

Independent Reporting Mechanism (IRM): Fremdriftsrapport Norge 2016- 2018

Pål Wilter Skedsmo, seniorforsker ved Fridtjof Nansens Institutt

Innhold

Sammendrag: Norge	2
I. Introduksjon	7
II. Kontekst	8
III. Ledelse og konsultasjon	10
IV. Forpliktelser	17
1. Brukerorientering	19
2. Offentlig elektronisk postjournal (OEP)	22
3. Åpenhet om miljøinformasjon.....	24
4. Tilgjengeliggjøring av finansielle data	27
5. Åpenhet om regnskogsmidler	29
6. Statsansattes eierskap i aksjer	32
7. Tiltak i utenriks- og utviklingspolitikken for fremme av ytringsfrihet og uavhengige medier	34
8. Land for land rapportering	36
9. Register for endelig reelt eierskap (beneficial ownership)	39
V. Generelle anbefalinger	42
VI. Metode og kilder	44
VII. Kvalifikasjonskrav (Eligibility Requirements Annex?)	46



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

Sammendrag: Norge

IRMs' fremdriftsrapport 2016-18

Norges handlingsplan inkluderer forpliktelser innenfor relevante områder som tilgang til informasjon, åpenhet om offentlige budsjetter og næringsliv. Selv om det har vært fremdrift i gjennomføringen, er det en del områder hvor innsatsen må styrkes. Fremtidige handlingsplaner bør ha mer konkrete målsettinger og forventede resultater. Sivilsamfunnet prioriterer videre utvikling av tilgang på offentlige dokumenter og etableringen av et offentlig eierskapsregister.

Open Government Partnership (OGP) er et frivillig, internasjonalt initiativ som jobber for at myndighetene i landene som deltar i partnerskapet skal komme med konkrete forpliktelser til sine befolkninger for å fremme åpenhet, styrke innbyggernes innflytelse, bekjempe korrupsjon og fremme ny teknologi for innovasjon i offentlig forvaltning. Norge er ett av de åtte landene som var med å stifte OGP i 2011. IRM gjennomfører en årlig evaluering av aktivitetene i hvert land som deltar i OGP.

Forvaltningspolitisk enhet i Avdeling for IKT og fornying i Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) er ansvarlig for OGP i Norge. Et OGP-råd med tre medlemmer ble opprettet i 2015. Det fungerer som et rådgivende organ.

OGP-prosessen

Land som deltar i OGP skal involvere sivilsamfunnet ettersom handlingsplanen utvikles og settes ut i livet.

Regjeringen har innledningsvis forsøkt å nå ut til flere organisasjoner i det sivile samfunn, men involveringen har vært beskjeden gjennom hele handlingsplanens periode. OGP-rådet var involvert i utviklingen av handlingsplanen i 2015, da flere møter fant sted. Men det ble ikke gjort forsøk på involvering eller konsultasjon på nett. OGP-rådet var i praksis det eneste rammeverket for konsultasjon.

Regjeringen leverte sin egevaluering i november 2017 uten å avholde en offentlig kommentarperiode først.

Implementering

Alle OGP-deltakende regjeringer skal utarbeide handlingsplaner med konkrete forpliktelser som strekker seg over en toårsperiode. Norges handlingsplan har ni forpliktelser. Tabell 1

Overblikk

Medlem siden 2011
Antall forpliktelser: 9

Gjennomføringsgrad:

Fullført: 1 av 9
Delvis fullført: 3 av 9
Begrenset: 5 av 9
Ikke påbegynt: 0 av 9

Forpliktelsestema:

Informasjonstilgang: 7 av 9
Deltakelse: 1 av 9
Offentlig ansvarlighet: 0 av 9
Teknologisk innovasjon som fremmer åpenhet og ansvar: 2 av 9
Uklar: 1 av 9

Forpliktelser som er

Klart relevante for en OGP-verdi: 8 av 9
Med stort endringspotensial: 2 av 9
Delvis eller fullt implementert: 4 av 9
Alle tre (☺): 1 av 9

oppsummerer i hvor stor grad tiltakene knyttet til en forpliktelse er gjennomført, og hvor stor potensiell effekt forpliktelsen kan ha. Tabell 2 gir en oversikt over fremdriften og anbefaler videre skritt.

Vær oppmerksom på at IRM oppdaterte kriteriene for hva som skal til for å bli en «stjerneforpliktelse» i 2015. For å få en stjerne må en forpliktelse være svært konkret, ha relevans for OGP-verdiene, ha en potensiell effekt med stor varig virkning (transformativ), og være helt eller i stor grad fullført. En av Norges forpliktelser oppfyller disse kriteriene – forpliktelse fire.

Tabell 1: Vurdering av fremdrift

FORPLIKTELSE	POTENSIELL EFFEKT				IMPLEMENTERING			
	INGEN	BEGRENSET	MODERAT	TRANSFORMATIV	IKKE PÅBEGYNT	BEGRENSET	BETYDELIG	FULLFØRT
⊕ FORPLIKTELSEN ER MÅLBAR, RELEVANT FOR OGP-VERDIER SLIK FORPLIKTELSEN ER BESKREVET, HA POTENSILL VARIG STOR VIRKNING OG VÆRE HELT ELLER BETYDELIG IMPLEMENTER.								
1. Brukerorientering								
2. Offentlig elektronisk postjournal (OEP)								
3. Åpenhet om miljøinformasjon								
⊕ 4. Tilgjengeliggjøring av finansielle data								
5. Åpenhet om regnskogsmidler								
6. Statsansattes eierskap i aksjer								
7. Tiltak i utenriks- og utviklingspolitikken for fremme av ytringsfrihet og uavhengige medier								
8. Land for land-rapportering								
9. Register for endelig reelt eierskap								

Tabell 2: Sammendrag av fremdrift i forpliktelsene

FORPLIKTELSER	RESULTATER
1. Brukerorientering <ul style="list-style-type: none"> • Relevans for OGP-verdier: Klar relevans • Potensiell effekt: Begrenset • Implementering: Betydelig 	Fra og med 2016 ble statlige virksomheter gjennom tildelingsbrev instruert til å gjennomføre brukerundersøkelser og rapportere om resultatene av disse i sine årsrapporter. Dette har bidratt positivt til at flere statlige virksomheter gjennomfører brukerundersøkelser. Kommunal- og moderniseringsdepartementet planlegger å intensivere dette arbeidet. Fremover kan departementet identifisere beste praksiser på området og oppmuntre statlige virksomheter til å involvere sluttbrukere i en tidlig fase for å øke brukerrettingen.
2. Offentlig elektronisk postjournal (OEP) <ul style="list-style-type: none"> • Relevans for OGP-verdier: Klar relevans • Potensiell effekt: Moderat • Implementering: Betydelig 	Med denne forpliktelsen skal regjeringen utvikle en sikrere og mer brukervennlig løsning for offentlig journal med forbedrete søkefunksjoner. Betaversjonen av elnnsyn ble lansert i juli 2017. Norsk Presseforbund anser todelingen av tilgangsnivå, der journalister gis tilgang til mer informasjon enn vanlige borgere som lite gunstig. Det anbefales at regjeringen fremmer bedre og likere arkiveringspraksiser i departementene, og at det nye elnnsyn evalueres et år etter lansering slikt at systemet kan forbedres.
3. Åpenhet om miljøinformasjon <ul style="list-style-type: none"> • Relevans for OGP-verdier: Klar relevans • Potensiell effekt: Begrenset • Implementering: Begrenset 	For å fremme mer kunnskap om miljøinformasjonsloven skal Klima- og miljødepartementet utarbeide retningslinjer og holde kurs for departementsansatte. Utarbeidelsen av retningslinjer er forsinket, mens flere kurs ble avholdt i 2014 og 2015, før handlingsplanen trådte i kraft. Dette bidrar til å redusere tiltakets potensial. Det foreligger ingen konkret plan for nye kurs. Regjeringen må ferdigstille og distribuere retningslinjer for miljøinformasjonsloven. Det anbefales at kurs holdes for journalister, potensielt i samarbeide med Norsk Presseforbund.
☉ 4. Tilgjengliggjøring av finansielle data <ul style="list-style-type: none"> • Relevans for OGP-verdier: Klar relevans • Potensiell effekt: Transformativ • Implementering: Betydelig 	Gjennom denne potensielt veldig viktige forpliktelsen skal regjeringen offentliggjøre statsregnskapsdata for alle statlige virksomheter som rapporterer til Direktoratet for økonomistyring (DFØ). Regnskapsdataene skal være søkbare. Statsregnskapet.no ble lansert i oktober 2017, og oppdateres månedlig. Tilbakemeldinger fra sluttbrukere kan brukes til å forbedre nettportalen, og Finansdepartementet bør jobbe for at flere statlige virksomheter rapporterer til DFØ og dermed inkluderes i Statsregnskapet.no.
5. Åpenhet om regnskogsmidler <ul style="list-style-type: none"> • Relevans for OGP-verdier: Klar relevans • Potensiell effekt: Moderat • Implementering: Begrenset 	For å øke åpenheten om Norges fordeling av regnskogsmidler (NICFI), har Klima- og miljødepartementet forpliktet seg til å utvikle et nytt planleggingsverktøy som også vil la sluttbrukere selv generere informasjon om fordeling og bruk av regnskogsmidlene. Det foreligger nå noe mer informasjon om regnskogsmidlene, men planleggingsverktøyet er forsinket. Tatt i betraktning de betydelige beløpene som er blitt fordelt, anbefales det at regjeringen gjennomfører tiltak for å øke åpenheten, i det minste ved å tilby lenker til relevant informasjon fra andre nettstedet.
6. Statsansattes eierskap i aksjer <ul style="list-style-type: none"> • Relevans for OGP-verdier: Uklar relevans • Potensiell effekt: Moderat • Implementering: Fullført 	Med denne forpliktelsen skal regjeringen oppdatere de etiske retningslinjene knyttet til statsansattes aksjeeierskap for å forhindre interessekonflikter. Forpliktelsen inneholder ikke tiltak eller virkemidler som ville kunne stille offentlig ansatte til ansvar. De nye etiske retningslinjene inneholder flere tillegg knyttet til aksjeeierskap og andre biinntekter. For den neste handlingsplanen kan regjeringen vurdere en mer ambisiøs forpliktelse knyttet til å opprette et offentlig register for statsansattes eierskap.

FORPLIKTELSER	RESULTATER
<p>7. Tiltak i utenriks- og utviklingspolitikken for fremme av ytringsfrihet og uavhengige medier</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevans for OGP-verdier: Klar relevans • Potensiell effekt: Begrenset • Implementering: Begrenset 	<p>Denne forpliktelsen vender oppmerksomheten mot rett til informasjon i en global kontekst. Utenriksdepartementet jobber med å fremme dette i ulike internasjonale fora, men det planlagte multilaterale initiativet for rett til informasjon er foreløpig lagt på is. Siden OGP skal fremme innenrikspolitiske reformer, anbefales det at denne forpliktelsen ikke tas med i neste handlingsplan.</p>
<p>8. Land for land-rapportering</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevans for OGP-verdier: Klar relevans • Potensiell effekt: Begrenset • Implementering: Begrenset 	<p>Gjennom denne forpliktelsen planlegger Norge å evaluere regelverket for land for land-rapportering (LLR) som norske selskaper er underlagt. Regelverket har vært på høring, og organisasjoner som Publish What You Pay Norge og Tax Justice Network har gitt høringsuttalelser. De argumenterer blant annet for at kretsen av selskaper som er rapporteringspliktige bør utvides. LLR er et viktig felt for økt åpenhet, og det anbefales derfor at denne forpliktelsen tas med i neste handlingsplan, men med klarere definerte målsettinger.</p>
<p>9. Register for endelig reelt eierskap</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevans for OGP-verdier: Klar relevans • Potensiell effekt: Transformativ • Implementering: Begrenset 	<p>Denne forpliktelsen innebærer at regjeringen skal utarbeide og sende ut på høring forslag til et register for endelig reelt eierskap i norske selskaper. Forslag fra Hvitvaskingslovutvalget har vært på høring, og Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet vurderer nå forslaget og høringsuttalelsene. Imidlertid har forslaget gått ut på at registeret ikke skal være offentlig tilgjengelig, noe som ikke er i tråd med intensjonen med Stortingets vedtak fra 2015. Finansdepartementet bør i større grad involvere ulike ekspertgrupper og sivilsamfunnsaktører, og samtidig ivareta ambisjonen om at registeret skal være offentlig tilgjengelig.</p>

¹ IRM: Independent reporting mechanism.

Anbefalinger

Selv om det har vært fremdrift i implementeringen av forpliktelsene i handlingsplanen, er det noen områder der innsatsen bør styrkes. For fremtiden bør forpliktelser bli mer konkrete på forventede resultater og aktiviteter. Sivilsamfunnet anbefaler at offentlig eierskapsregister og videreutvikling av offentlig elektronisk journal videreføres.

Fra 2014 av er det i alle IRM-rapporter listet opp fem hovedanbefalinger om neste periode for handlingsplanen. I de årlige egnevalueringene må landene som deltar svare på hvordan de har adressert disse anbefalingene, som skal følge SMART-logikken.¹ De følgende hovedanbefalinger gis:

Tabell 3: Fem hovedanbefalinger

1. Når handlingsplanen utarbeides, må forpliktelsene ha så konkrete ambisjoner og aktiviteter som mulig. Regjeringens egnevaluering må være grundig for alle forpliktelser.
2. Involveringen av sivilsamfunnet i regjeringens OGP-arbeid må styrkes. Blant annet bør det legges til rette for konsultasjon på nett, og regjeringen bør promotere OGP andre steder enn bare på regjeringen.no. For å signalisere høyere ambisjonsnivå, og dermed øke sannsynligheten for mer deltakelse fra sivilsamfunnet, kan regjeringen vurdere å overføre ansvaret for OGP til statsministerens kontor.
3. Regjeringen bør jobbe for å fremme åpenhet gjennom utstrakt tilgjengeliggjøring av åpne data på tvers av OGP-forpliktelser. Dette bør gjennomføres med involvering fra næringsliv og sivilsamfunn.
4. En etablering av et offentlig eierskapsregister kan styrke antikorrupsjonsarbeidet og bidra til mer åpenhet rundt offentlige anskaffelser i kommunal sektor. Effekten kan styrkes ytterligere dersom det utvikles et samarbeid på området mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kommunes sentralforbund og noen utvalgte kommuner.
5. Arkiverings- og journalføringspraksiser bør gjennomgås på tvers av departementer og sektorer for å sikre en bedre og mer helhetlig praksis. For eksempel bør det vurderes om det skal stilles krav til journalføring av interne dokumenter og publisering av fulltekstversjoner.

Kvalifikasjonskrav: For å delta i OGP må landene vise at de er forpliktet til åpenhet ved å møte minimumskrav på utvalgte områder. Tredjepartsvurderinger og -indikatorer blir brukt for å fastsette et lands fremdrift på hver av de utvalgte områdene. For mer informasjon om dette, se del VII om kvalifikasjonskrav bakerst i denne rapporten, eller besøk bit.ly/1929F11.

Pål Wilter Skedsmo er seniorforsker ved Fridtjof Nansens Institutt. Han har en ph.d. i sosialantropologi, og spesialiserer seg på sivil samfunn, miljøvern og åpenhet i det post-sovjetiske området og etterhvert i Norge.

Open Government Partnership (OGP) jobber for at medlemsland skal ha klare forpliktelser som fremmer åpenhet, bemyndiger innbyggerne, bidrar til å bekjempe korrupsjon, eller bidrar til at ny teknologi tas i bruk i disse sammenhengene. OGPs uavhengige rapporteringsmekanisme (Independent reporting mechanism – IRM) evaluerer utviklingen og implementeringen av nasjonale handlingsplaners bidrag til å ansvarliggjøre offentlige myndigheter gjennom dialog mellom organisasjoner, næringsliv og offentlige myndigheter.



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE



¹ SMART: Forpliktelsene skal være spesifikke, målbare, etterrettelige, relevante og tidsavgrensede (specific, measurable, answerable, relevant, and timebound).

I. Introduksjon

Open Government Partnership (OGP) er et frivillig, internasjonalt initiativ som jobber for at myndighetene i de landene som deltar skal komme med konkrete forpliktelser for å fremme åpenhet, styrke innbyggernes innflytelse, bekjempe korrupsjon og fremme teknologisk innovasjon som bidrar til mer åpenhet. OGP legger til rette for internasjonal dialog og erfaringsutveksling mellom ulike lands myndigheter, sivilsamfunnsorganisasjoner og privat sektor, som alle bidrar til en felles målsetning om en mer åpen forvaltning.

Norge har deltatt siden lanseringen av OGP-initiativet den 20. september 2011, da statsminister Jens Stoltenberg presenterte Norges første handlingsplan.

For å kunne delta i OGP må et lands myndigheter legge til rette for åpenhet i forvaltningen ved å oppfylle et sett (minimums-)kriterier. Objektive indikatorer fra tredjeparter brukes til å fastsette skår og endring for et land på indikatorer som budsjettåpenhet, formueserklæring, deltakelse og medbestemmelse, og tilgang på informasjon. For flere detaljer, se del VII: Kvalifiseringsvilkår.

Alle land som deltar i OGP utvikler egne handlingsplaner med konkrete forpliktelser som skal ta mål av seg å endre status quo over en toårsperiode. Forpliktelsene kan bygge på eksisterende tiltak, identifisere nye skrittvisse tiltak, ferdigstille pågående reformer eller iverksette tiltak på helt nye områder.

Norge utviklet sin tredje nasjonale handlingsplan fra juni 2015 til mai 2016. Implementeringsperioden for denne handlingsplanen er 1. januar 2016 til 30. juni 2018. Denne fremdriftsrapporten dekker utviklingen av handlingsplanen og implementeringen fram til juni 2017. Fra 2015 begynte IRM å publisere sluttrapporter med en oppdatert vurdering av hvordan iverksettelsen har gått når perioden spesifisert i handlingsplanen tar slutt. Aktiviteter gjennomført etter juni 2017 vil bli vurdert i sluttrapporten. Regjeringen leverte sin egevaluering til OGP 2. november 2017. I skrivende stund (mars 2018) har denne ikke blitt publisert på regjeringens OGP-side.¹

For å møte OGPs krav, har IRM gitt Pål Wilter Skedsmo, seniorforsker ved Fridtjof Nansens Institutt, oppdraget med å evaluere utviklingen av og fremdriften i Norges tredje handlingsplan. For å bringe til veie erfaringer og innspill fra ulike interessenter, gjennomførte IRM-evaluatoren intervjuer, telefonintervjuer og møter i Oslo. Handlingsplanen, regjeringens egevaluering, andre relevante dokumenter, rapporter og nettsider er gjennomgått og referert til i denne rapporten. IRM har som siktemål å bidra i den pågående dialogen om utviklingen og implementeringen av fremtidige forpliktelser. Metode og kildebruk er drøftet i rapportens del VI.

¹ Regjeringens OGP-side finnes på www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/pgp/id2505862/.

II. Kontekst

I Norge forventes det høy grad av åpenhet i forvaltningen. Dette er lovregulert, men det er en viss variasjon i hvor stor åpenhet som praktiseres. Sivilsamfunnet i Norge ønsker primært større åpenhet knyttet til eierskap, og gjennom nye og åpne plattformer. Handlingsplanen fokuserer på relevante temaområder i så måte, men flere av forpliktelsene er lite forpliktende eller uklare, og bidrar til at handlingsplanen ikke fremstår veldig ambisøs.

2.1 Bakgrunn

Denne rapporten retter i all hovedsak blikket mot Norges implementering av den tredje handlingsplanen innenfor OGP. Denne delen av rapporten vil sette handlingsplanen og temaer knyttet til åpenhet inn i en bredere nasjonal kontekst. Norge regnes som et av verdens mest robuste demokratier, og skårer høyt i rangeringer om sivile rettigheter, rettsvern, og korrupsjonsbekjempelse. Landet har en tradisjon for åpenhet i forvaltningen, noe som er regulert av flere lover, som forvaltningsloven (1968), offentlighetsloven (2006) og miljøinformasjonsloven (2003).

Norge har en lang tradisjon for ytringsfrihet og deltakelse fra sivilsamfunnet, som sammen med uavhengige medier spiller en viktig rolle i å stille regjering og forvaltning til ansvar.¹ Mediemangfoldet er stort, og nordmenn er blant de som leser flest aviser i verden.² Sivilsamfunnet er underlagt få reguleringer, står fritt til å kritisere regjering og forvaltning, og spiller en viktig rolle i offentlige debatter.³

Rett til informasjon er nedfelt i grunnlovens paragraf 100, som slår fast at «[e]nhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter».⁴ Her er offentlighetsloven fra 1970, som ble erstattet av en ny i 2006 og sist endret i 2016, den viktigste.⁵ Ifølge loven har enhver rett til å få tilgang til dokumenter og journaler over offentlige dokumenter på nasjonalt og kommunalt nivå. Denne retten omfatter også en rett til å få en kopi av dokumentene vederlagsfritt. I de tilfeller der et innsynskrav avvises helt eller delvis, skal en begrunnelse gis. Man har rett til å klage på avslag. I tillegg gir miljøinformasjonsloven fra 2003 rett til innsyn i miljøinformasjon og deltakelse i beslutningsprosesser.⁶ Ifølge loven kan man kreve tilgang på miljøinformasjon ikke bare fra offentlige myndigheter, men også fra private selskaper.

I 2010 ble Offentlig elektronisk postjournal (OEP) lansert for å gi en bedre tilgang på offentlige journaler på nett. Riksrevisjonen ga i 2017 ut en rapport som konkluderer med at arkiveringspraksisene i flere departementer er mangelfull, og at flere av de digitale systemene for arkivering har vesentlige mangler. Dette fører blant annet til mange dokumenter som skal være arkivert og journalført ikke blir det.⁷ Dette er spesielt relevant for forpliktelse nummer to om en ny offentlig elektronisk postjournal.

Ifølge Open Data Barometer fra 2016, er det rom for forbedring knyttet til å gjøre informasjon tilgjengelig i et åpent dataformat. Dette gjelder for eksempel at data knyttet til eiendomsforhold, pengebruk i offentlig forvaltning, lovverk og valgresultater med mer i større grad kunne vært åpent tilgjengelig.⁸

Norge anses som et av de minst korruperte landene i verden, og rangeres gjennomgående blant topp-ti på Transparency International's korrupsjonsindeks. (CPI). Korrupsjon i forvaltning og bestikkelser er så godt som ikkeeksisterende, og lovverket for å bekjempe korrupsjon er ansett som sterkt.

Norge har signert internasjonale konvensjoner for å bekjempe korrupsjon. Aktiv så vel som passiv korrupsjon, påvirkning, bedrageri, utpressing, og hvitvasking er ulovlig ifølge den norske straffeloven. Norge har implementert EUs direktiv for offentlige anskaffelser. Arbeidsmiljøloven sikrer varsleres rettigheter i både privat og offentlig sektor.⁹ Partiloven regulerer finansiering av politiske partier.¹⁰

Samtidig har noen enkeltsaker de siste årene svekket bildet av en offentlig forvaltning med høy integritet, og dermed avslørt utfordringer som i et lengre perspektiv kan redusere tiltroen til offentlige institusjoner. Et slikt tilfelle er hvordan Forsvarsdepartementet solgte

gamle militærbåter som endte opp hos en nigeriansk milit. ¹¹ I 2016 viste VG hvordan International Law and Policy Institute (ILPI), som var etablert og eid av tidligere ansatte i Utenriksdepartementet (UD), hadde mottatt støtte fra nettopp UD uten å søke om støtte gjennom offentlige utlysninger. UD har som en følge av denne saken strømlinjeformet sine retningslinjer og praksiser for prosjektstøtte, mens ILPI er lagt ned.

2.2 Handlingsplanens innretning

Handlingsplanens innretning reflekterer hvilke utfordringer Norge har som må løses i tråd med OGP-verdiene. Det kan imidlertid virke som om det er vanskelig å identifisere ambisiøse forpliktelser for et land som Norge, med høy grad av åpenhet. Handlingsplanen inneholder forpliktelser til tiltak som enkelte departementer innrømmer i egevalueringen at ville blitt gjennomført uansett. Man kan med andre ord spørre seg i en del tilfeller om OGP-plattformen egentlig bidrar til at Norge jobber mer for åpenhet enn landet ellers ville gjort.

For sivilsamfunnet i Norge virker det som offentlig elektronisk postjournal, land-for-land-rapportering (LLR) og et offentlig eierskapsregister er de viktigste og mest relevante forpliktelsene innenfor handlingsplanen. Land-for-land-rapportering er viktig spesielt for norsk utvinningsindustri som opererer i utlandet. I desember 2016 vedtok Stortinget et tillegg til skatteforvaltningsloven, som krever slik rapportering for norske selskaper. Under det nye lovverket skal morselskap registrert i Norge med virksomhet i utlandet levere LLR som inneholder opplysninger om inntekter, skatter og avgifter i de landene selskapet opererer. ¹² Handlingsplanen inneholder en evaluering av LLR, som tar for seg hvordan datterselskaper og støttefunksjoner i tredjeland kan bli inkludert i rapporteringen (forpliktelse nummer åtte).

Norge er en av de største bidragsyterne til klimatiltak som en del av internasjonal bistand. Gjennom Klima- og skoginitiativet (NICFI) har Norge lovet å gi inntil 3 milliarder NOK årlig for å bidra til redde verdens tropiske regnskoger og samtidig bidra til bedre levekårene til de som lever av, i eller nær disse regnskogene. ¹³ Åpenheten om hvordan disse midlene brukes er mangelfull, og regjeringen har derfor som en ambisjon om bidra med mer åpenhet rundt dette gjennom forpliktelse nummer fem.

¹ Transparency International, National Integrity System Assessment Norway, 2012, se https://www.transparency.org/whatwedo/publication/national_integrity_system_assessment_norway_executive_summary_english

² Freedom House, Freedom of the Press 2015 <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2015#.WjmCoVQ-eu5>.

³ Transparency International, National Integrity System Assessment Norway, 2012, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/national_integrity_system_assessment_norway_executive_summary_english

⁴ Se Grunnloven på <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn?q=grunnloven>,

⁵ Offentlighetsloven, se <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16?q=offentlighetsloven>

⁶ Se <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-05-09-31?q=milj%C3%B8informasjonsloven>

⁷ Se Dokument 3:10 (2016–2017) Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning tilgjengelig fra <https://www.riksrevisjonen.no/presserom/Pressemeldinger/Sider/ArkiveringStatligForvaltning.aspx>.

⁸ Open Data Barometer, Norge http://opendatabarometer.org/4thedition/detail-country/?_year=2016&indicator=ODB&detail=NOR.

⁹ Se <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62?q=varsler>.

¹⁰ Se <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-102?q=partilova>

¹¹ Tilgjengelig fra <http://2014.metoderapporter.skup.no/Nigeria%20full%20pakke%20-%20uten%20vedlegg.pdf>.

¹² Thomson Reuters, Tax and Accounting Blog, «Norway Implements Country-by-Country Reporting Requirements,» se <https://tax.thomsonreuters.com/blog/checkpoint/Norway-Implements-Country-by-Country-Reporting-Requirements>

¹³ Se <https://www.regjeringen.no/en/topics/climate-and-environment/climate/climate-and-forest-initiative/kos-innsikt/hvorfor-norsk-regnskogsatsing/id2076569/>.

III. Ledelse og konsultasjon

Sivilsamfunnet har i liten grad vært involvert, og tiltak for å promotere OGP og handlingsplanen har vært bortimot ikke-eksisterende gjennom alle faser av den nasjonale OGP-prosessen. Det oppnevnte OGP-rådet var involvert i å utarbeide den tredje handlingsplanen gjennom sommeren 2015. Dette rådet har vært det eneste virkemidlet for å sikre involvering underveis. Regjeringens egen vurdering ga minimalt med informasjon om involvering av interessenter i de enkelte forpliktelsene.

3.1 Ledelse

Disse avsnittene beskriver hvordan OGP har vært ledet, og den institusjonelle konteksten for OGP i Norge. Tabell 3.1 oppsummerer dette, mens beskrivelsen (under) gir flere detaljer.

Tabell 3.1: OGP-lederskap

I. Struktur	Ja	Nei
Har regjeringen oppnevnt et kontaktpunkt for OGP?	✓	
	Delt	Enkelt
Ledes OGP fra et enkelt departement, eller er ansvaret delt?		✓
	Ja	Nei
Leder regjeringsoverhodet OGP i Norge?		✓
2. Mandat	Ja	Nei
Er regjeringens OGP-forpliktelse bekjentgjort gjennom et offentlig vedtak?		✓
Er OGP-forpliktelsen lovfestet?		✓
3. Kontinuitet og ustabilitet	Ja	Nei
Var det endringer i hvilke organisasjoner som ledet eller var involvert i OGP underveis i implementeringen av handlingsplanen?		✓
Var det endringer i hvem som ledet implementeringen?		✓

Forvaltningspolitisk enhet i Avdeling for IKT og fornying i Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) er ansvarlig for OGP i Norge (se tabell 3.1). Mens KMD har koordineringsansvaret, er det opp til de andre implementerende departementene hvilke underliggende etater de vil bringe inn i arbeidet. Norges deltakelse i OGP er ikke lovfestet.

OGP-relatert arbeid har ikke et eget budsjett i KMD, men KMD har satt av om lag 300.000 norske kroner til OGP-rådet som KMD etablerte i 2015. Det norske bidraget til OGP er på om lag NOK 2,3 millioner, og det er Utenriksdepartementet som dekker dette over sitt budsjett. For å koordinere OGP-relatert arbeid i KMD, legges det anslagsvis ned arbeid tilsvarende tre fjerdedelers årsverk fordelt på to ansatte. Arbeidsmengde relatert til implementeringen av de enkelte forpliktelsene i ulike departement er ikke beregnet.

Da Norge tiltrådte OGP, var det Utenriksdepartementet som var ansvarlig departement, men ansvaret ble overført til KMD før den andre handlingsplanen trådte i kraft. Det har ikke vært noen endring i hvilken institusjon som er ansvarlig under implementeringen av den andre og tredje handlingsplanen.

3.2 Tverrsektoriell deltakelse

Her beskrives hvilke myndighetsorganer som var involvert i ulike stadier av utviklingen og gjennomføringen av handlingsplanen. Del 3.3 beskriver deltakelse fra sivilsamfunnet.

Tabell 3.2 Myndighetsorganers deltakelse i OGP

Hvordan deltok institusjonene?	Departementer, direktorater og etater	Stortinget	Domstolene	Andre (inkludert uavhengige organer)	Fylkeskommuner eller kommuner
Konsultere: Disse institusjonene var inviterte eller deltok under utformingen av handlingsplanen, men er ikke nødvendigvis ansvarlig for forpliktelser i handlingsplanen.	15 ¹	0	0	0	0
Foreslå: Disse institusjonene foreslo forpliktelser som kunne inkluderes i handlingsplanen.	4 ²	0	0	0	0
Implementering: Disse institusjonene er ansvarlige for implementering av forpliktelser i handlingsplanen enten de foreslo de eller ikke.	8 ³	0	0	0	0

Av offentlige myndighetsorganer var det kun departementer og direktorater ble konsultert og involvert i å foreslå OGP-forpliktelser. Det samme gjelder ansvaret for gjennomføringen. Tabell 3.2 gir en oversikt over hvilke institusjoner som var involvert. KMD hadde lite med gjennomføringen av de forpliktelsene som lå utenfor departementet å gjøre, men hadde oversikt over fremdriften i noen grad. Hver forpliktelse fikk oppnevnt en kontaktperson i det ansvarlige departementet.

3.3 Deltakelse fra sivilsamfunnet

Land som deltar i OGP er forpliktet til å konsultere sivilsamfunnet under utviklingen og implementeringen av handlingsplanen. Tabell 3.3 oppsummerer hvordan Norge har gjennomført dette i perioden for handlingsplanen 2016-2018.

Tabell 3.3: Nasjonal OGP-prosess

Trinn fulgt opp: 3 av 7						
Før	1. Tidslinje			2. Forhåndsvarsel		
	Tidslinjen og prosessen var tilgjengelig på nett før konsultasjonen	Ja	Nei	Konsultasjonsprosessen ble varslet på forhånd	Ja	Nei
			✗		✓	
	3. Bevisstgjøring			4. Kommunikasjonskanaler		
	Regjeringen gjennomførte tiltak for bevisstgjøring	Ja	Nei	4a. Konsultasjon på nett	Ja	Nei
			✗	4b. Konsultasjonsmøter (fysisk)	Ja	Nei
				✓		
5. Dokumentasjon og tilbakemelding						
Sammendrag av tilbakemeldinger er tilgjengelig				Ja	Nei	
					✗	
Under	6. Forum for deltakelse og involvering					
	6a. Finnes et slikt forum?	Ja	Nei	6b. Møttes det på fast basis?	Ja	Nei
		✓				✓
Etter	7. Regjeringens egevaluering					
	7a. Er den årlige egevalueringen publisert?	Ja	Nei	7b. Er rapporten tilgjengelig på engelsk og på norsk?	Ja	Nei
		✓				✗
	7c. Ble det gjennomført en to ukers høringsperiode?	Ja	Nei	7d. Adresserer rapporten de viktigste IRM-anbefalingene?	Ja	Nei
			✗		✓	

Det norske OGP-rådet ble etablert i 2015, og var med i konsultasjonsprosessen under utviklingen av den tredje handlingsplanen. Rådet har tre medlemmer: Guro Slettemark (generalsekretær i Transparency International Norge), Joachim Nahem (seniorrådgiver ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)) og Liv Freihow (direktør for næringspolitikk i IKT Norge). Rådet er lite, og ikke bredt sammensatt, men de som er med representerer *relevant* kompetanse, og har engasjement for OGP-relatert arbeid. I praksis er det disse tre medlemmene – i et råd opprettet av regjeringen – som har blitt ansett som de få som har vært engasjert i OGP i Norge.⁴

KMD inviterte 15 organisasjoner til å delta i det første konsultasjonsmøtet, men ingen av disse møtte opp.⁵ Andre departementer ble oppfordret til å invitere organisasjoner relevante for sektorene det enkelte departement har ansvar for. Ifølge KMD var det – foruten de organisasjoner som har representanter i OGP-rådet – etter hvert bare Norsk Presseforbund som deltok i konsultasjonsprosessen.⁶ Fra tidlig i prosessen ble OGP-rådet den viktigste deltakeren i konsultasjonsprosessen. Selv om rådet ikke er utpekt av sivilsamfunnet, er det i de intervjuene som er gjennomført ikke funnet noen indikasjon på at andre organisasjoner ønsket eller hadde kapasitet til å være involvert gjennom hele konsultasjonsprosessen.

Regjeringen publiserte ikke en tidsplan for konsultasjonen, men sendte ut invitasjoner på e-post. Det ble ikke gjennomført tiltak for å øke kunnskapen om OGP, eller lagt til rette for

og gjennomført konsultasjon på nett som kunne ha bidratt til at det kom innspill fra offentligheten.

OGP-rådet foreslo ulike tema som handlingsplanen ble organisert etter. I møter med regjeringen foreslo rådet at ny offentlig elektronisk journal, land-for-land-rapportering og eierskapsregister kunne inkluderes i handlingsplanen. Regjeringen utarbeidet forpliktelser etter disse innspillene. OGP-rådet ble konsultert og var involvert etter en tidsplan det kom fram til sammen med KMD. Alle møter mellom rådet og KMD og andre departementer fant sted i Oslo.⁷

Det er verdt å merke seg at blant departementene som har ansvar for gjennomføringen av tiltak knyttet til hver enkelt forpliktelse, er det bare KMD som har brakt inn representanter for sivilsamfunnet.⁸

Tabell 3.4: Offentlighetens deltakelse

Figuren under angir ulike potensial for involvering og deltakelse som sivilsamfunnet kan ha i OGP. Dette er basert på modellen til International Association for Public Participation (IAP2) «Spectrum of Participation».⁹ For å være i OGPs ånd, bør de fleste land nå nivået kjennetegnet av samarbeid.

Grad av innflytelse		Under utvikling av handlingsplanen	Under gjennomføring av handlingsplanen
Bemyndige	Regjeringen ga offentligheten muligheten til å bestemme innholdet.		
Samarbeide	Det var en grundig dialog OG offentligheten bidro til å sette dagsorden.		
Involvere	The government gave feedback on how public inputs were considered.		
Konsultasjon	Offentligheten kunne komme med innspill.	✓	✓
Informere	Regjeringen offentliggjorde informasjon om handlingsplanen		
Ingen konsultasjon	Ingen konsultasjon		

3.4 Konsultasjon underveis i implementeringen

Deltakelse i OGP innebærer at regjeringen må identifisere et forum for å gjennomføre jevnlig dialog med en bredde av interessenter under gjennomføringen av handlingsplanen. Dette kan være et eksisterende forum, eller man kan etablere et nytt. Denne delen gir et sammendrag av hvordan denne konsultasjonen har foregått.

Konsultasjonsprosessen var ikke spesielt inkluderende, selv om tilbakemeldinger kunne gis ved flere anledninger, spesielt i direkte konsultasjon om enkeltforpliktelser. Som vi har vært inne på, var det kun KMD som inviterte sivilsamfunnet i OGP-prosessen. Dermed ble OGP-rådet hovedverktøyet for konsultasjon. For å følge med på implementeringen av handlingsplanen møttes rådet flere ganger, herunder to ganger med KMD. Det er ikke offentliggjort referater fra disse møtene.

Siden det foruten OGP-rådet kun er Norsk Presseforbund som har vært involvert i konsultasjonen, har KMD antatt at det er liten interesse for OGP-relatert arbeid i det norske sivilsamfunnet. Intervjumaterialet samlet inn for denne rapporten antyder tre hovedforklaringer på den tilsynelatende manglende interessen: For det første har ikke måten KMD har organisert og invitert til OGP-samarbeid blitt oppfattet som relevant og

interessant.¹⁰ For det andre fører tidspress og begrensede ressurser til at en del organisasjoner mener de ikke har tid til å prioritere deltakelse her.¹¹ Og, for det tredje, flere organisasjoner har vært involvert i konsultasjoner med implementerende departementer eller direktorater, men dette har da foregått utenfor OGP-paraplyen.

Norsk Presseforbund har for eksempel vært i dialog med de ulike myndighetsorganene vedrørende implementering av forpliktelsene 2 og 4.¹² Dette viser at sivilsamfunnet kan få tilgang på høyt nivå i saker som angår OGP-handlingsplanen, men at dette ikke har foregått i regi av den avdelingen i KMD som har ansvar for OGP. I handlingsplanen er det kun under en forpliktelse at en organisasjon er nevnt som samarbeidspartner. Dette gjelder Tax Justice Network (TJN) i forpliktelse 9. Interessant nok hevder TJN at den ikke har blitt konsultert av Finansdepartementet, og at i den grad det har vært kontakt har det vært etter TJNs initiativ.¹³

3.5 Regjeringens egnevaluering

Gjennom deltakelse i OGP er regjeringen forpliktet til å publisere en egnevaluering innen tre måneder etter at handlingsplanen har vært implementert i et år. Denne egnevalueringen skal gjøres tilgjengelig for en to ukers offentlig kommentarperiode. Her vurderes det om disse forpliktelsene er etterfulgt, og hvor grundig denne rapporten belyser implementeringen.

Regjeringens egnevaluering ble oversendt OGP 3. november 2017, og da lagt ut på OGPs nettside. Den har i skrivende stund ikke blitt lagt ut på regjeringens nettside. Det har heller ikke vært gjennomført en offentlig kommentarperiode. Egnevalueringen viser ikke til tilbakemeldinger fra sivilsamfunnet eller andre ikke-statlige aktører.

Egnevalueringen peker på at konsultasjonsprosessen under utviklingen av handlingsplanen i all hovedsak skjedde gjennom OGP-rådet. Evalueringen påpeker at regjeringen har funnet det vanskelig å skape interesse hos sivilsamfunnet for å bli involvert, og at man derfor etter hvert ikke inviterte andre enn OGP-rådet. Rådsmedlemmer og andre kan som vi har vært inne på bekrefte den manglende interessen og eller kapasiteten,¹⁴ selv om mer kunne vært gjort for å få til en bedre inkludering.¹⁵ Egnevalueringen viser til konsultasjonsprosesser gjennomført som ledd i å holde forpliktelsene to, tre og fem. Samtidig gir ikke egnevalueringen noe bevis for at forpliktelsene er holdt når det gjelder sju av de ni forpliktelsene. Selv om alle forpliktelser er omtalt i rapporten, er noen veldig tynt beskrevet (spesielt forpliktelsene to og sju) ved at de mangler grunnleggende informasjon som start- og sluttdato for tiltakene, kontaktinformasjon, aktiviteter og så videre. For en av forpliktelsene var ikke den oppgitte kontaktpersonen klar over at vedkommende hadde denne rollen, men sendte IRM-evaluatoren til en underliggende etat som hadde ansvaret for gjennomføringen av tiltakene i forbindelse med denne forpliktelsen. Egnevalueringen ga i de fleste tilfeller ingen begrunnelser for forsinkelser, og kommer heller ikke med noen forslag til videreføring.

3.6 Respons på tidligere IRM-anbefalinger

Tabell 3.5: Hovedanbefalinger fra forrige IRM-rapport

	Anbefaling	Adressert?	Inkludert i neste handlingsplan?
I	Opprett et nettsted for OGP i forkant av konsultasjonene, rettet mot publikum og utformet med sikte på å legge til rette for samhandling, der OGP-relatert informasjon er organisert etter det norske sivilsamfunnets interesser og mandat. Markedsfør denne nettsiden i fora og på nettsteder der det norske sivilsamfunnet allerede er aktivt, som på	×	×

	http://www.bistandsaktuelt.no/ . Bruk denne tilstedeværelsen på nett til å spore forslag og bidrag til høringer, uansett hvilket format de er innlevert i, og til å gi tilbakemelding om hvordan og hvorfor individuelle forslag blir innlemmet i handlingsplanen eller grunnene til at de ikke blir innlemmet.		
2	Utvikle og hold høringer om den tredje nasjonale handlingsplanen i henhold til en fremdriftsplan som er utviklet i samarbeid med OGP-rådet.	✓	✓
3	Før utviklingen av den neste nasjonale handlingsplanen, søk politisk støtte på høyt nivå (ministernivå) i de viktigste departementene, utvikle en kommunikasjonsstrategi i samarbeid med OGP-rådet med sikte på å fremme OGP i nasjonale medier, i sin tur for å øke bevisstheten og legge til rette for sivilsamfunnets engasjement i forkant av høringer.	×	×
4	Styrke det institusjonelle eierskapet til OGP-forpliktelsene i offentlige organer ved å etablere en regelmessig prosess der flere organer kan dele informasjon om og følge med på hverandres forpliktelser fram mot den neste gjennomføringssyklusen.	×	×
5	Inkludere mer ambisiøse og målbare forpliktelser i den neste nasjonale handlingsplanen og påse at disse forpliktelsene oppfyller SMART-kriterier. I henhold til disse skal forpliktelsene være Specific [Spesifikke], Measurable [Målbare], Answerable [Svarbare], Relevant [Relevante] og Timebound [altså forpliktet også med hensyn til en fremdriftsplan og endelig tidsfrist]. Disse forpliktelsene skal ta utgangspunkt i saker som har prioritet i kritiske medier og i nasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner.	✓	✓

Det er ikke truffet tiltak for å møte den første hovedanbefalingen, relatert til økt interaktiv tilstedeværelse. OGP-nettsiden til regjeringen er nokså informativ, men legger ikke til rette for at offentligheten kan komme med innspill og kommentarer. Regjeringen har fulgt opp den andre anbefalingen, om å utarbeide en tidsplan for utvikling og implementering av handlingsplanen sammen med OGP-rådet. Det gjøres oppmerksom på at denne tidsplanen ikke har blitt publisert. Det er ikke funnet noe som tilsier at den tredje anbefalingen om å utvikle en kommunikasjonsstrategi sammen med OGP-rådet er fulgt opp. Selv om det har vært enkelte møter, har det ikke vært gjennomført faste møtepunkter på tvers av de ulike sektorene for å følge opp den samlede implementeringen av handlingsplanen, slik det anbefales i den fjerde anbefalingen over.¹⁶ Innenfor områdene for enkelte av forpliktelsene, de som er best ivarettatt, er det selvfølgelig gjennomført jevnlig oppfølgingsmøter, men dette har i liten grad bidratt til å styrke implementeringen av andre forpliktelser gjennom erfaringsutvekslinger og annet. Selv om flere av forpliktelsene i handlingsplanen er ambisiøse og målbare (særlig forpliktelse fire), er det flere som har liten eller uklar relevans og er lite målbare. I så måte er anbefaling nummer fem kun delvis fulgt opp.

-
- ¹ Alle departementer, det vil si: Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kulturdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet, Utenriksdepartementet. Det enkelte departement kunne inviterte underliggende direktorater og etater.
- ² Finansdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Utenriksdepartementet.
- ³ Direktoratet for forvaltning og IKT, Direktoratet for økonomistyring, Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Utenriksdepartementet.
- ⁴ Ifølge utsagn gitt i telefonintervju med regjeringens kontaktpunkt for OGP, Tom Arne Nygaard, KMD, 11. januar 2018.
- ⁵ Ibid. IRM-evaluatoren har sett invitasjonen sendt til 15 organisasjoner i juni 2015.
- ⁶ Intervju med regjeringens kontaktperson for OGP, Tom Arne Nygaard, 21. september 2017.
- ⁷ Telefonintervju med regjeringens kontaktpunkt for OGP, Tom Arne Nygaard, KMD, 8. desember 2017.
- ⁸ Regjeringens egenevaluering, sidene 1-2, <http://bit.ly/2t6PDSX>.
- ⁹ Se http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf.
- ¹⁰ Intervju med OGP-rådsmedlemmene Guro Slettemark og Joachim Nahem, 24. november 2017.
- ¹¹ Telefonintervju med Mona Thowsen, Publish What You Pay Norway, 30. november 2017.
- ¹² Intervju med rådgiver Kristine Foss, Norsk Presseforbund, 5. desember 2017. Se også <http://presse.no/offentlighet-nyhet/pressens-offentlighetsutvalg-apne-data/> om et møte Norsk Presseforbund hadde med statssekretær Paul Chaffey i KMD om ny offentlig elektronisk postjournal (forpliktelse 2).
- ¹³ Intervju med Sigrid Klæboe Jacobsen, leder av Tax Justice Network – Norway, 1. desember 2017.
- ¹⁴ Intervju med Guro Slettemark, medlem av OGP-rådet og generalsekretær i Transparency International Norge, 24. november 2017, og telefonintervju med Mona Thowsen, Publish What You Pay Norway, 30. november 2017.
- ¹⁵ Intervju med OGP-rådsmedlemmene Guro Slettemark og Joachim Nahem, 24. november 2017.
- ¹⁶ Ifølge regjeringens egenevaluering og intervju med regjeringens kontaktpunkt for OGP Tom Arne Nygaard, avdelingsdirektør Asgeir Fløtre, og seniorrådgiver Terje Dyrstad (alle fra KMD), 21. september 2017.

IV. Forpliktelser

Regjeringene i alle land som deltar i OGP skal utarbeide handlingsplaner med konkrete forpliktelser som strekker seg over en toårsperiode. Handlingsplanene skal innledningsvis gi informasjon om pågående aktiviteter som har å gjøre med åpenhet i forvaltningen, inkludert konkrete strategier eller pågående reformer.

Forpliktelsene skal være tilpasset hvert lands forhold og utfordringer. De skal også være i tråd med OGP-verdiene, slik disse er formulert i den såkalte 'OGP Articles of Governance and Open Government Declaration,' som er signert av alle OGP-land.¹

Hva kjennetegner en god forpliktelse?

Fordi forpliktelser som skal bidra til en åpnere offentlig forvaltning ofte tar flere år å oppfylle, bør regjeringer der det er mulig angi en tidsplan og milepæler for hver enkelt forpliktelse. Denne rapporten gir en detaljert gjennomgang av hver enkelt forpliktelse som Norge inkluderte i sin handlingsplan, og vurderer fremdriften i handlingsplanen frem til og med juni 2017.

Indikatorene som brukes av IRM for å evaluere forpliktelsene er:

- **Konkretisering:** Denne variabelen angir hvor konkret og målbar hver enkelt forpliktelse er. Alternativene er:
 - **Høy:** Forpliktelsesteksten inneholder klare og etterprøvbare aktiviteter, med målbare leveranser for å oppnå formålet med forpliktelsen.
 - **Middels:** Forpliktelsesteksten beskriver aktiviteter som er etterprøvbare, men ikke fullt ut målbare eller relevante for å oppnå formålet med forpliktelsen.
 - **Lav:** Forpliktelsesteksten beskriver aktiviteter som kan være etterprøvbare, men det krever at leseren selv må etablere hvilke tiltak som skal iverksettes og hva dette skal munne ut i.
 - **Ingen:** Forpliktelsesteksten inneholder ingen målbare aktiviteter, delleranser eller milepæler.
- **Relevans:** Denne variabelen angir hvilke OGP-verdier forpliktelsene er relevante i forhold til. Basert på forpliktelsesteksten er spørsmålene:
 - **Tilgang til informasjon:** Vil regjeringen offentliggjøre mer informasjon eller øke kvaliteten på offentlig tilgjengelig informasjon?
 - **Sivil deltakelse:** Vil regjeringen bidra til eller forbedre mulighetene offentligheten har til å informeres om eller påvirke beslutninger?
 - **Offentlig ansvarlighet:** Vil regjeringen bidra til eller styrke mulighetene til å stille offentlige tjenestepersoner til ansvar?
 - **Teknologi og innovasjon for åpenhet og ansvarlighet:** Vil teknologisk innovasjon bli brukt sammen med en av de andre tre OGP-verdiene for å fremme åpenhet eller ansvarlighet?²
- **Potensiell effekt:** Denne variabelen angir den *potensielle effekten* en forpliktelse har, dersom den blir implementert som beskrevet i handlingsplanen. IRM-forskeren bruker teksten i handlingsplanen til å:
 - identifisere det sosiale, økonomiske, politiske eller miljømessige problemet forpliktelsen er knyttet til;
 - fastslå hva som er status quo når handlingsplanen trådte i kraft;
 - og angi i hvilken grad forpliktelsen, hvis implementert, vil påvirke og adressere det angitte problemområdet.

Forpliktelser med en stjerne er en forpliktelse som anses som spesielt gode OGP-forpliktelser. For å få en stjerne, må en forpliktelse oppfylle flere kriterier:

- Forpliktelsen må ha «middels» eller «høy» grad av konkretisering. Forpliktelsen må ha klart definerte aktiviteter og tiltak som gjør det mulig vurdere potensiell effekt.

- Forpliktelsesteksten må ha klar relevans for å bidra til å åpne opp offentlig forvaltning. Forpliktelsen må minst være relevant for en av de tre OGP-verdiene tilgang til informasjon, offentlighetens deltakelse og offentlig ansvarlighet.
- Dersom de blir gjennomført i sin helhet, vil forpliktelsens tiltak kunne føre til reelle endringer (være transformativ)³
- Regjeringen må ha bidratt til betydelig fremdrift i gjennomføringen av forpliktelsen innenfor handlingsplanperioden, og dermed ha oppnådd «betydelig» eller «fullført» implementering.

Basert på disse kriteriene, er det en forpliktelse i Norges handlingsplan som kan gis betegnelsen «stjerneforpliktelse»:

- Tilgjengeliggjøring av finansiell informasjon

Tabellene i denne delen av rapporten gir et utsnitt av de dataene som innhentes av IRM i arbeidet med å kartlegge fremdrift. Se «OGP Explorer» for det komplette datasettet vedrørende Norge.⁴

Generell oversikt over forpliktelsene

Handlingsplanen inneholder ni forpliktelser. Disse reflekterer Norges høye skår på åpenhet, i den forstand at handlingsplanen gjerne fokuserer på små og lite ambisiøse tiltak, som kunne vært gjennomført uten denne handlingsplanen. Et kjennetegn ved flere av forpliktelsene er dessuten liten grad av konkretisering og at aktiviteter og milepæler som har funnet sted før handlingsplanperioden er inkludert. I noen tilfeller gjorde dette det vanskelig å identifisere hva som var planlagt gjennomført som en del av forpliktelsen og hva som utgjør nå-situasjonen. I tillegg til en nasjonal kontaktperson for hele handlingsplanen, har hver enkelt forpliktelse individuelle kontaktpersoner i det ansvarlige departement.

Tema

Handlingsplanen er organisert etter tre temaområder: Sju av forpliktelsene omhandler integritet i offentlig sektor, en forpliktelse om effektiv forvaltning av naturressurser, og en åpenhet og ansvarlighet i næringslivet.

¹ Open Government Partnership: Articles of Governance, juni 2012 (oppdatert i mars 2014 og april 2015, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf.

² IRM Procedures Manual. Tilgjengelig fra: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/IRM-Procedures-Manual-v3_July-2016.docx.

³ Det internasjonale ekspertpanelet (IEP) endret dette kriteriet i 2015. For mer informasjon se: <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>.

⁴ OGP Explorer: bit.ly/1KE2Wil.

I. Brukerorientering

Forpliktelsestekst:

Bakgrunn: Bedre kunnskap om brukernes situasjon og opplevelse av offentlige tjenester kan gjøre tjenestene mer treffsikre, relevante og effektive. Derfor ønsker regjeringen, som en del av satsningsområdet "En enklere hverdag for folk flest", å få forvaltningen til å arbeide mer brukerrettet.

Status quo eller problem/utfordring som adresseres: Forvaltningen skal bli mer brukerrettet enn i dag

Målsetting: En enklere hverdag for folk flest.

Kort beskrivelse av forpliktelsen: Instruks (kalt "fellesføring") fra regjeringen til alle departementer: I alle tildelingsbrev til de statlige virksomhetene skal departementene ta inn en instruks om at virksomheten blant annet skal kartlegge hvordan brukerne opplever virksomheten, se også "ambisjon".

Ambisjon: Alle statlige etater skal:

- Kartlegge hvordan brukerne opplever virksomheten*
- Vurdere resultatet av kartleggingen*
- Eventuelt ta initiativ til tiltak for å følge opp a) og b)*
- Rapportere om resultatet av a) – c) i årsrapporten for 2016*

«Brukere» kan være innbyggere, frivillig sektor, arbeids- og næringsliv, kommunesektoren, andre statlige virksomheter eller andre ledd i virksomheten, også politikerne. Hvem som til enhver tid er «bruker», vil derfor variere.

Nærmere detaljer er gitt i rundskriv nr. H-14 / 2015

Ansvarlig institusjon: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Institusjoner med støttefunksjoner: Departementene og alle statlige virksomheter

Startdato: 1. januar 002016

Slutt dato: Ikke spesifisert

Oversikt	Konkretisering				Relevans for OGP-verdi				Potensiell effekt				I rute?	Implementering			
	Ingen	Lav	Middels	Høy	Tilgang til informasjon	Deltakelse	Offentlig ansvarlighet	Tekn. innovasjon for åpenhet og ansvarlighet	Ingen	Begrenset	Moderat	Transformativ		Ikke påbegynt	Begrenset	Betydelig	Fullført
I. Brukerorientering				✓		✓				✓			Ja			✓	

Kontekst og målsettinger

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) instruerte i 2015 alle departementer til å bruke sine tildelingsbrev til statlige virksomheter til å be om at brukerundersøkelser ble gjennomført i 2016. Før dette, gjennomførte om lag halvparten av statlige virksomheter slike brukerundersøkelser.¹ Statlige virksomheter skulle også i henhold til denne forpliktelsen rapportere resultatene av brukerundersøkelser og andre relevante tiltak tilbake til Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi).

Siden formålet med denne forpliktelsen er å forbedre offentlige tjenester gjennom å samle tilbakemeldinger fra brukere, er den relevant for OGP-verdien «deltakelse». Formålet er klart, og forpliktelsesteksten inneholder målbare aktiviteter og milepæler om hvordan statlige virksomheter skal gjennomføre brukerundersøkelser. Når tiltakene er gjennomført, vil de kunne bidra til at et økt antall statlige virksomheter samler inn brukererfaringer og vil dermed utgjøre et skritt i retning av å øke brukerrettingen i offentlig sektor.

Gjennomføring

Tiltakene under denne forpliktelsen er nå i hovedsak gjennomført. Departementene har dedikerte nettsider som viser en oversikt over tildelingsbrev og årsrapporter fra underliggende statlige virksomheter.² Et tilfeldig utvalg av tildelingsbrev og årsrapporter indikerer at tildelingsbrev fra departementer har inneholdt instruksjoner om å gjennomføre brukerundersøkelser. Årsrapportene som er kontrollert diskuterer også resultatene av disse brukerundersøkelsene.³

Ifølge en DIFI-rapport publisert i desember 2017, refererte omtrent halvparten av de statlige virksomhetene direkte til instruksjonen i tildelingsbrevet, mens den resterende halvparten viste til at slike brukerundersøkelser allerede ble gjennomført rutinemessig. Dette indikerer et (stort) steg i retning av økt brukerretting i de statlige virksomheter som ikke gjennomførte brukerundersøkelser før dette ble en del av handlingsplanen. Rapporten viser til at noen statlige virksomheter nok kan ha misforstått instruksjonen og trodd at nye typer brukerundersøkelser måtte etableres, snarere enn å ta i bruk eksisterende kanaler for tilbakemeldinger fra brukere, og å systematisere disse.⁴ En interessent som representerer en vesentlig brukergruppe, og som ofte er i dialog med en større statlig virksomhet, var ikke klar over denne instruksjonen i tildelingsbrevene.⁵ Brukerundersøkelsene virker å være nyttige, og ifølge KMD vil dette arbeidet bli prioritert videre og skalert opp med en stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor.⁶

Regjeringens egen vurdering viser til en liten forsinkelse i tiltakene de har forpliktet seg til ved at Difi fikk forlenget fristen for å ferdigstille sin rapport. Denne rapporten ble det ikke referert til i forpliktelsesteksten, selv om den ser ut til være det beste verktøyet for å vurdere gjennomføringen. Den viser hvordan forpliktelsen og instruksjonen har blitt fulgt opp i statlige virksomheter underliggende alle departementer.

Oppfølging

Det er viktig for brukerrettingen at statlige virksomheter gjennomfører brukerundersøkelser på fast basis.⁷ En måte å oppskalere dette på, er ved å involvere sluttbrukeren på et tidligere tidspunkt i tjenesteutviklingen for å bidra til en forbedring av offentlige tjenester. Det anbefales at:

- Regjeringen, som en del av den planlagte stortingsmeldingen, identifiserer beste praksiser blant statlige virksomheters brukerretting.
- At tildelingsbrevene fra 2019 instruerer statlige virksomheter til å i større grad bringe sluttbrukere inn i selve den digitale tjenesteutviklingen

¹ Difi-rapport 2017-11. IRM-forskeren mottok denne rapporten i god tid før den ble offentliggjort, for å kunne vurdere fremdriften i denne forpliktelsen.

² To eksempler er KMD (se <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/tildelingsbrev/id522666/>), og Arbeids- og sosialdepartementet (se <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/asd/tildelingsbrev/id750471/>).

³ Se for eksempel på side 34 i NAVs (det norske Arbeids- og velferdsdirektoratet) årsrapport for 2016, tilgjengelig fra

https://www.regjeringen.no/contentassets/ccfdb1de77a04e41ad4989825a70e315/arsrapport_2015_arbeids_og_ve_lferdsdirektoratet.pdf.

⁴ Difi-rapport 2017-11, ss. 34-35.

⁵ Dette gjelder Pensjonistforbundet, som ofte møter NAV. Telefonintervju med generalsekretær Harald Olimb Norman, Pensjonistforbundet, 15. desember 2017.

⁶ Telefonintervju med kontaktperson i KMD, seniorrådgiver Ola Grønning, KMD, 1. desember 2017.

⁷ Ibid.

2. Offentlig elektronisk postjournal (OEP)

Forpliktelsestekst:

Bakgrunn: KMD forbereder ny publisering av OEP-løsning. Denne gir redusert tidsbruk og lettere innsyn for dem utenfor forvaltningen (fulltekstpublisering). Oppstartsbevilgning er allerede gitt.

Status quo eller problem/utfordring som adresseres: Offentlig elektronisk postjournal (OEP) har vært en suksess siden departementet lanserte OEP i 2010 som en felles publiseringsløsning for allmennheten for postjournaler på Internett for statlige virksomheter.

Målsetting: En ny OEP-løsning skal ivareta krav til informasjonssikkerhet på en mer betryggende måte fremover og kunne ta imot større mengde data. Det vil også være et mål at en ny OEP-løsning på sikt skal effektivisere arbeidsprosessene i forvaltningen knyttet til arbeidet med innsynsbehandlinger.

Kort beskrivelse av forpliktelsen: Utvikle en ny systemløsning for OEP som skal bedre sikkerheten i OEP, effektivisere arbeidsprosesser i forvaltningen og effektivisere innsynsarbeidet. En ny løsning med bedre kapasitet til å ta imot større mengder data og med ny teknisk løsning som vil gi bedre søkefunksjoner og bedre brukeropplevelser.

Ansvarlig institusjon: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Institusjoner med støttefunksjoner: Justisdepartementet

Startdato: Ikke spesifisert

Sluttdato: Ikke spesifisert

Oversikt	Konkretisering				Relevans for OGP-verdi				Potensiell effekt				I rute?	Implementering			
	Ingen	Lav	Middels	Høy	Tilgang til informasjon	Deltakelse	Offentlig ansvarlighet	Tekn. innovasjon for åpenhet og ansvarlighet	Ingen	Begrenset	Moderat	Transformativ		Ikke påbegynt	Begrenset	Betydelig	Fullført
2. Offentlig elektronisk journal			✓		✓						✓		Ja			✓	

Kontekst og målsettinger

Offentlig elektronisk postjournal (OEP) omfatter 121 statlige virksomheter (departementer, direktorater og andre myndigheter). Enhver kan gjennom OEP søke etter dokumenter som er arkivert og journalført.¹ Som bruker kan du be om innsyn, og du vil så motta så en e-post med dokumentene du har bedt om innsyn i, eller en begrunnelse for hvorfor innsynskravet helt eller delvis er avslått.² OEP brukes mye av journalister og forskere, og på grunn av tidvis stor pågang, begrenser Difi som administrator av løsningen av og til maksimalt antall innsynskrav til ti per brukersesjon.³

Den nye OEP-løsningen skal gi mer effektiv arkivering i offentlig forvaltning, håndtere større datamengder, gi forbedret søkefunksjonalitet og brukeropplevelse.⁴ I en rapport fra Riksrevisjonen ble det slått fast at selv om Norge har et progressivt lovverk når det gjelder tilgang til informasjon fra det offentlige, varierer praksisene sterkt mellom ulike departementer og etater. I mange tilfeller makter man ikke å leve opp til de forpliktelser offentliglova fastsetter.⁵ Riksrevisjonen advarer om at den ikke kan utelukke at arkivering og journalføring forsinkes forsettlig.⁶ Dette bekymrer journalister som er avhengig av en relativt rask arkivering- og journalføringspraksis.⁷ Det er som nevnt varierende praksiser i de 121 statlige virksomhetene som bruker OEP og som skal fases inn den nye løsningen, kalt

elnnsyn. For eksempel er det slik at åtte av 17 departementer ikke journalfører interne dokumenter.⁸

Denne forpliktelsen har som formål å etablere en bedre teknologisk løsning for å fremme og gi innsyn i offentlige dokumenter, og er dermed relevant for OGP-verdiene «tilgang på informasjon» og «teknologi og innovasjon».

Forpliktelsesteksten viser til konkrete tiltak og aktiviteter, som å utvikle en ny OEP-løsning. Men det er like fullt uklart hva de aktuelle forbedringene vil innebære. Forpliktelsen har derfor middels grad av konkretisering. Den potensielle effekten er moderat, siden endringene dersom de blir fullt ut gjennomført, er et skritt for å forbedre en eksisterende løsning. Skulle forpliktelsen blitt kodet som transformativ, måtte den i større grad ha adressert de utfordringene Riksrevisjonens rapport peker på.

Gjennomføring

Forpliktelsen er i betydelig grad implementert gjennom det første året av handlingsplanen, siden en betaversjon av elnnsyn ble gjort tilgjengelig i juli 2017. Selv om det er utenfor evalueringsperioden for denne rapporten, nevnes at en elnnsyn ble lansert i februar 2018. Her er offentlig elektronisk journal for statlige virksomheter og Oslo kommune inkludert.⁹ elnnsyn muliggjør publisering av dokumenter i fulltekst, men det er opp til den enkelte statlige virksomhet å eventuelt ta denne muligheten i bruk. elnnsyn har nå et todelt tilgangsnivå, der journalister får tilgang på mer informasjon direkte enn hva andre brukere av elnnsyn får. Dette er begrunnet med hensyn til personvern og for å begrense uautorisert netthøsting («unauthorized web scraping»)¹⁰ Norsk Presseforbund skulle ønsket at alle hadde like god tilgang.¹¹

Oppfølging

Siden elnnsyn har to ulike adgangsnivåer, og på grunn av de mangler ved arkivering og journalføring som Riksrevisjonen har påpekt, anbefales det at:

- Regjeringen innen et år etter lanseringen av elnnsyn evaluerer erfaringene med de ulike adgangsnivåene. Denne evalueringen bør gjennomføres i samarbeid med Norsk Presseforbund og Datatilsynet.
- Regjeringen bør vurdere å strømlinjeforme departementenes arkiverings- og journalføringspraksiser med mål om å gi offentligheten bedre tilgang til informasjon.

¹ Se www.oep.no.

² IRM-forskeren har gjennom arbeidet med denne rapporten bedt om innsyn i dokumenter relatert til de fleste av forpliktelsene under handlingsplanen. Foruten at dette har gitt tilgang til relevant informasjon, har dette gitt en pekepinn på hvordan OEP fungerer med tanke på saksbehandlingstid med mer. De fleste innsynskrav ble besvart i løpet av et par dager, også der innsyn ble nektet under henvisning til unntak i offentleglova.

³ Dette endrer seg ofte, og blir informert om i et banner øverst på OEP-nettsiden.

⁴ Telefonintervju med seniorrådgiver Stein Magne Os, Difi, 11. desember 2017.

⁵ Dokument 3:10 (2016–2017) Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning, tilgjengelig fra <https://www.riksrevisjonen.no/presserom/Pressemeldinger/Sider/ArkiveringStatligForvaltning.aspx>.

⁶ Riksrevisjonen (2017), Dokument 3:10 (2016–2017) Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning, s. 13. Rapporten refererer for eksempel til en etablert praksis mellom Justisdepartementet og Politidirektoratet, der dokumenter i en tidlig fase av saksbehandlingen ikke blir journalført. Siden det er fullt mulig å unnta dokumenter fra offentlighet, hevder Riksrevisjonen at denne praksisen bryter med formålet med offentleglova.

⁷ Intervju med rådgiver Kristine Foss, Norsk Presseforbund, 5. desember 2017.

⁸ Riksrevisjonen (2017), Dokument 3:10 (2016–2017) Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning, s. 86.

⁹ Lanseringen fant sted 5. februar 2018. Se <https://www.einnsyn.no/sok>.

¹⁰ Telefonintervju med Stein Magne Os, Difi, 8. desember 2017.

¹¹ Intervju med rådgiver Kristine Foss, Norsk Presseforbund, 5. desember 2017.

3. Åpenhet om miljøinformasjon

Forpliktelsestekst:

Status quo eller problem/utfordring som adresseres: Manglende kunnskap om og bruk av Miljøinformasjonsloven Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet miljøinformasjonsloven av 9.mai 2013 nr. 31.

Målsetting: Bedret kunnskap og bruk av miljøinformasjonsloven

Kort beskrivelse av forpliktelsen: Bedret kunnskap og bruk av miljøinformasjonsloven. Tiltak: • Utarbeide veileder • Departementsinterne kurs

Relevans: Økt kunnskap om og utvidet bruk av miljøinformasjonsloven både av befolkningen og forvaltningen gir økt åpenhet og engasjement og bidrar til bedret lovgivning, politiske tiltak, styring og derigjennom også miljøet

Ambisjon: Miljøinformasjonsloven er godt kjent. Den brukes i tråd med forutsetningene: å sikre offentligheten tilgang til miljøinformasjon og derigjennom gjør det lettere for den enkelte å bidra til å verne miljøet, sikre seg selv mot helseskader og miljøødeleggelse. Den gjør det lettere å påvirke offentlige og private beslutningstakere på miljøområdet og fremmer folkelig deltakelse i beslutningsprosesser som har betydning for miljøet.

Ansvarlig institusjon: Klima- og miljødepartementet

Institusjoner med støttefunksjoner: Offentlige myndighetsorganer som håndterer miljøinformasjon (ingen spesifisert)

Startdato: 2014

Sluttdato: 2017

Oversikt	Konkretiserin g				Relevans for OGP-verdi				Potensiell effekt				I rute?	Implementering			
	Ingen	Lav	Middels	Høy	Tilgang til informasjon	Deltakelse	Offentlig ansvarlighet	Tekn. innovasjon for åpenhet og ansvarlighet	Ingen	Begrenset	Moderat	Transformativ		Ikke påbegynt	Begrenset	Betydelig	Fullført
3. Miljøinformasjon			✓		✓					✓			Nei		✓		

Kontekst og målsettinger

Miljøinformasjonsloven ble vedtatt i 2003. Formålet er å sikre offentligheten tilgang til miljøinformasjon og dermed «fremme allmennhetens mulighet til å delta i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet».¹ Loven åpner for at allmennheten kan etterspørre miljøinformasjon ikke bare fra offentlige myndigheter, men også fra private selskaper. Regnskogsfondet har med suksess benyttet lovens bestemmelser til å få informasjon fra norske matprodusenter og grossister om innholdet av palmeolje i deres produkter.² Dette eksempelet til tross, og selv om miljøorganisasjoner har relativt god kjennskap til loven, så er det en oppfatning at den ellers er relativt lite brukt. Spesielt når det gjelder å etterspørre miljøinformasjon fra private virksomheter er den ikke benyttet like mye som den kunne vært.³ Det finnes ikke statistikk over innsynskrav rettet mot private virksomheter, men antall klager til Miljøklagenemda ser ut til å være stabilt.⁴ Blant norske myndighetsorganer er det til tider mangelfull kunnskap om lovens anvendelse.⁵ Et eksempel på dette er at journalisters eller miljøorganisasjoners innsynskrav gjerne vurderes automatisk opp mot offentlighetsloven i stedet for miljøinformasjonsloven.⁶

En av grunnene til at KLD ønsket å øke bevisstheten internt om miljøinformasjonsloven, er at Norge ble brakt inn for Århuskonvensjonens etterlevelsmechanisme (compliance committee). Århuskonvensjonen skal sikre offentligheten tilgang på miljøinformasjon, deltakelse og medbestemmelse samt rett til rettslig prøving av miljøsaker. Norges ratifisering av Århuskonvensjonen er den direkte foranledningen til at miljøinformasjonsloven ble vedtatt. Etterlevelsmechanismen fant at Norge ikke hadde oppfylt sine forpliktelser fullt ut ved at miljøinformasjon i denne saken ikke ble delt på en hensiktsmessig og tilbørlig rask måte. Dette førte til en erkjennelse av at man internt i forvaltningen trengte mer kunnskap om miljøinformasjonsloven.⁷

Forpliktelsen er opplagt relevant for OGP-verdien «tilgang til informasjon». Regjeringen vil fremme og øke kunnskapen om loven i offentlig forvaltning og for offentligheten. Den har derfor forpliktet seg til å gi bedre informasjon om loven om sine nettsider, utarbeide retningslinjer for loven, og tilby kurs for offentlig forvaltning. I handlingsplanen er dette referert til som milepæler. Flere av disse var påbegynt og til dels avsluttet før handlingsplanen trådte i kraft.

Tiltakene under denne forpliktelsen er relativt klart beskrevet, med forventede resultater som retningslinjer og kurs. Aktiviteten som handler om å komme med ny informasjon på regjeringens nettside er på den annen side lite konkret. Konkretiseringen er derfor middels. Ifølge Klima- og miljødepartementet (KLD) ble det holdt flere interne kurs i 2014 og 2015, og et til Fiskeridirektoratet i 2015.⁸ Ved at flere av aktivitetene i praksis har funnet sted før handlingsplanperioden, reduserer dette forpliktelsens potensielle effekt innenfor handlingsplanperioden.

Gjennomføring

Alt i alt har det vært beskjeden fremdrift i denne forpliktelsen. Det er ingenting som tyder på at informasjon på regjeringens nettside om miljøinformasjon har blitt oppdatert siden 13. januar 2014.⁹ Dette er heller ikke nevnt i regjeringens egnevaluering fra høsten 2017. Det ser ut til at denne «milepælen» som er angitt som pågående i handlingsplanen ble inkludert uten en ambisjon om å endre den innenfor handlingsplanperioden. Utarbeidelsen av retningslinjer for miljøinformasjonsloven er forsinket. Da intervjuene ble gjort, ble det antatt at de ville bli ferdigstilt innen utgangen av 2017. Det er ikke oppgitt noen begrunnelse for denne forsinkelsen i regjeringens egnevaluering eller i intervju med KLDs kontaktperson for forpliktelsen.¹⁰ Et søk i OEP etter interne dokumenter i KLD om «miljøinformasjonsloven» ga ingen treff som indikerer at arbeidet med retningslinjer er arkivert eller journalført.¹¹

KLD har i skrivende stund ingen konkret plan for nye kurs, men ønsker å tilby dette etter at retningslinjene er klare. Det har ikke vært avholdt kurs innenfor handlingsplanperioden. Kursene som har vært holdt (i 2014 og 2015) ble naturligvis ikke avholdt som en følge av denne forpliktelsen, siden det var før handlingsplanperioden.

Oppfølging

For å fullføre denne forpliktelsen, anbefales det at regjeringen ferdigstiller og distribuerer retningslinjer for miljøinformasjonsloven innen juni 2018. Den neste handlingsplanen kan inkludere en forpliktelse som innbefatter kursing av journalister og andre. KLD kan her vurdere et samarbeid med Norsk Presseforbund.

¹ Miljøinformasjonsloven, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-05-09-31>

² Telefonintervju med Nils Hermann Ranum, Regnskogsfondet, 15. desember 2017. Basert på mottatt informasjon om palmeolje, har Regnskogsfondet publisert en oversikt over hvilke produkter i norske butikker som inneholder palmeolje. Se palmeoljeguiden på <https://www.regnskog.no/no/hva-du-kan-gjore/bruk-mindre-palmeolje/palmeoljeguiden>.

³ Telefonintervju med Silje Lundberg, leder av Naturvernforbundet, 15. desember 2017.

⁴ Telefonintervju med Hege Langeland, sekretariatsleder for miljøklagenemda, 30. november 2017.

⁵ Intervju med professor Ole Kristian Fauchald, juridisk fakultet, Universitetet i Oslo, 22. november 2017.

⁶ Intervju med rådgiver Kristine Foss, Norsk Presseforbund, 5. desember 2017, og telefonintervju med Silje Lundberg, leder av Naturvernforbundet, 15. desember 2017.

⁷ Se <http://www.unece.org/ru/environmental-policy/dejatelnost-po-usileniju-potenciala/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/envpppubcom/acccc201393-norway.html>.

⁸ IRM-evaluatoren mottok kursmaterialet, datoer for gjennomførte kurs og informasjon om videre planer I en e-post fra KLDs kontaktperson for forpliktelsen Beate Berglund Ekeberg, KLD, 16. november 2017.

⁹ Se https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kld/lover_regler/rett-til-miljoinformasjon/id445355/. Denne nettsiden har vært sjekket med på waybackmachine.org, og siden er ikke endret innenfor handlingsplanens periode. Dette bekreftes også i telefonintervju med Beate Berglund Ekeberg, KLD, 15. november 2017.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Siden KLD journalfører interne dokumenter, indikerer dette at arbeid med forpliktelsen har etterlatt seg få konkrete spor. Søket ble gjennomført for hele handlingsplanperioden.

4. Tilgjengeliggjøring av finansielle data

Forpliktelsestekst:

Bakgrunn: Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har fra 2010 publisert statsregnskapsdata etter kapittel/post tilsvarende som i den årlige Meld. St. 3 om statsregnskapet. Publiseringen har inntil 2015 ikke vært i maskinlesbar form. Finansdepartementet har i Gul bok 2016 uttrykt at departementet og DFØ vil utvikle en publiseringsløsning for å gjøre mer regnskapsinformasjon bedre tilgjengelig for flere brukere. Dette er satt i sammenheng med grunnleggende verdier som demokratisk deltagelse, tilliten til det offentlige og allmenhetens kontroll med forvaltningen.

Status quo eller problem/utfordring som adresseres: Direktoratet for økonomistyring (DFØ) publiserer i dag statsregnskapsdata etter kapittel/post tilsvarende som i den årlige Meld. St. 3 om statsregnskapet. Data er vanskelig å bruke til analyseformål og dårlig tilgjengelig. Fom januar 2016 suppleres publiseringen med regnskapsdata etter kontoart (standard kontoplan) for bruttobudsjetterte forvaltningsorganer som rapporterer regnskapsdata til DFØ, i maskinlesbar form som en datadump.

Målsetting: Et overordnet mål for publiseringsløsningen er å gjøre mer statlig regnskapsinformasjon bedre tilgjengelig for eksterne og interne brukere på en brukervennlig måte. Løsningen skal gi mulighet til å søke i publiserte data, og gi grunnlag for analyse og sammenligning av ressursbruk på tvers av virksomheter og over tid i åpne data-format.

Kort beskrivelse av forpliktelsen: Tilrettelegge en løsning for publisering av regnskapsdata på aggregert 3-siffer-nivå etter standard kontoplan, fordelt på virksomheter, med publisering hver måned. Løsning skal også ivareta fremtidige utvidelser av datagrunnlaget (statlige virksomheter som ikke rapporterer utgiftsdata til statsregnskapet i dag).

Relevans: Publiseringsløsningen skal bidra til å ivareta grunnleggende verdier som demokratisk deltagelse, tilliten til det offentlige og allmenhetens kontroll med forvaltningen.

Ambisjon: Løsningen skal rette seg mot brukere i og utenfor statsforvaltningen, og skal være i drift 1.10.2017.

Ansvarlig institusjon: Finansdepartementet

Institusjoner med støttefunksjoner: Direktoratet for økonomistyring (DFØ)

Startdato: 1. mai 2016

Slutt dato: 1. oktober 2017

Oversikt	Konkretiserin g				Relevans for OGP-verdi				Potensiell effekt				I rute?	Implementering			
	Ingen	Lav	Middels	Høy	Tilgang til informasjon	Deltakelse	Offentlig ansvarlighet	Tekn. innovasjon for åpenhet og ansvarlighet	Ingen	Begrenset	Moderat	Transformativ		Ikke påbegynt	Begrenset	Betydelig	Fullført
4. Tilgjengeliggjøring av finansielle data				✓	✓			✓				✓	Ja			✓	

Kontekst og målsettinger

I en global rangering av budsjettåpenhet, havner Norge på fjerdeplass.¹ Dette innebærer at regjeringen praktiserer en høy grad av åpenhet om offentlige budsjetter. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) publiserer i dag regnskapsdata på samme måte som i statsbudsjettet, det vil si etter kapitler (for eksempel skatteinntekter,² utgifter til det kongelig hoff,³ utgifter til primærhelsetjenester⁴ osv.). Dette gjør det derimot vanskelig å bryte ned kostnader på

ulike statlige virksomheter eller virksomhetsområder. Med denne forpliktelsen tar regjeringen mål av seg til å publisere finansielle data på en mer tilgjengelig måte, som er søkbar og som blir oppdatert månedlig. Forpliktelsen er relevant for OGP-verdiene «tilgang til informasjon» og «teknologisk innovasjon for åpenhet».

Forpliktelsesteksten er svært konkret og beskriver kumulative milepæler for å gjennomføre forpliktelsen. De to første milepælene er relatert til tekniske krav og inngåelse av kontrakt, mens den siste er publisering av en ny portal på nett.

Den potensielle effekten av denne forpliktelsen er betydelig, siden tilgang til informasjon om finansielle data for ulike statlige virksomheter vil være en markert forbedring sammenliknet med dagens situasjon. Et overordnet mål er å gjøre slik finansiell informasjon mer tilgjengelig og forståelig både for eksterne og interne brukere.

Fullføring

Betaversjonen av Statsregnskapet ble lagt ut sommeren 2017, mens endelig versjon ble publisert i oktober. Dette faller utenfor perioden denne rapporten skal evaluere, men viser at fremdriften også innenfor evalueringsperioden var som planlagt.⁵ Den nye portalen viser finansiell informasjon for bruttobudsjetterte statlige virksomheter som foreskrevet. Forpliktelsen er dermed i rute substansielt og i tråd med tidsplanen. Alle statlige virksomheter som rapporterer til DFØ (per nå 212) er lagt inn i den nye portalen.⁶ Finansdepartementet er tilfredse med resultatene så langt og tror at vi vil se en økning i antallet statlige virksomheter som får sin informasjon publisert på portalen⁷

Norges Presseforbund har vært konsultert i gjennomføringen og har gitt råd om hvordan finansiell informasjon burde gjøres tilgjengelig. En kritisk merknad er at rådata snarere enn det redigerte (og leservennlige) formatet ville kunne vært mer nyttig for journalister. Det er for tidlig å si i hvor stor grad Statsregnskapet.no vil bli brukt av journalister og andre interessenter.⁸

Oppfølging

Siden Statsregnskapet er et nytt virkemiddel, og ikke alle statlige virksomheter rapporterer til DFØ, anbefales det at:

- Regjeringen evaluerer bruken av portalen og identifiserer punkter for forbedring. Dette bør gjøres i samråd med journalister og andre som kan ha stor nytte av denne informasjonen.
- Finansdepartementet bør arbeide for at flere statlige virksomheter rapporterer til DFØ og dermed inkluderes i Statsregnskapet.

¹ Se International Budget Partnership, Open Budget Survey 2015, <http://survey.internationalbudget.org/#rankings>

² Inntektskapittel 5501 under Skatter og avgifter.

³ Utgiftskapittel 0001 under Det kongelige hus.

⁴ Utgiftskapittel 0762 under Helse- og omsorgstjenester i kommunene.

⁵ Se <https://statsregnskapet.dfo.no/>.

⁶ IRM-evaluatoren har gjennomgått Statsregnskapet.no og dobbeltsjekket dette. I tillegg kan man laste ned informasjon i excel-format fra nettsiden til DFØ, www.dfo.no. Disse oppdateres månedlig.

⁷ Telefonintervju med Knut Klepvik, Finansdepartementet, 15. november 2017.

⁸ Telefonintervju med journalist Siri Gedde Dahl, medlem av Pressens offentlighetsutvalg, 15. november 2017.

5. Åpenhet om regnskogsmidler

Forpliktelsestekst:

Status quo eller problem/utfordring som adresseres: Ikke tilgjengelig nok informasjon om til hvem klima- og skogmidlene er utbetalt og om strategien i satsingen

Målsetting: Mer oversiktlig kommunikasjon utad over hvor midlene går og hvordan samarbeidsland velges.

Kort beskrivelse av forpliktelsen: Leservennlige oversikter på regjeringen.no over hvor klima- og skogmidlene går, og den underliggende strategien for satsingen.

Relevans: Gir bedre åpenhet og innsyn i klima- og skogmidlene. Lettere for publikum og presse å se hvor offentlige midler blir utbetalt – til hvilke land og hvilke institusjoner.

Ambisjon: Klima- og skogsatsingens nettsider skal gi like god oversikt som Norads sider gir for resten av bistandsmidlene. Dette gir lett tilgjengelig informasjon til publikum.

Ansvarlig institusjon: Klima- og miljødepartementet

Institusjoner med støttefunksjoner: Nei

Startdato: Høsten 2015 ..

Slutt dato: Våren 2017

Oversikt	Konkretisering				Relevans for OGP-verdi				Potensiell effekt				I rute?	Implementering			
	Ingen	Lav	Middels	Høy	Tilgang til informasjon	Deltakelse	Offentlig ansvarlighet	Tekn. innovasjon for åpenhet og ansvarlighet	Ingen	Begrenset	Moderat	Transformativ		Ikke påbegynt	Begrenset	Betydelig	Fullført
5. Åpenhet om regnskogsmidler			✓		✓						✓		Nei		✓		

Kontekst og målsettinger

Gjennom klima- og skoginitiativet (NICFI)¹ har Norge lovet å gi inntil 3 milliarder NOK årlig for å bidra til redde verdens tropiske regnskoger og samtidig bidra til bedre levekårene til de som lever av, i eller nær disse regnskogene.² Denne forpliktelsen tar sikte på å forbedre tilgangen på informasjon om hvordan midler fra NICFI er fordelt og brukt i mottakerlandene. Forpliktelsen dekker både hvordan denne informasjonen er presentert på regjeringens nettsider,³ og en ambisjon om å utvikle et IKT-verktøy som vil la sluttbrukere selv generere informasjon. Selv om mye av denne informasjonen allerede kan innhentes hos ulike mottakere av støtte fra NICFI, vil en forbedret versjon av en dedikert nettside for NICFI være en stor forbedring.⁴ Forpliktelsen er klart relevant for OGP-verdien «tilgang til informasjon». Noen av de foreslåtte aktivitetene har forslag til start- og sluttdatoer som ikke korresponderer med handlingsplanens tidsavgrensning. Det blir dermed vanskelig å foreta en vurdering av måloppnåelsen i handlingsplanen.

Denne forpliktelsen er middels konkret. For eksempel er det ikke klart hva «ny informasjon» på nettsiden betyr. Andre elementer av forpliktelsen er mer spesifikke, men ikke alltid målbare.

De foreslåtte aktivitetene, spesielt den nye IKT-plattformen, vil potensielt kunne bidra betydelig til hvordan informasjon om NICFI gjøres tilgjengelig. Denne forpliktelsen kodes derfor til å ha en moderat potensiell effekt, fordi selv om den potensielle forbedringen er et

viktig skritt, fremstår tiltaket som relativt beskjedent. For eksempel ville tiltaket hatt større verdi om det bidro til at brukere selv kunne sortere og innhente informasjon, snarere enn at man kun lover en forbedret grafisk presentasjon.

Gjennomføring

Det nye planleggingsverktøyet og publiseringen av informasjon om NICFI er forsinket på grunn av tekniske begrensninger så vel som økonomiske.⁵ Ifølge ansvarlig kontaktperson for forpliktelsen, ble informasjonen om NICFI forbedret gjennom handlingsplanens første år.⁶ Forsinkelsen knyttet til en ny IKT-plattform har til dels å gjøre med ulike plattformer som de involverte departementene bruker i dag, med ulike krav til sikkerhet.⁷ Utenriksdepartementet, ambassadene og NORAD bruker ett system, mens Klima- og miljødepartementet (KLD) bruker et annet.

Når det gjelder å publisere mer informasjon om NICFI på regjeringens nettside, har informasjonen om REDD+ blitt oppdatert noe. Denne nettsiden viser at Norge har fordelt nærmere NOK 20 milliarder i perioden 2008-2016 på mer enn ti land, ulike regionale initiativ, og 20 globale programmer eller tematiske områder.⁸ Denne informasjonen har form av en liste som inneholder bare tre lenker, hvorav to er brutte (leder til 404-sider) på regjeringen.no. Den siste lenken fører til en side med en del prosjektinformasjon på nettsiden til Norges ambassade i Tanzania.⁹ Dette innebærer at nettsiden som skal gi informasjon om hvordan betydelige pengebeløp er fordelt, i praksis er en blindvei. NICFIs hovedside¹⁰ gir noe mer detaljert prosjektinformasjon fordelt på mottakerland og organisasjoner (for eksempel Amazonasfondet), men koblingen mellom prosjekt og beløp er i praksis ikke-eksisterende. Så selv om noen forbedringer er gjennomført, viser dette at tiltakene som skulle oppfylle forpliktelsen langt fra er ferdigstilte. Dette synspunktet deles også av relevante parter i sivilsamfunnet.¹¹

Disse nettsidene til sammen gir dermed lite informasjon, særlig beløpenes størrelse tatt i betraktning. KLD erkjenner at denne situasjonen ikke er optimal.¹² Det ser ut til at KLD sammen med NORAD og UD skal jobbe videre for å sikre mer og bedre informasjon om NICFI. Dette vil kunne gjøres etter forbilde av NORADs nettside, som allerede viser hvordan NICFI-midler er brukt til å støtte sivilsamfunn.¹³ Selv om de oppgitte årsakene til forsinkelsene i forpliktelsene er plausible, er det like fullt kritisk at informasjonen om NICFI er såpass mangelfull som den er i dag.

Oppfølging

Tatt i betraktning NICFI-satsningens størrelse, er det viktig at åpenhet om satsningen styrkes betydelig. Det anbefales derfor at:

- Regjeringen ser på hvilke midlertidige tiltak som kan iverksettes for å øke informasjonsmengden på den eksisterende NICFI-siden, for eksempel ved å legge inn lenker som fungerer.
- Regjeringen bør jobbe videre med denne forpliktelsen og ta den med i neste handlingsplan. Dette bør gjøres i samarbeid med NORAD, som har relevant erfaring med å publisere liknende informasjon knyttet til bistand.

¹ Den engelske forkortelsen for initiativet brukes i den følgende teksten. NICFI står for Norway's International Climate and Forest Initiative

² Se <https://www.regjeringen.no/en/topics/climate-and-environment/climate/climate-and-forest-initiative/kos-insikt/hvorfor-norsk-regnskogsatsing/id2076569/>.

³ Ibid.

⁴ Telefonintervju med Nils Hermann Ranum, Regnskogsfondet, 15. desember 2017.

⁵ Regjeringens egnevaluering og telefonintervju med KLDs kontaktperson for forpliktelsen, Ane Broch Graver, KLD, 29. november 2017.

⁶ Telefonintervju med KLDs kontaktperson for forpliktelsen, Ane Broch Graver, KLD, 29. november 2017.

⁷ Ibid.

⁸ Se <https://www.regjeringen.no/en/topics/climate-and-environment/climate/climate-and-forest-initiative/kos-innsikt/how-are-the-funds-being-spent/id734170/>.

⁹ Se <https://www.regjeringen.no/en/topics/climate-and-environment/climate/climate-and-forest-initiative/kos-innsikt/how-are-the-funds-being-spent/id734170/~link/ac72dcef3f65490b91072f796142a482.aspx?id=592318>, og <https://www.regjeringen.no/en/topics/climate-and-environment/climate/climate-and-forest-initiative/kos-innsikt/how-are-the-funds-being-spent/id734170/~link/c4ac10aac28f4a1791fb746c783d15f5.aspx>.

¹⁰ Se <https://www.regjeringen.no/en/topics/climate-and-environment/climate/climate-and-forest-initiative/id2000712/>.

¹¹ Telefonintervju med Nils Hermann Ranum, Regnskogsfondet, 15. desember 2017.

¹² IRM-evaluatoren stilte 30. november 2017 noen tillegsspørsmål per e-post om man kunne se for seg noen midlertidige tiltak for å forbedre informasjonen, men har ikke mottatt svar på dette..

¹³ Se <https://www.norad.no/en/front/funding/climate-and-forest-initiative-support-scheme/grants-2013-2015/projects/>.

6. Statsansattes eierskap i aksjer

Forpliktelsestekst:

Status quo eller problem/utfordring som adresseres: Ingen ensartet regulering i departementenes ulike retningslinjer når det gjelder departementsansattes eierskap og handel med verdipapirer

Målsetting: Legge til rette for at departementene kan forebygge problematiske interessekonflikter gjennom å klargjøre de etiske og juridiske rammene knyttet til eierskap og handel med verdipapirer

Kort beskrivelse av forpliktelsen: Foreta en juridisk avklaring, og tydeliggjøre i de etiske retningslinjer hvilke plikter som kan pålegges statsansatte i det enkelte departement når det gjelder eierskap og handel med verdipapirer

Ambisjon: Høyne etisk bevissthet omkring eierskap og handel med verdipapirer, og klargjøre de juridiske problemstillingene som oppstår

Ansvarlig institusjon: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Institusjoner med støttefunksjoner: Ikke spesifisert

Startdato: Våren 2016

..

Sluttdato: Høsten 2016

Oversikt	Konkretisering				Relevans for OGP-verdi				Potensiell effekt				I rute?	Implementering			
	Ingen	Lav	Middels	Høy	Tilgang til informasjon	Deltakelse	Offentlig ansvarlighet	Tekn. innovasjon for åpenhet og ansvarlighet	Ingen	Begrenset	Moderat	Transformativ		Ikke påbegynt	Begrenset	Betydelig	Fullført
6. Statsansattes eierskap i aksjer				✓	Uklar relevans						✓		Ja				✓

Kontekst og målsettinger

Norge mangler en standardisert måte for hvordan ulike departementer regulerer ansattes eierskap og handel med verdipapirer. Tiltakene listet under denne forpliktelsen vil rette på dette gjennom å be om en juridisk avklaring, og deretter oppdatere de etiske retningslinjene for ansatte i statstjenesten, som sist ble oppdatert i 2012. I 2016 ba Stortinget regjeringen vurdere hvordan de økonomiske interessene til departementsråder kunne bli registrert. Regjeringen valgte i stedet å utarbeide retningslinjer som skulle gjelde alle i statstjenesten.¹

Mens forpliktelsesteksten er svært konkret, er det ikke opplagt at forpliktelsen er relevant for noen av OGP-verdiene. Selv om etiske retningslinjer klart vil kunne adressere interessekonflikter for statsansatte med for eksempel aksjeporteføljer, angir ikke forpliktelsesteksten en ambisjon om at slike statsansatte skulle kunne stilles til offentlig ansvar.

Dermed blir heller ikke den potensielle effekten av forpliktelsen mer enn moderat, ved at den ikke angir hvordan etterlevelse av de etiske retningslinjene skal sikres, og hvordan eventuelle brudd eksempelvis skal offentliggjøres.

Gjennomføring

Tiltakene under denne forpliktelsen er fullført. Nye etiske retningslinjer har blitt publisert.² Sammenliknet med retningslinjene fra 2012, er det vesentlige tillegg i kapittel 4.2 «Bierverv mv., og eierskap til eller handel med verdipapirer». De nye retningslinjene slår fast at det er en potensiell interessekonflikt for statsansatte med eierskap i selskaper som er under

inspeksjon, hvor lisenser skal tildeles eller liknende. Som eksempel viser retningslinjene til at finansstilsynsloven³ kan begrense aksjeeierskap for de som er ansatt i Finanstilsynet. Fordi revisjon av de etiske retningslinjene var noe regjeringen var forpliktet til gjennom OGP-handlingsplanen, kan det ha gjort det lettere å lykkes med dette tiltaket, selv i møte med motstand fra andre departementer.⁴ OGP har for denne forpliktelsen dermed hatt en positiv effekt, et syn som deles av Transparency International.⁵

Oppfølging

Det bør vurderes å opprettes et offentlig register over aksjeeierskap blant de statsansatte disse retningslinjene omfatter.

¹ Telefonintervju med regjeringens kontaktperson for forpliktelsen, Daniel Elias Quinones Møgster, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 4. desember 2017

² Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/etiske-retningslinjer-for-statstjenesten/id88164/>.

³ Finanstilsynsloven, se <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1956-12-07-1>

⁴ Telefonintervju med regjeringens kontaktperson for forpliktelsen Daniel Elias Quinones Møgster, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 4. desember 2017.

⁵ Intervju med Guro Slettemark, generalsekretær i Transparency International Norge, 1. desember 2017.

7. Tiltak i utenriks- og utviklingspolitikken for fremme av ytringsfrihet og uavhengige medier

Forpliktelsestekst:

Status quo eller problem/utfordring som adresseres: Informasjon er en integrert del av ytringsfriheten. Informasjon er avgjørende for at folk skal kunne ta informerte beslutninger om eget liv, og for at de skal kunne forstå og utøve sine rettigheter. Ytringsfriheten er under press fra både statlige og ikke-statlige aktører. Noen trender: Økning i angrep mot enkeltpersoner som yrere seg, f.eks. journalister, bloggere og kunstnere. Lovgivning misbrukes for å hindre kritikk og stilne dissens. Offentlighetens tilgang til informasjon begrenses. Internettensensur, filtrering, blokkering og overvåking. Økende selvensur. Konsentrasjon av eierskap i mediene begrenser mangfold. I september 2015 vedtok FNs medlemsland de nye bærekraftsmålene (SDGs). Mål 16.10 omhandler tilgang til informasjon og beskyttelse av grunnleggende friheter. Tilgang til informasjon er en av tre tematiske områder i Utenriksdepartementets nye strategi om ytringsfrihet.

Målsetting: Utenriksdepartementet skal

- ta initiativ til internasjonal normutvikling om retten til informasjon,
- bidra til utvikling og etterlevelse av lovgivning på nasjonalt nivå om retten til innsyn,
- være pådriver for mer åpenhet og bedre informasjonstilgang i FN-systemet og i andre internasjonale organisasjoner.

Kort beskrivelse av forpliktelsen: Tilgang til informasjon som prioritert område i utenriks- og utviklingspolitikken.

Ansvarlig institusjon: Utenriksdepartementet

Institusjoner med støttefunksjoner: Ikke spesifisert

Startdato: 18. januar 2016 ..

Sluttdato: 2017

Oversikt	Konkretisering				Relevans for OGP-verdi				Potensiell effekt				I rute?	Implementering			
	Ingen	Lav	Middels	Høy	Tilgang til informasjon	Deltakelse	Offentlig ansvarlighet	Tekn. innovasjon for åpenhet og ansvarlighet	Ingen	Begrenset	Moderat	Transformativ		Ikke påbegynt	Begrenset	Betydelig	Fullført
7. Ytringsfrihet og uavhengige medie		✓			✓					✓			Nei		✓		

Kontekst og målsettinger

I januar 2016 lanserte Utenriksdepartementet (UD) en strategi for ytringsfrihet og uavhengige medier, og hvordan dette kan integreres i norsk utenriks- og bistandspolitikk.¹ Rett til informasjon er en av de tre hovedpilarene i strategien. Denne OGP-forpliktelsen kommer dermed som en direkte følge av denne strategien, mens OGP ikke er nevnt i strategidokumentet som sådan.

Gjennom denne forpliktelsen tar regjeringen ved UD mål av seg til å fremme rett til informasjon utenfor Norge. Den er dermed i prinsippet relevant for OGP-verdien «tilgang til informasjon», men det er ingen forbindelse til norske forhold, som er det OGP-forpliktelse skal handle om. Sivilsamfunn og OGP-rådet anser derfor denne forpliktelsen som irrelevant

for en nasjonal handlingsplan.² OGP-rådets innsigelser mot denne forpliktelsen ble gjort kjent under konsultasjonsprosessen.³

Gjennom denne forpliktelsen søker man også å promotere en internasjonal standard for rett til informasjon, gjennom dialog med sivilsamfunn og andre stater. Man søker videre å fremme et forslag til et multilateralt initiativ for rett til informasjon. Denne forpliktelsen er lite konkret. Selv om de foreslåtte aktivitetene lar seg verifisere til en viss grad, er det samtidig uklart hva et slikt multilateralt initiativ vil innebære, hvem som skal konsulteres, og så videre. Dersom tiltakene knyttet til forpliktelsen blir gjennomført, vil den globale støtten til Norges arbeid for ytringsfrihet være betydelig, men effekten i Norge vil være liten. Samtidig vil det være opp til de eventuelt deltakende stater – og ikke Norge – å bedre forholdene innenfor sine jurisdiksjoner.

Gjennomføring

Tiltakene knyttet til denne forpliktelsen er i liten grad ferdigstilt, siden milepælen om å fremme et multilateralt initiativ for ytringsfrihet ikke er aktuelt innen nærmeste fremtid.⁴ UD fortsetter derimot å promotere ytringsfrihet og uavhengige medier på ulike internasjonale møter, slik som i FNs menneskerettighetsråd.⁵ Ifølge UD jobber Norge sammen med andre stater som Mexico og Tyskland, og med den internasjonale organisasjonen Article 19.⁶ Ingen norske organisasjoner har vært involvert i tiltakene knyttet til denne forpliktelsen.⁷ Slik situasjonen er nå, tror ikke Norge at man vil få nok støtte til et multilateralt initiativ, og man jobber derfor med å styrke ytringsfrihet globalt på andre måter.⁸ I dette arbeidet fremholder UD at OGP-rammeverket og partnerland der har representert et verdifullt nettverk.⁹

Et søk i OEP viser at det ikke er arkivert nye dokumenter om ytringsfrihetsstrategien etter at den ble lansert. Et søk på «ytringsfrihet» ga 93 treff i UD blant interne, innkommende og utgående dokumenter i perioden 1. januar 2016 til 29. november 2017. Imidlertid omhandler ingen av disse et eventuelt internasjonalt initiativ for ytringsfrihet. Det skulle indikere at denne ballen tidlig ble lagt død i UD.¹⁰ Det er opplagt at Norge trenger stor internasjonal støtte for å fremme et slikt initiativ, og at det er viktig at det må times godt. Dette gjør det enda tydeligere at denne forpliktelsen ikke hører hjemme i en OGP-handlingsplan.

Oppfølging

Det anbefales at denne forpliktelsen ikke videreføres til den neste handlingsplanen, fordi den er irrelevant for rett til informasjon i Norge. Det kan like fullt forventes at Norge ønsker å fortsette med dette arbeidet som et virkemiddel i sin utenrikspolitikk.

¹ Se https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/promote_freedom/id2470543/. Strategien kan lastes ned herfra: https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/mr/strategi_ytringsfrihet.pdf

² Møte med OGP-rådsmedlemmene Guro Slettemark og Joachim Nahem, 24. november 2017.

³ Telefonintervju med OGP-kontaktperson i KMD, Tom Arne Nygaard, KMD, 8. desember 2017.

⁴ Telefonintervju med kontaktperson for forpliktelsen, seniorrådgiver Siri Andersen, Utenriksdepartementet, 12. desember 2017.

⁵ 36 sesjon, der den norske delegasjonen holdt et innlegg om ytringsfrihet. Dette dokumentet ble skaffet gjennom OEP.

⁶ Telefonintervju med kontaktperson for forpliktelsen, seniorrådgiver Siri Andersen, Utenriksdepartementet, 12. desember 2017.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ De fleste treffene i dette søket gjelder enkeltprosjekter UD støtter. Men det ser ut til at ingen dokumenter knyttet til denne OGP-forpliktelsen har blitt arkivert.

8. Land for land rapportering

Forpliktelsestekst:

Utrede hvordan relevante opplysninger knyttet til LLR-rapportering fra datterselskap og støttefunksjoner i tredjeland skal kunne fremkomme i regnskapet, samt mulige tilsynsordninger.

Bakgrunn: Bare få relevante norske selskaper omfattes av dagens regelverk.

1. Starte evalueringen av det norske land-for-land-regelverket.
2. Få utredet hvordan relevante opplysninger knyttet til LLR-rapportering fra datter-selskap og støttefunksjoner i tredjeland skal kunne fremkomme i regnskapet.
3. Få utredet hvordan det kan etableres et tilsyn med rapporteringspliktige etter LLR-regelverket.

Status quo eller problem/utfordring som adresseres: Stortinget fastsatte i desember 2013 nye regler om «land-for-land-rapportering» («LLR»), etter forslag fra Finansdepartementet, jf. Prop. 1 LS (2013-2014) kap. 20. I proposisjonen ble det varslet at Finansdepartementet tar sikte på å evaluere det norske LLR-regelverket etter tre år. I ved-tak nr. 792 ((2014-2015) ba Stortinget regjeringen gjennomgå effekten av forskriften for LLR-rapportering målt mot Stortingets målsetting om å synliggjøre uønsket skattetilpasning og sikre at relevante opplysninger knyttet til LLR-rapporteringen fra datterselskaper og støttefunksjoner i tredjeland fremkommer i regnskapet. Stortinget ba også regjeringen vurdere hvordan det kan etableres et tilsyn med rapporteringspliktige etter LLR-regelverket.

Målsetting: Hovedformålet med LLR-regelverket er å bidra til økt åpenhet om virksomheten til foretak som driver med uttak av ikke-fornybare naturressurser, for å gi befolkningen i de ulike land hvor slik virksomhet drives mulighet til å ansvarliggjøre myndighetene for forvaltningen av inntektene fra landets naturressurser. I tillegg er det et formål at regelverket skal bidra til synliggjøring av uønsket skattetilpasning.

Kort beskrivelse av forpliktelsen: Regjeringen mener evalueringen av LLR-regelverket bør basere seg på LLR-rapporter fra minst to regnskapsår, dvs. for regnskapsårene 2014 og 2015, og bør kunne ferdigstilles senest våren 2017. Videre vil regjeringen få utredet hvordan relevante opplysninger knyttet til LLR-rapporteringen fra datterselskap og støttefunksjoner i tredjeland skal kunne fremkomme i regnskapet, samt mulige tilsynsordninger, med sikte på å fremlegge nødvendige regelendringer i løpet av 2016.

Relevans: Regjeringen mener evalueringen av LLR-regelverket bør basere seg på LLR-rapporter fra minst to regnskapsår, dvs. for regnskapsårene 2014 og 2015, og bør kunne ferdigstilles senest våren 2017. Vi-dere vil regjeringen få utredet hvordan relevante opplysninger knyttet til LLR-rapporteringen fra datterselskap og støttefunksjoner i tredjeland skal kunne fremkomme i regnskapet, samt mulige tilsynsordninger, med sikte på å frem-legge nødvendige regelendringer i løpet av 2016.

Ambisjon: Norge ønsker å evaluere og forbedre sitt LLR-regelverk, og spille inn sine erfaringer til EU i forbindelse med den evalueringen som EU skal gjøre av eget regelverk i 2017/2018.

Ansvarlig institusjon: Finansdepartementet

Institusjoner med støttefunksjoner: Ligger til vurdering i departementet

Startdato: Mai 2015

..

Sluttdato: Juni 2017

Oversikt	Konkretiserings				Relevans for OGP-verdi				Potensiell effekt				I rute?	Implementering				
	Ingen	Lav	Middels	Høy	Tilgang til informasjon	Deltakelse	Offentlig ansvarlighet	Tekn. innovasjon for åpenhet og ansvarlighet	Ingen	Begrenset	Begrenset	Moderat	Transformativ		Ikke påbegynt	Begrenset	Betydelig	Fullført
8. Land-for-land-rapportering		✓			✓					✓				Ja		✓		

Kontekst og målsettinger

Land for land-rapportering (LLR) er et virkemiddel for å øke åpenheten kanskje først og fremst om hvilke inntekts- og utgiftsstrømmer utvinningsindustrien har i de land den opererer i. Et annet viktig moment som løftes frem av sivilsamfunnet er at gode LLR-reguleringer kan bidra til å forhindre aggressiv skatteplanlegging og -flukt. Samtidig er det slik at LLR er så vidt komplekst og teknisk at det ikke får mye oppmerksomhet i offentligheten.¹ I 2013 vedtok Stortinget et regelverk for LLR, og siden da har utvinningsindustrien måttet publisere LLR i sine årsrapporter som viser en oversikt over inntekter, utgifter, skatter, avgifter og signaturbonuser fordelt på de landene de opererer i.

I 2015 vedtok så Stortinget at regjeringen skulle evaluere LLR-regelverket. Denne forpliktelsen søker dermed å gjennomføre denne evalueringen, med sikte på å vurdere hvordan datterselskap og støttefunksjoner i tredjeland kan inkluderes i LLR.² Et formål med forpliktelsen er å fastsette hva departementet anser som relevant informasjon i LLR.

Denne forpliktelsen er relevant for OGP-verdien tilgang til informasjon siden LLR er et viktig virkemiddel for å få vite mer informasjon om norske selskaper med virksomhet i flere land. Forpliktelsesteksten er lite konkret, siden den antyder at LLR-regelverket kan endres, men ikke har konkrete ambisjoner i så måte. Den potensielle effekten av denne forpliktelsen er derfor liten.

Gjennomføring

Fra regnskapsåret 2017 skal alle norske multinasjonale selskaper med inntekter over 6,5 milliarder norske kroner offentliggjøre LLR for alle land de operer i innen 12 måneder etter regnskapsårets slutt.³ Før denne endringen angikk LLR bare utvinningsindustrien.

Ifølge representanter for sivilsamfunnet er det flere svakheter ved dette LLR-regelverket. Publish What You Pay Norway (PWYP) hevder at dagens regelverk beskytter skatteparadiser, siden LLR ikke er påkrevet for land der selskaper betaler mindre enn NOK 800.000 per år, og fordi LLR ikke er en del av årsregnskapet.⁴ I sine kommentarer til høringen på LLR-evalueringen i 2017, fremholdt Tax Justice Network (TJN) at det nåværende LLR-regelverket ikke inkluderer mange nok selskaper og at LLR for utvinningsindustrien og LLR for skatteformål burde harmoniseres.⁵ Denne høringen fant sted etter evalueringssperioden for denne rapporten, men regjeringen har i sin egenevaluering brukt dette for å vise at grepene knyttet til forpliktelsen er i rute, og det er derfor relevant å nevne her.⁶ Videre fremholdes det i egenevalueringen at endringer i lovverk trådte i kraft 1. juli 2017. Tiltakene knyttet til forpliktelsen fremstår dermed som å være ferdigstilt i tide.

Oppfølging

Gitt potensialer LLR har til å øke åpenhet om norske selskaper, anbefales det at regjeringen jobber videre med å styrke LLR-regelverket slik at det omfatter flere selskaper. Det anbefales derfor at denne forpliktelsen tas med videre i neste handlingsplan, med mer konkrete ambisjoner.

¹ Telefonintervju med Mona Thowsen, Publish What You Pay Norway, 30. november 2017.

² <http://www.publishwhatyoupay.no/en/node/16781>.

³ Se <http://www.skatteetaten.no/en/business-and-organisation/reporting-and-industries/Internprising/cbc-reporting/>.

⁴ Telefonintervju med Mona Thowsen, Publish What You Pay Norway, 30. november 2017. Se også <http://www.publishwhatyoupay.no/en/node/17147>.

⁵ TjNs høringssvar og andres er tilgjengelig herfra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-evalueringsrapport-om-land-for-land-rapportering-regelverket/id2576639/>.

⁶ Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-evalueringsrapport-om-land-for-land-rapportering-regelverket/id2576639/>, and <https://www.regjeringen.no/contentassets/355189369a02429cb74ff85f09ac777a/evalueringsrapport-llr.pdf>.

9. Register for endelig reelt eierskap (beneficial ownership)

Forpliktelsestekst:

Bakgrunn: Det er viktig å skaffe kunnskap om hvem som er egentlige, faktiske eiere i selskaper. Informasjon om aksjeeiere er i dag offentlig tilgjengelig, men det er ikke nødvendigvis åpenhet om de bakenforliggende reelle eierne. Det er viktig å avklare hvem som skal ha tilgang til opplysninger om reelle eiere og hva slags informasjon som skal gis.

Status quo eller problem/utfordring som adresseres: Stortinget har bedt regjeringen om å fremme forslag om et norsk offentlig eierskapsregister for å sikre åpenhet om eierskap i norske selskaper og styrke innsatsen mot skattekriminalitet, korrupsjon og hvitvasking. Det er forutsatt at et slikt register skal følge opp Financial Action Task Forces anbefalinger fra 2012 om internasjonale standarder for bekjempelse av hvitvasking og bekjempelse av terrorfinansiering og spredning av masseødeleggelsesvåpen og EU-reguleringen på dette området.

Regjeringen har nedsatt et lovutvalg som skal vurdere endringer i norsk regelverk for å følge opp Financial Action Task Forces anbefalinger og EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv. Utvalgets andre delutredning, hvor vurderingen av hvordan endelig reelt eierskap skal offentliggjøres inngår, leveres høsten 2016. Utredningen vil sendes på alminnelig høring, og innspill fra sivil samfunn vil bli vurdert.

Parallelt med dette arbeidet, arbeider Nærings- og Fiskeridepartementet og Finansdepartementet sammen om å lette tilgangen til informasjon om (direkte) eierskap i norske aksjeselskaper. Et høringsnotat med ulike løsningsforslag var på høring vinteren 2016.

Målsetting: Formålet er å øke tilgjengeligheten av informasjon om hvem som er eier og hvem som har kontrollende innflytelse i norske selskaper, samt å følge opp våre internasjonale forpliktelser gjennom Financial Action Task Forces og vårt EØS-medlemskap. Åpenhet rundt hvem som eier selskaper er et viktig virkemiddel for å bekjempe korrupsjon, hvitvasking, skatteunndragelse og annen økonomisk kriminalitet, samtidig som det bidrar til å fremme økonomisk effektivitet.

Kort beskrivelse av forpliktelsen: Utrede, sende på høring og fremme forslag om et offentlig tilgjengelig register med informasjon om endelig reelle eiere (ultimate beneficial owners) i norske selskaper.

Relevans: Et offentlig tilgjengelig register med informasjon om (direkte) aksjeeiere og endelig reelle eiere vil lette tilgangen til informasjon som er relevant for å bekjempe økonomisk kriminalitet, både for offentlige instanser, private aktører og sivil samfunn.

Ambisjon: Et offentlig tilgjengelig register med informasjon om direkte aksjeeiere og endelig reelle eiere i norske selskaper vil styrke offentlige myndigheters og det sivile samfunn i deres arbeid mot økonomisk kriminalitet og gjøre det lettere for banker og andre aktører som er rapporteringspliktige etter hvitvaskingsregelverket, å etterleve forpliktelsene sine.

Ansvarlig institusjon: Finansdepartementet

Institusjoner med støttefunksjoner: Forvaltningen, NFD, sivil samfunn, TJN (Tax) og samarbeidende organisasjoner, Hvitvaskingslovutvalget, andre

Startdato: 2015

..

Sluttdato: November 2017

Oversikt	Konkretiserings				Relevans for OGP-verdi				Potensiell effekt				I rute?	Implementering			
	Ingen	Lav	Middels	Høy	Tilgang til informasjon	Deltakelse	Offentlig ansvarlighet	Tekn. innovasjon for åpenhet og ansvarlighet	Ingen	Begrenset	Moderat	Transformativ		Ikke påbegynt	Begrenset	Betydelig	Fullført
Offentlig eierskapsregister			✓		✓							✓	Nei		✓		

Kontekst og målsettinger

Denne forpliktelsen er viktig for å sikre offentlig tilgjengelig informasjon om hvem som eier selskaper registrert i Norge. Som en del av en bred innsats for å bekjempe skatteflukt, korrupsjon, og hvitvasking, vedtok Stortinget i 2015 at regjeringen skulle komme tilbake med et forslag om å etablere et offentlig eierskapsregister basert på internasjonale standarder.¹ Nylig kom EU til enighet om det fjerde hvitvaskingsdirektivet, som antakelig vil inneholde vil en bestemmelse om et obligatorisk eierskapsregister.²

Forpliktelsens intensjon er å utarbeide et forslag til hvordan et offentlig eierskapsregister kan gjennomføres i Norge, og også å få lagt forslaget ut på høring. Naturlig nok refererer forpliktelsesteksten til Stortingets vedtak fra 2015. Forpliktelsesteksten spesifiserer ikke hvordan et eierskapsregister kan utformes, da denne forpliktelsen omhandler forarbeidene til et slikt register. Den uttalte ambisjonen på sikt er at et eierskapsregister skal etableres, og dette vil dramatisk øke åpenheten om eierskap i Norge.³ Per i dag har Skatteetaten et register over norske aksjeeiere, men dette vil i mange tilfeller ikke vise hvem som er den endelige eier, da dette kan skjule seg bak kompliserte selskapsstrukturer.⁴ Det finnes også et register over eierskap og økonomiske interesser for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer.⁵ Denne forpliktelsen er dermed klart knyttet til OGP-verdien «tilgang til informasjon», siden den vil kunne bidra til åpenhet om eierskap.

Blant handlingsplanens ni forpliktelser er dette den eneste som oppgir å involvere sivilsamfunnet i gjennomføringen, ved å liste opp Tax Justice Network (TJN) som en organisasjon som skal konsulteres.

Gjennomføring

Hvitvaskingslovutvalget publiserte et høringsnotat med forslag om hvordan et eierskapsregister kunne etableres i desember 2015,⁶ det vil si før handlingsplanperioden. Et nytt høringsnotat ble publisert i desember 2016.⁷ Forslagene er nå (mars 2018) til behandling i Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.⁸ Tiltakene knyttet til denne forpliktelsen hadde angitt avslutning i november 2017, og er derfor ikke i rute.

Går vi mer konkret inn i hvitvaskingslovutvalgets forslag, ser vi at forslaget innebærer at eierskapsregisteret ikke skal være offentlig tilgjengelig, og at selskaper på Oslo børs foreslåes unntatt.⁹ Disse anbefalingene synes å være basert på minimumskravene i relevante EU-direktiver, snarere enn på stortingsvedtaket fra 2015. Sivilsamfunnet så vel som stortingsrepresentanter har ikke vært tilfreds med det de anser som en mangel på fremgang i regjeringens arbeid med et offentlig eierskapsregister, og anser at hvitvaskingslovutvalgets forslag ikke er i tråd med Stortingets vedtak.¹⁰ I sitt siste forslag til en ny hvitvaskingslov argumenterer tilsynelatende utvalget for at spørsmålene omkring et eventuelt eierskapsregister har et bredere nedslagsfelt enn det utvalget selv anser som området for sitt mandat.¹¹ Det virker som at utvalget tolker sitt mandat til en revidering av hvitvaskingsloven¹² alene, mens regjeringen kobler utvalgets arbeid til stortingsvedtaket for å etablere et eierskapsregister. Transparency International Norge har uttrykt sin bekymring

for denne usikkerheten i sitt høringssvar.¹³ TJN har ikke blitt involvert underveis i gjennomføringen av tiltakene under denne forpliktelsen, selv om organisasjonen er ført opp av regjeringen i handlingsplanen.¹⁴ Finansdepartementet har deltatt på møter organisert av TJN, men har ikke invitert TJN inn i prosessen.¹⁵

Et søk i OEP på «eierskapsregister», begrenset til de to involverte departementer i perioden 1. januar 2016 til 15. desember 2017, resulterte i tolv dokumenttreff. Titlene på disse dokumentene indikerer at det ikke har vært noen arkivert kommunikasjon mellom de to departementene om et eierskapsregister i denne perioden, annet enn som resultat av henvendelser utenfra.¹⁶ Selv om det ikke kan konkluderes på denne bakgrunn alene, er det sannsynlig at den begrensede dokumentmengden viser at dette arbeidet ikke har vært spesielt høyt prioritert.

Oppfølging

Det anbefales at det som gjenstår av arbeid med denne forpliktelsen gjennomføres innenfor handlingsplanperioden. Forpliktelsen er knyttet til et område som er komplekst, og aktører med store økonomiske interesser vil ha fordeler av mindre åpenhet. Med referanse til stortingsvedtaket fra 2015 om å etablere et eierskapsregister som er åpent tilgjengelig for offentligheten,¹⁷ anbefales det derfor at:

- Regjeringen bør klargjøre hvorvidt den anser mandatet til hvitvaskingslovutvalget som et annet sammenliknet med stortingsvedtaket fra 2015.
- Finansdepartementet bør sikre bedre involvering av sivilsamfunnet.

¹ Stortingsvedtaket er tilgjengelig fra <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=61945>

² Se <http://taxjustice.no/ressurser/eu-vedtok-apenhet-om-eiere-i-selskaper>.

³ Intervju med Sigrud Klæboe Jacobsen, leder av Tax Justice Network – Norway, 1. desember 2017.

⁴ En søkbar versjon av dette registeret er tilgjengelig fra

https://investor.dn.no/?&_ga=2.229826396.139344687.1513380456-2122819295.1513380456#!/NorgesAksjer/.

⁵ Dette registeret er tilgjengelig fra <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Representantene/Okonomiske-interesser/>.

⁶ The consultation paper from 2015 is available (in Norwegian) from

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---okt-apenhet-om-informasjon-om-eiere-i-aksjeselskaper/id2468940/>.

⁷ NOU 2016:27. Tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---hvitvaskingslovutvalgets-utredning-nou-2016-27/id2525022/>.

⁸ Ifølge regjeringens egevaluering og I telefonintervju med kontaktperson for forpliktelsen i Finansdepartementet Kristina Wilhelmsen, 30. november 2017.

⁹ Se <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utvalg-foreslar-ny-hvitvaskingslov/id2524658/>, og NOU 2016:27, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---hvitvaskingslovutvalgets-utredning-nou-2016-27/id2525022/>.

¹⁰ Intervju med Sigrud Klæboe Jacobsen, leder av Tax Justice Network – Norway, 1. desember 2017.

¹¹ Kapittel 12.5 i NOU 2016:27, se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---hvitvaskingslovutvalgets-utredning-nou-2016-27/id2525022/>.

¹² Hvitvaskingsloven fra 2009, se [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-03-06-](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-03-06-11?q=hvitvasking)

[11?q=hvitvasking](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-03-06-11?q=hvitvasking)

¹³ Se <http://taxjustice.no/ressurser/stor-sttte-for-apenhet-om-eiere> (in Norwegian).

¹⁴ Intervju med Sigrud Klæboe Jacobsen, leder av Tax Justice Network – Norway, 1. desember 2017..

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Blant de tolv treffene var sju relatert til to debatter i Stortinget. I disse tilfellene kommuniserte de to departementene for å utforme svar til spørsmål fra stortingsrepresentanter. Fire av de andre treffene er relatert til kommunikasjon med Storbritannias finansminister. Det siste dokumentet er fra 2015 (kom i treffet fordi det var arkivert i juni 2016). Et kontrolløk i OEP med det engelske søkeordet «beneficial ownership» ga 19 treff, hvorav sju omhandlet kommunikasjon med Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF).

¹⁷ Se <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=61945>.

V. Generelle anbefalinger

For sivilsamfunnet og andre interessenter anses en ny elektronisk postjournal og et offentlig eierskapsregister som de aller viktigste målene i denne handlingsplanen. Handlingsplanen fokuserer på relevante temaområder i så måte, men flere av forpliktelsene er lite forpliktende eller uklare, og bidrar til at planen ikke fremstår som særlig ambisiøs.

Denne delen av rapporten har som formål å bidra til i den siste implementeringsfasen av den pågående handlingsplanen og bidra til utviklingen av den neste handlingsplanen. Her gjennomgås først kort generelle tilbakemeldinger fra sivilsamfunnet før IRM-evaluatorens generelle anbefalinger presenteres.

5.1 Sivilsamfunnets prioriteringer

For sivilsamfunnet og andre interessenter anses ny elektronisk postjournal, LLR-regelverk og et offentlig eierskapsregister som de viktigste i denne handlingsplanen. For utviklingen av neste handlingsplan kan man merke seg at blant sivilsamfunn, journalister og næringsliv vil det være interesse for forpliktelser som bidrar til at data i åpent format tilgjengeliggjøres i mer utstrakt grad enn i dag. Utviklingen relatert til eierskapsregisteret anses som et tilbakeskritt sammenliknet med det som oppfattes som intensjonen i Stortingets vedtak fra 2015. Derfor mener flere at dette arbeidet bør styrkes og tas med inn i en ny handlingsplan.

5.2 IRM-anbefalinger

Den nåværende handlingsplanen er – med noen positive unntak – ikke særlig ambisiøs, konkret eller relevant. De fem områdene identifisert under prøver å bidra til en forbedring i så måte, både ved å adressere prosessrelaterte utfordringer og forslag til innhold og tema i forpliktelser.

Utvikling av handlingsplanen og rapportering

Kommunal- og moderniseringsdepartementet må jobbe for å:

- forsikre seg om at forpliktelsestekstene er så konkrete som mulig. Foreslåtte aktiviteter, forventede resultater og endringer skal være klart formulert slik at de er konkrete og målbare.
- sikre en høyere potensiell effekt. Forpliktelser bør inkludere planlagte aktiviteter, og samtidig unngå milepæler som er gjennomført før handlingsplanen trer i kraft.
- sikre at egevalueringen inneholder informasjon om fremdrift knyttet til *alle* forpliktelser, og at dette er støttet av relevant dokumentasjon.
- øke kvaliteten på fremtidige forpliktelser ved å modellere dem etter de beste forpliktelsene i denne handlingsplanen.

Involvering av flere organisasjoner og andre interessenter

Som det er gjort rede for i regjeringens egevaluering, kan det være vanskelig å lykkes med å involvere sivilsamfunnet i OGP-relaterte aktiviteter. Men dersom det norske medlemskapet i OGP skal være meningsfullt og bidra til mer involvering, slik OGP foreskriver, må regjeringen jobbe hardt for å involvere sivilsamfunnet bedre. En mulighet er å involvere statsministerens kontor (SMK) som et sterkere signal om regjeringen jobber hardt med OGP. OGP må bli promotert på andre måter enn bare på regjeringens nettside, men også i sosiale media. Konsultasjon på nett for å favne bredere geografisk er også en mulighet som bør undersøkes.

Åpne data

Fem av forpliktelsene i den nåværende handlingsplanen handler om tilgang til informasjon gjennom registre, på nettsteder eller i arkiver og journaler. Måten man legger til rette for dette berører spørsmålet om åpne data. Det anbefales at regjeringen ser slike forpliktelser i sammenheng med tanke på i hvilken form og format data skal gjøres tilgjengelig. Gjennom dette kan regjeringen jobbe for en felles og høy standard for åpne data. I tillegg til å være

relevant for flere OGP-verdier kan det ligge betydelige økonomiske synergieffekter i dette som et ledd i moderniseringen av offentlig sektor.

Antikorrupsjon og offentlige anskaffelser på kommunalt nivå

Offentlige anskaffelser er velregulert, men det er potensial for å øke åpenhet om offentlige anskaffelser på kommunalt nivå. Dette er viktig for å sikre prinsippet om armlengdes avstand, og her kan det forventede offentlige eierskapsregisteret spille en rolle. Det anbefales at Kommunal- og moderniseringsdepartementet jobber sammen med Kommunes sentralforbund (KS) for å identifisere en relevant forpliktelse innenfor dette området.

Arkiveringspraksis og offentlig journal

Norsk lov og gode tekniske løsninger gjør at det er høy grad av tilgjengelighet til offentlige dokumenter. Men Riksrevisjonens rapport avdekket praksiser som enten forsinker eller til dels motvirker gode arkiverings- og journalføringsrutiner. Dette kan handle om alt fra at det tar lang tid før dokumenter blir arkivert og journalført, til at dokumenter gis for generelle eller villedende dokument- og sakstiter.¹ Dette innebærer at arkiverings- og journalføringspraksiser i norsk forvaltning bør skjerpes. Det anbefales derfor at regjeringen gjennomgår denne utfordringen på tvers av departementer og sektorer for å sikre en bedre og mer helhetlig praksis. For eksempel bør det vurderes om det skal stilles krav til journalføring av interne dokumenter og publisering av fulltekstversjoner.

Tabell 5.1: Fem hovedanbefalinger

1	Når handlingsplanen utarbeides må forpliktelsene ha så konkrete ambisjoner og aktiviteter som mulig. Regjeringens egenevaluering må være grundig for alle forpliktelser.
2	Involveringen av sivilsamfunnet i regjeringens OGP-arbeid må styrkes. Blant annet bør det legges til rette for konsultasjon på nett, og regjeringen bør promotere OGP andre steder enn bare på regjeringen.no. For å signalisere høyere ambisjonsnivå og dermed øke sannsynligheten for mer deltakelse fra sivilsamfunnet kan regjeringen vurdere å overføre ansvaret for OGP til statsministerens kontor.
3	Regjeringen bør jobbe for å fremme åpenhet gjennom utstrakt tilgjengliggjøring av åpne data på tvers av OGP-forpliktelser. Dette bør gjennomføres med involvering fra næringsliv og sivilsamfunn.
4	En etablering av et offentlig eierskapsregister kan styrke antikorrupsjonsarbeidet og bidra til mer åpenhet rundt offentlige anskaffelser i kommunal sektor. Effekten kan styrkes ytterligere dersom det utvikles et samarbeid på området mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kommunes sentralforbund og noen utvalgte kommuner.
5	Arkiverings- og journalføringspraksiser bør gjennomgås på tvers av departementer og sektorer for å sikre en bedre og mer helhetlig praksis. For eksempel bør det vurderes om det skal stilles krav til journalføring av interne dokumenter og publisering av fulltekstversjoner.

¹ Diskutert i del 2.1.

VI. Metode og kilder

IRM-rapporter blir skrevet av forskere som er basert i hvert enkelt OGP-land. Alle IRM-rapporter gjennomgår en grundig kvalitetskontroll for å sikre høy standard.

Analysen av hvordan tiltakene som listes i OGP-handlingsplanene lykkes i gjennomføringen bygger på en kombinasjon av intervjuer, dokumentanalyse og tilbakemelding fra møter med ikke-statlige organisasjoner. IRM-rapportene bygger på regjeringens egenevaluering og andre vurderinger av gjennomføringen, fra sivilsamfunnet, privat sektor eller internasjonale organisasjoner.

Hver IRM-forsker gjennomfører intervjuer med relevante organisasjoner og interessenter for å sikre en best mulig fremstilling av implementeringen. Som en følge av tids- og budsjettbegrensninger kan ikke IRM konsultere alle interesserte eller påvirkede parter. Derfor streber IRM etter metodologisk åpenhet, og dersom mulig å offentliggjøre hvordan relevante parter har vært involvert i evalueringsprosessen (se under). I noen land vil det være nødvendig å sikre statlige så vel som ikke-statlige informanternes anonymitet, og IRM forbeholder seg muligheten til å beskytte informantens anonymitet. IRM oppfordrer sterkt til at et utkast av hver rapport underlegges en offentlig kommentarrunde (høringsrunde).

Hver rapport kvalitetssikres gjennom fire steg:

1. IRMs stab gjennomgår rapporten med henblikk på lesbarhet, innhold og om den følger IRMs metode.
2. Det internasjonale ekspertpanelets (IEP) gjennomgang: IEP går gjennom innholdet i rapporten og vurderer om konklusjonene er sannsynliggjort med tilstrekkelig dokumentasjon, og vurderer i hvilken grad handlingsplanen forholder seg til OGP-verdiene. IEP gir også anbefalinger for hvordan forpliktelsene i hele handlingsplanen kan implementeres på en bedre måte i tråd med OGP-verdiene. (Se under om medlemskap i IEP).
3. Gjennomgang før publisering: Regjeringen og utvalgte organisasjoner inviteres til å gi kommentarer på innholdet på siste utkast av IRM-rapporten.
4. Offentlig kommentarperiode: Offentligheten inviteres til å komme med tilbakemeldinger og kommentarer til IRM-rapporten.

Mer informasjon om kvalitetssikringen, inkludert hvordan IRM innarbeider mottatte kommentarer, er detaljert beskrevet i del 3 av IRMs manual.¹

Intervjuer og fokusgrupper

Hver IRM-forsker holder minst ett offentlig arrangement for å samle informasjon. Det legges vekt på å invitere relevante parter også utenom den «vanlige» listen av inviterte, som gjerne allerede deltar i OGP-prosessen. Det kan være nødvendig med andre tiltak for å samle bidrag på en mer meningsfull måte (f.eks. nettbaserte spørreundersøkelser, skriftlige svar, oppfølgingsintervjuer). I de tilfellene der forpliktelsene krever mer informasjon enn det som er gitt i egenvurderingen eller som er tilgjengelig online, foretar forskerne også intervjuer med ansvarlige organer.

IRM-forskeren møtte OGP-rådet 24. november 2017, og gjennomførte oppfølgingsintervjuer med to av rådets medlemmer. I alle forpliktelsene har IRM-forskeren gjennomført intervjuer og/eller telefonintervjuer med relevante organisasjoner og interessenter. Telefonintervju er videre gjennomført med kontaktpersoner i departementene for alle de ni forpliktelsene, og i noen tilfeller er etater med gjennomføringsansvar intervjuet.

Om den uavhengige rapporteringsmekanismen (IRM)

For myndighetene, sivilsamfunnet og privat sektor er IRM et viktig middel for å kunne følge utviklingen i forvaltningen og gjennomføringen av OGP-handlingsplanene på en årlig basis. Forskningsdesign og kvalitetskontroll av disse rapportene står det internasjonale

ekspertpanelet (IEP) for. IEP består av eksperter på åpenhet, deltakelse, ansvarlighet og samfunnsvitenskapelige forskningsmetoder.

Det nåværende ekspertpanelet består av:

- César Cruz-Rubio
- Hazel Feigenblatt
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Hille Hinsberg
- Anuradha Joshi
- Jeff Lovitt
- Fredline M'Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Ernesto Velasco

I nært samarbeid med hver enkelt forsker leder en liten stab basert i Washington, DC rapportene gjennom IRM-prosessen. Spørsmål og kommentarer om denne rapporten kan stiles til staben på irm@opengovpartnership.org

¹ Se IRM Procedures Manual, V.3 : <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

VII. Kvalifikasjonskrav (Eligibility Requirements Annex?)

Ansatte i OGP's støtteenhet sammenlikner kvalifiseringskriterier på årlig basis. Skåren er vist nedenfor.¹ IRM-rapportene drøfter sammenhengene og konteksten som kan forklare fremgangen eller tilbakegangen på de ulike kriteriene. Disse diskusjonene finnes i avsnittet om nasjonal kontekst.

Fra september 2012 har OGP oppfordret deltakende lands myndigheter til å inngå ambisiøse forpliktelser som kan relateres til disse kriteriene.

Tabell 7.1: Kvalifikasjonskrav for Norge

Kriteria	2011	Gjeldende	Endring	Forklaring
Åpenhet om budsjett ²	4	4	Ingen endring	4 = Budjettforslag og revisjonsrapport publiseres 2 = En av to publisert 0 = Ingen publisert
Tilgang til informasjon ³	4	4	Ingen endring	4 = Offentlighetslov 3 = Tilgang til informasjon sikret i grunnlov 1 = Utkast til offentlighetslov 0 = Ingen offentlighetslov
Formueserklæring ⁴	4	4	Ingen endring	4 = Lov om formueserklæring, offentlig tilgjengelig data 2 = Lov om formueserklæring, ikke offentlig tilgjengelig data 0 = Ingen lov
Borgerengasjement? (råskår)	4 (10.00) ⁵	4 (10.00) ⁶	Ingen endring	<i>EIU Citizen Engagement Index</i> råskår: 1 > 0 2 > 2.5 3 > 5 4 > 7.5
Samlet/mulig (prosent)	16/16 (100%)	16/16 (100%)	Ingen endring	75 prosent av mulige poeng for å kvalifisere

¹ For mer informasjon, se <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>

² For mer informasjon, se tabell I i <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>. For oppdaterte vurderinger, se <http://www.obstracker.org/>.

³ De databasene som er brukt er «Constitutional Provisions», tilgjengelig fra <http://www.right2info.org/constitutional-protections>, og «Laws and draft laws», tilgjengelig fra <http://www.right2info.org/access-to-information-laws>.

⁴ Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, og Andrei Shleifer, «Disclosure by Politicians», (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009), <http://bit.ly/19nDEfK>; Organisasjonen for økonomisk samarbeid i Europa (OECD), «Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, og Level Of Transparency,» i *Government at a Glance 2009*, (OECD, 2009), <http://bit.ly/13vGtqS>; Ricard Messick, «Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries» (Washington, DC: World Bank, 2009), <http://bit.ly/1clokyf>. For mer oppdatert informasjon se, <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>. I 2014, godkjente OGP's styringskomité en endring i hvordan skåre for formueserklæring beregnes. «Lov om formueserklæring og offentliggjøring av denne informasjonen,» erstattet det tidligere kriteriet om offentliggjøring av politikeres og embedsmenns eierskap. For mer informasjon, se begrunnelse og informasjon om 2014 OGP's kvalifikasjonskrav på <http://bit.ly/1EjL4Y>.

⁵ «Democracy Index 2010: Democracy in Retreat,» The Economist Intelligence Unit (London: Economist, 2010), <http://bit.ly/eLC1rE>.

⁶ «Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents,» The Economist Intelligence Unit (London: Economist, 2014), <http://bit.ly/18kEzCt>.