt med avgjørelsesorganet. Én instans vil også fjerne potensiell tvil om hvilket av flere mulige organer som har kompetansen.

Spørsmålet er etter dette hvordan den sentrale klageinstansen bør være sammensatt og organisert. To hovedmodeller er aktuelle.

Modell nr. 1 er opprettelse av en kollegial nemnd. Nemndens medlemmer møtes til avgjørelse av klagesakene. Nemnden må i tilfelle ha et sekretariat med ansatte tjenestemenn som forbereder sakene. Modell nr. 2 er opprettelse av et uavhengig organ med en ansatt leder og ansatte tjenestemenn, der lederen som utgangspunkt har avgjørelsesmyndigheten alene, likevel slik at visse avgjørelser kan delegeres til andre tjenestemenn.

Modell nr. 1 – nemndbehandling – kan ha sine fordeler, særlig fordi det i realiteten ikke finnes noe ytterligere, overordnet organ som kan treffe bindende avgjørelser om innsyn. I miljøinformasjonsloven er en nemndløsning valgt for klager knyttet til private rettssubjekter. Dersom en velger en nemndløsning også etter offentlighetsloven, er det mulig å slå sammen behandlingen av klager etter miljøinformasjonsloven – både mot private og offentlige institusjoner – og klager etter offentlighetsloven. Det ville innebære en ytterligere samling av kunnskap når det gjelder spørsmål knyttet til krav om innsyn i dokumenter og opplysninger, noe som kan virke ressursbesparende. Det virker også rasjonelt at klager over avslag på krav om miljøinformasjon overfor henholdsvis offentlige og private organer behandles av samme instans.

Det kan imidlertid være et motargument at en slik fremgangsmåte i en rekke tilfeller virker unødvendig, forsinkende og ressurskrevende. Mindretallet mener derfor at modell nr. 2 bør foretrekkes. Forvaltningspolitisk frarådes det i utgangspunktet å opprette styrever i forvaltningsorganer.<sup>7</sup> Modell nr. 2 kan også mer effektivt oppfylle en hovedintensjon bak omlegging av klageordningen: en uavhengig overprøving som samtidig kan skje *raskt*.

Samordning av klager etter miljøinformasjonsloven og offentlighetsloven kan, dersom det er ønskelig, skje ved at klager etter miljøinformasjonsloven legges inn under den klageinstansen som opprettes etter offentlighetsloven. Behovet for særlig sakkyndighet i saker som angår miljøinformasjon, kan ivaretas også innenfor en slik ordning. En mindre omfattende form for samordning kan gå ut på at den forberedende behandlingen av klagesaker etter miljøinformasjonsloven og offentlighetsloven skjer samme sted.

Nærmere bestemmelser om klageorganets organisering og saksbehandling bør fastsettes i forskrift innenfor de rammene som lovens regler setter. Klageorganets uavhengige rolle i forhold til forvaltningsapparatet ellers reiser for øvrig spørsmål om dets kompetanse til å behandle klagesaker bør begrenses i visse tilfeller.

Det kan for det første stilles spørsmål om klageorganet bør ha kompetanse til å treffe avgjørelse i spørsmålet om interesseavveining etter flertallets forslag i lovutkastet § 10. Når et uavhengig klageorgan skal ta stilling til interesseavveiningen, avgjøres spørsmålet av et organ med andre forutsetninger enn når klageorganet også er overordnet faglig eller administrativt. Dette er nettopp noe av poenget med å opprette et uavhengig klageorgan. Det faktum at klageinstansen ikke er del av det fagmiljøet som skal bære konsekvensen av avgjørelsen om å gi innsyn, kan innebære at klageorganet har begrenset innsikt i den sammenhengen som innsynsspørsmålet avgjøres i. Dette vil imidlertid måtte oppveies gjennom den saksforberedelse som avslagsorganet må foreta, på samme måte som det i dag i mange tilfeller skjer overfor

---

<sup>7</sup> Jf. Arbeids- og administrasjonsdepartementets retningslinjer "Bruk av styrer i staten" (1993), som er utarbeidet med bakgrunn i NOU 1991: 26 Om bruk av styrer i statlig virksomhet

klageinstanser med tilsvarende begrenset innsikt, for eksempel fylkesmennene, Sivilombudsmannen og domstolene.

Mindretallet vil for øvrig vise til at fylkesmannen ved behandling av avslag på krav om innsyn etter offentlighetsloven ikke bør vise tilbakeholdenhet av hensyn til det kommunale selvstyre, sml. forvaltningsloven § 34 annet ledd tredje punktum. Det går fram av forarbeidene til denne bestemmelsen<sup>8</sup> at den tar sikte på andre vurderinger enn de som skal foretas etter offentlighetsloven. Dette vil nå gjelde enda klarere enn etter någjeldende lov, i og med at flertallet gjennom sitt forslag i lovutkastet § 10 har forsterket den gjeldende lovens meroffentlighetsvurdering ved at den nå er en del av det rettslige skjønnet.

For det annet må det spørres hvilken oppgave klageorganet skal ha når det gjelder avslag på krav om innsyn rettet mot departementet (og Kongen). Etter mindretallets oppfatning er dagens ordning uten klageadgang i forhold til spørsmålet om mer-offentlighet når klagen skal avgjøres av Kongen i statsråd, ikke tilfredsstillende. Også i enkelte andre tilfeller er Kongen i statsråd klageinstans, jf. for eksempel domstolloven § 33 b første ledd. Konstitusjonelt sett er det imidlertid tvilsomt om et uavhengig klageorgan med bindende virkning kan pålegge et departement å utlevere et dokument der innsyn er avslått.

Uansett hva som er stillingen statsrettslig sett når det gjelder adgangen til å gi et uavhengig klageorgan vedtakskompetanse i forhold til departementet, legger mindretallet til grunn at disse statsrettslige innvendingene ikke gjør seg gjeldende dersom den formelle avgjørelsesmyndigheten i klagesaker mot departementet fremdeles legges til Kongen, men slik at det særlige klageorganet avgir rådgivende uttalelse i klagesaken. På bakgrunn av behovet for å sikre en bredere og uavhengig vurdering av de hensyn som taler for offentlighet, går mindretallet inn for at klager som skal behandles av Kongen i statsråd, først skal forelegges det uavhengige klageorganet til uttalelse. En slik uttalelse vil deretter danne en del av grunnlaget for departementets forberedelse av klagesaken.

Mindretallet vil i denne forbindelse bemerke at det naturlige er at adgangen til å påklage departementsvedtak vil omfatte alle rettslige vurderinger, også de mer generelle bestemmelsene i lovutkastet om vilkår for å kunne unnta dokumenter eller opplysninger. Dette vil gjelde uavhengig av om det opprettes en uavhengig klageinstans, eller en opprettholder dagens klageordning.”

Hele lovutvalget sa seg ellers enig med regjering og justiskomiteé i synet på Carl I. Hagens forslag om offentlighetsombud og -råd. Det underliggende formål støttes, men utvalget var også enig med regjering og komité i at det var lite naturlig å ha to uavhengige ombudsorganer som skulle utøve samme funksjon, uten å kunne treffe endelige avgjørelser.

Lovutvalget endte altså med at et flertall (alle unntatt Nils E. Øy) foreslo å fortsette med forvaltningsklageordningen. Lovforslaget er gjengitt i NOU 2003:30 side 287, med kommentarer, men paragrafens ordlyd ble endret i lovproposisjonen. Mindretallsforslaget om ”Klageorgan for offentlighetsloven” er gjengitt side 293, slik:

#### § 37 Klage

(1) Følgende avgjørelser etter loven kan påklages av den avgjørelsen direkte gjelder eller annen med rettslig klageinteresse:

- a) avslag på krav om innsyn,
- b) avvisning av innsynskrav, jf. § 31 annet ledd,

<sup>8</sup> Ot.prp. nr. 51 (1995-96) s. 41.

- c) avslag på krav om avskrifter, utskrifter eller kopier av et dokument,
- d) krav om betaling for avskrifter, utskrifter eller kopier av et dokument, og
- e) at det er skjedd brudd på reglene om journalføring i arkivloven med forskrifter.

(2) Dersom den som har krevd innsyn ikke har fått svar innen ti dager etter at organet mottok kravet, anses dette som et avslag som kan påklages etter første ledd bokstav a. Når det foreligger særlige grunner, kan organet forlenge denne fristen. Organet skal uten ugrunnet opphold og senest innen ti virkedager etter at kravet er mottatt opplyse om årsaken til forlengelsen og om når avgjørelsen vil bli truffet.

(3) Klageinstans er Klageorganet for dokumentoffentlighet. Klage over departementenes avgjørelser behandles av Kongen i statsråd, etter at Klageorganet for dokumentoffentlighet har avgitt rådgivende uttalelse i saken. Ved opplysning om klageadgangen, jf. § 36 annet ledd fjerde punktum, skal departementet også opplyse klageren om at retten til å klage til Sivilombudsmannen ikke gjelder for avgjørelser truffet av Kongen i statsråd. Klage over Klageorganet for dokumentoffentlighets avgjørelser som førsteinstans etter loven her, avgjøres av departementet.

(4) Kongen gir nærmere bestemmelser om Klageorganets for dokumentoffentlighets organisasjon og virksomhet.

(5) Klagen skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold.

(6) For øvrig gjelder reglene i forvaltningsloven §§ 28-34 og § 36 så langt de passer.

(7) Klageinstansens vedtak er særlig tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 13 overfor rettssubjekter som faller inn under § 2 første ledd bokstav b til d.

Det ble utarbeidet følgende spesialmerknad til bestemmelsen:

”Bestemmelsen er et alternativ til § 37 i flertallets lovutkast. Første og annet ledd og femte til syvende ledd er identisk med flertallets forslag. Tredje og fjerde ledd skiller seg imidlertid fra flertallets forslag ved at mindretallet går inn for å opprette en uavhengig klageinstans.

Mindretallets alternative forslag til tredje ledd og fjerde ledd innebærer at det skal opprettes en uavhengig klageinstans for saker etter offentlighetsloven. Tredje ledd i mindretallets forslag slår fast at Klageorganet for dokumentoffentlighet er klageinstans, med det forbeholdet som følger av tredje og fjerde ledd. Klagen går dermed ikke til nærmeste overordnede organ, slik ordningen er etter forvaltningsloven § 28 første ledd første punktum. Forvaltningsloven § 28 annet ledd gjelder heller ikke. Klageorganets avgjørelse i klagesak kan ikke påklages, jf. Forvaltningsloven § 28 første ledd annet punktum.

Tredje ledd *annet punktum* gjør et unntak fra prinsippet i annet ledd, ved at klager over departementets avgjørelser behandles av Kongen i statsråd, etter at klageorganet har avgitt rådgivende uttalelse i saken. Nærmere bestemmelser om Klageorganets funksjon i slike saker forutsettes gitt i forskriften etter sjette ledd.

Tredje ledd *tredje punktum* inneholder en særbestemmelse om veiledningsplikt for departementet. Det er ikke knyttet noen særlige sanksjoner til brudd på bestemmelsen.

Tredje ledd *fjerde punktum* bestemmer at klage over Klageorganet for dokumentoffentlighets avgjørelser som førsteinstans etter loven her, avgjøres av departementet. I disse tilfellene kan naturlig nok Klageorganet ikke avgjøre klagesaken.

Fjerde ledd gir Kongen myndighet til å fastsette nærmere bestemmelser om Klageorganet for dokumentoffentlighets organisasjon og virksomhet.”

Av interesse i sammenhengen er klageordningen som ble vedtatt for miljøinformasjonsloven (LOV 2003-05-09 nr 31 - Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven). Der skal klager på offentlig organ gå til nærmest overordnede forvaltningsorgan, mens klager på private virksomheter går til en uavhengig klageinstans, Miljøklagenemnda, som ble opprettet 1. januar 2004. Se mer om denne på <http://www.miljoklagenemnda.no/>

### **Lovproposisjonen (Ot.prp.nr. 102 [2004-2005])**

Etter høringsrunde våren 2003, brukte daværende regjering lang tid på å forberede lovproposisjonen, som ble lagt fram i statsråd 10. juni 2005 – fem – 5 – år etter at Stortinget ba om lovrevisjon.

Klageordningen ble behandlet ganske kort og summarisk i proposisjonen (nederst side 103 ff), slik:

”Departementet kan ikkje sjå at det er tilstrekkeleg grunn til å opprette eit eige klageorgan for å behandle saker etter offentleglova. Dette ville ha brote med systemet som elles gjeld ved klage over forvaltningsvedtak. Det er viktig med kjennskap til det aktuelle område av forvaltninga som saka knyter seg til. Dette talar for at klagen bør behandlast av overordna organ som venteleg vil ha minst den same faglege kompetansen som førsteinstansen. Tidsaspektet er òg sentralt ved klager etter offentleglova. Krav om innsyn etter offentleglova mister jamt over aktualiteten raskare enn andre saker. Behovet for raske avgjerder er framheva både av tilhengarane av ein uavhengig klageinstans og av dei som vil halde på ordninga med klage til overordna organ. Etter departementet sitt syn er det ikkje sikkert at ei ordning med ein sentral klageinstans vil føre til raskare behandling av klagen, da saksmengda kan bli svært stor. Ei ordning med utgangspunkt i det systemet som følgjer av forvaltningslova, medverkar og til å halde ved lag eit ryddig system utan ugrunna skilnader frå det systemet som gjeld for klagesaker generelt.”

### **Stortingsbehandlingen i 2006**

Under stortingsbehandlingen var det et klart flertall i justiskomiteen som støttet forslaget om å opprettholde ordningen med forvaltningsklage. Flertallet besto av Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, mens mindretallet – Fremskrittspartiet – fremmet forslag om fristående klageordning. Venstre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet var ikke representert i Justiskomiteen ved denne saksbehandlingen. Sitat fra Innst. O. Nr. 41 (2005-06) side 23:

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, har merket seg at dagens klagesystem der klagen behandles av overordnet forvaltningsorgan i hovedsak foreslås videreført uten endringer. Flertallet mener at det er viktig at klageorganet har kjennskap til det aktuelle område av forvaltningen som saken knytter seg til. Dette talar for at klagen bør behandles av overordna organ som vil ha minst den samme faglige kompetansen som førsteinstansen. Et eget uavhengig klageorgan for saker etter offentlighetsloven ville dessuten ha brutt med systemet som ellers gjeld ved klage over forvaltningsvedtak.

Flertallet vil også bemerke at innføring av et uavhengig klageorgan er en del av det større problemkompleks om innføring av forvaltningsdomstoler som må vurderes i en bredere sammenheng enn bare klager etter offentlighetsloven. Flertallet

viser videre til at tidsaspektet er sentralt ved klager etter offentlighetsloven. Krav om innsyn etter offentlighetsloven mister aktualiteten raskere enn andre saker. Etter flertallets syn er det ikke sikkert at en sentral klageinstans vil føre til raskere behandling av klagen, fordi saksmengda kan bli svært stor. Flertallet vil også bemerke at den usikkerhet om hvilket organ som er klageinstans som i noen tilfeller har oppstått etter gjeldende lov, vil kunne løses gjennom å avklare dette i medhold av forskriftshjemlene i utkastet til paragrafen om klage. På denne bakgrunn ser ikke flertallet grunn til å foreslå endringer i forslaget på dette punktet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet registrerer at klage om avslag på innsyn følger i realiteten og i grove trekk samme linje som for klage etter forvaltningsloven. Det vil si at man klager til nærmeste overordnede forvaltningsorgan.

Dissidememmer registrerer at spørsmålet om overprøving av vedtak flere ganger har vært diskutert, og dagens ordning har tidligere vært kritisert av flere parter.

Dissidememmer viser til at Fremskrittspartiet tidligere har foreslått en uavhengig klageinstans for offentlighetsloven, jf. Carl I. Hagens forslag i Dokument nr. 8:15 (1995-1996). Dette ble også anbefalt av Ytringsfrihetskommisjonen (NOU 1999:27 side 93).

Dissidememmer mener en felles nasjonal klageinstans vil hindre potensiell tvil om hvem som er klageinstans i det enkelte tilfelle og vil overflødiggjøre spesialregler. Det vil videre bidra til å samle og styrke den fagkunnskapen som er ønskelig for å avgjøre slike spørsmål, og dermed også bidra til en mer effektiv behandling. En sentralisering bidrar videre til å skape rettsenhet på tvers av geografiske områder, sakstyper og nivåer. Ved å samle klagesakene økes erfaringene om eventuelle problemområder ved loven, kompetanse til bruk for undervisning om loven, og endelig vil en sentral klageinstans også kunne levere verdifull statistikk omkring den praktiske bruk av offentlighetsloven. Dissidememmer viser til at statistikk var sterkt savnet under arbeidet med å lage ny offentlighetslov. Disse medlemmer vil hevde at økt kunnskap er viktig når denne loven igjen skal evalueres.

Dissidememmer mener en uavhengig, sentral klageinstans også løser problemene med behandling av klager mot organer som ikke inngår i typiske hierarkiske strukturer, og vil dessuten bestå uavhengig av stadig hyppigere endringer i forvaltningen. Et åpenbart problem mht. klageordning gjelder for eksempel for Kirkens organer, som ikke står i noe over- eller underordningsforhold til hverandre, og som forholdsvis enkelt kan løses gjennom et felles, uavhengig klageorgan. Det vil videre bli vanskelig å overprøve klage på innsyn i uavhengige rettssubjekt, jf. forslaget i lovens § 2 litra e-d.

Dissidememmer viser til at en slik klageløsning, i stor grad, vil samsvare med nordisk rettskultur på området. Både Sverige, Finland, og Island har forskjellige uavhengige klageløsninger, og i Danmark vurderes tilsvarende ordning i en pågående utredning.

Dissidememmer ønsker opprettet en ordning med forvaltningsdomstol i Norge blant annet til erstatning for fylkesmannens overprøving. Dissidememmer mener dette vil være det naturlige uavhengige organet for slik prøving. En slik ordning finnes eksempelvis i Sverige. Dissidememmer registrerer at man i dag ikke har en slik domstol og at innføring av en slik ordning er en bredere sak og krever mer utredning enn det som er hensiktsmessig i denne sak.

Dissidememmer mener det er meget viktig å sikre en uavhengig prøving av spørsmålet om innsyn. I dag kan man fort få inntrykk av at det er bukken som



passer havresekken. Det inngir ikke tillit at det i stor grad er de om kanskje har interesse i ikke å bli kikket i kortene som skal avgjøre klagen. D i s s e m e d l e m m e r mener primært en slik prøving bør ligge under en forvaltningsdomstol. Men inntil dette er utredet og eventuelt vedtatt som ordning ønsker d i s s e m e d l e m m e r opprette et eget uavhengig organ for overprøving av nekting av innsyn. På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

"§ 32 skal lyde:

*Avgjerder etter denne lova kan påklagast til Klagenemnda for dokumentoffentlegheit. Klage over avgjerd i eit departement skal handsamast av Kongen i statsråd etter at Klagenemnda har gitt rådgjevande uttale i saka. Avgjerder om å gi innsyn kan ikkje påklagast.*

*Dersom den som har kravd innsyn, ikkje har fått svar innan fem arbeidsdagar etter at organet mottok kravet, skal dette reknast som eit avslag som kan påklagast etter første ledd. Regelen i første punktum gjeld ikkje i slike tilfelle som fell inn under § 13 tredje ledd, og når spørsmål om nedgradering må leggjast fram for eit anna organ.*

*Klaga skal førebuaast og avgjerast utan ugrunna opphald. Elles gjeld reglane i forvaltningsloven kapittel VI så langt dei passar.*

*Vedtaket til klageinstansen er særleg tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 13 overfor kommunar og fylkeskommunar og rettssubjekt som er omfatta av § 2 første ledd bokstavane b til d.*

*Kongen kan i forskrift fastsetje føresegner for Klagenemnda sin organisasjon og verksemd."*

Ved voteringene falt Fremskrittspartiets forslag med 63 mot 16 stemmer.

### **Oppsummering - klageordningen**

Etter denne gjennomgåelsen kan det oppsummeres at vedtaket om å opprettholde ordningen med forvaltningsklage i offentlighetsloven i hovedsak bygde på følgende argumenter:

- Klageinstansen har fagkunnskap
- Antatt at én klageinstans ikke kan arbeide raskt nok (for stor saksmengde)
- Etterfølgende uttalelse fra Sivilombudsmannen blir som regel fulgt opp
- Annen klageordning bryter for sterkt med normalordninger for klager
- Konstitusjonelle betenkeligheter i relasjon til klager mot departementer

Som argumenter for en uavhengig klageinstans kan listes opp følgende:

- Frittstående klageinstans sikrer uavhengighet, sammenlignet med forvaltningsklage
- 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 enhetsfylke
- En felles instans sikrer god kompetanse, effektivitet, raskhet
- En felles instans sikrer likebehandling, skaper rettsenhet
- Faglige vurderinger leveres uansett ay det påklagde organ
- Klageinstansen vil, i motsetning til overordnet organ, ha særlig lovkompetanse

- Uavhengig kontroll anbefalt av Ytringsfrihetskommisjonen (NOU 1999:27, s 93)
- At loven ikke har uavhengig klageorgan er i strid med Tromsø-konvensjonen (art. 8)
- Loven tilfredsstillende heller ikke kriteriene til Global Right to Information Rating<sup>9</sup>
- Frittstående instans vil bedre kunne bekjempe trenering m.v.
- Ett klageorgan generer erfaring og statistikk, samlet på ett sted
- Klageorganet kan også arbeide generelt med og for åpenhet i samfunnet
- Kan initiere nødvendig forskning på området

Ellers bør det fremheves at fordelene med at ingen skal være i tvil om hvor klage skal behandles, er enda mer innlysende for hver omorganisering som skjer i forvaltningen, for hvert nye tilfelle av "uavhengig organ", for hvert tilfelle av navneskifte på organer og etter hvert som departementer delegerer avgjørelseskompetanse i klagesaker til underliggende organer. Vi møter stadig situasjoner der det er uklart hvem som skal avgjøre en klage – mer enn seks år etter at loven trådte i kraft. Det er bare få år siden at daværende administrasjonsdepartement feilaktig mente at det selv var klageorgan i alle klagesaker etter offentlighetsloven, inngitt mot fylkesmannsembetene. Justisdepartementet måtte rykke ut og korrigere misforståelsen.

Misforståelser oppstår ellers ofte, og flere klagesaker blir sendt mellom ulike forvaltningsorganer i jakt på korrekt klageorgan. Regjeringen har også selv brutt prinsippet om at overordnet forvaltningsorgan skal være klageinstans, ved å akseptere at dette kan delegeres til andre organer. Det er skjedd for universiteter og høyskoler, der lovens § 5-1 nummer 7 er endret slik at «Felles klagenemnd», som er opprettet for å behandle klager fra studenter på utvisning mv, også skal behandle avslag på innsynskrav etter offentlighetsloven.

I løpet av de snart 11 måneder klagenemnda har vært i funksjon har den mottatt og behandlet ti klager fra ulike høyskoler og universiteter. I de aller fleste sakene er avgjørelsene kommet ganske raskt, med 9 og 16 dager som korteste behandlingstid. Det normale synes å være omtrent en måned. I de to sakene som tok lengst tid ble vedtak gjort etter 62 og 71 dager. Medieorganisasjonene advarte mot innføring av nytt klageorgan, både på grunn av frykt for behandlingstid og frykt for manglende kompetanse. Det siste har i alle fall slått til, etter at klagenemnden har avvist en klage fordi den som krevde innsyn ved en høyskole ikke ba om innsyn i dokument. Han hadde bedt opplyst om en bestemt navngitt person hadde avlagt lærereksamen, uten å be om vitnemål eller andre opplysninger. Både høyskolen og klagenemnd skulle selvsagt med grunnlag i offentlighetsloven § 9 gitt denne opplysningen, som enkelt kunne hentes ut av skolens datasystemer.

Det bør også tilføyes at påstanden i argumentene for å opprettholde nåværende klageordning, om at etterfølgende kontroll hos Sivilombudsmannen blir fulgt opp av forvaltningen nærmest uten unntak, ikke er helt korrekt. Det har vært flere tilfeller av at forvaltningsorgan og rettssubjekter ikke retter seg etter ombudsmannens uttalelser, og det er faktisk tilfeller av at man også nekter å bøye seg for avgjørelser i ordinære klageorgan. Et annet problem med klageordningen er at førsteinstanser – som har avslått innsyn – endog nekter å utlevere saksdokumenter til klageorganet og til Sivilombudsmannen. Verken fylkesmann eller Sivilombudsmannen har i dag myndighet til å bøtelegge forvaltningsorgan som på denne måten saboterer klageordningen.

<sup>9</sup> Kriterier utarbeidet av Access Info Europe i Spania og Centre for Law and Democracy (CLD) i Canada, som arbeider med å registrere og sammenligne innsynslover i alle land. Se <http://www.rti-rating.org/>

Se for øvrig klageordningene som er i bruk i offentlighetslovene i alle nordiske land, gjenngett i Oluf Jørgensens bok "Offentlighet i Norden", side 195 ff.

