

Independent Reporting Mechanism (IRM): Sluttrapport Norge 2016–2018

Pål Wilter Skedsmo, seniorforsker ved Fridtjof Nansens Institutt

Innhold

Oversikt: Norge	2
Om evalueringen	4
Implementering av forpliktelsene	6
1. Brukerorientering	7
2. Offentlig elektronisk postjournal (OEP)	9
3. Åpenhet om miljøinformasjon	11
✪ 4. Tilgjengeliggjøring av finansielle data	13
5. Åpenhet om regnskogsmidler	15
6. Statsansattes eierskap i aksjer	17
7. Tiltak i utenriks- og utviklingspolitikken for fremme av yringsfrihet og uavhengige medier	19
8. Land for land rapportering	21
✪ 9. Register for endelig reelt eierskap (beneficial ownership)	24
Metode	27

Oversikt: Norge

Independent Reporting Mechanism (IRM): Sluttrapport 2016–2018

Gjennom det andre implementeringsåret av Norges tredje handlingsplan har det vært et tydelig skifte fra betydelig til full implementering. Blant forpliktelsene som har oppnådd dette, er lanseringen av ny offentlig elektrisk postjournal, lanseringen av nettstedet Statsregnskapet og et lovforslag om offentlig register for endelig reelt eierskap.

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. IRM gjennomfører evalueringer av aktivitetene i hvert land som deltar i OGP. Denne rapporten oppsummerer resultatene for perioden juli 2017 til juli 2018, samt noen utviklingstrekk til og med september 2018.

Forvaltningspolitisk enhet i Avdeling for IKT og fornying i Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) er ansvarlig for OGP i Norge. Åtte departementer var involvert i implementeringen av forpliktelsene i den tredje handlingsplanen. Konsultasjon med sivilsamfunnet og OGP-rådet har funnet sted, men i begrenset grad. OGP-rådets struktur vil forbli det samme framover, men OGP-rådet har ikke møttes i 2018, siden ingen av medlemmene ønsket gjenvalg og nye medlemmer ikke er valgt inn.

I skrivende stund (1. oktober 2018), har ikke regjeringen publisert en egenevaluering fra det siste implementeringsåret. Regjeringen arbeider med utviklingen av handlingsplan fire, og et utkast med åtte forpliktelser ble publisert den 4. oktober. Utkastet og informasjon gitt av regjeringens kontaktperson for OGP indikerer at to av de nye forpliktelsene vil bygge videre på forpliktelser i den tredje handlingsplanen. Basert på nye elnnsyn (forpliktelse to i den tredje handlingsplanen), foreslås det en forpliktelse om kommuners bruk av elnnsyn. Videre vil Finansdepartementet trolig ha en forpliktelse om å etablere et offentlig register for reelt eierskap, basert på lovforslaget fremmet som en del av forpliktelse ni i den tredje handlingsplanen.¹

Tabell 1: Overblikk		
	Midtveis	Slutt
Antall forpliktelser	9	
Gjennomføringsgrad		
Fullført	1	5
Delvis fullført	3	1
Begrenset	5	3
Ikke påbegynt	0	0
Antall forpliktelser med ...		
Klar relevans til OGP-verdier	8	8
Med stor potensiell effekt	2	2
Delvis eller full implementering	4	6
Alle tre (👍)	1	2
Mer åpen praksis?		
Betydelig		1
Fremragende		0
Videreføring		
Antall forpliktelser som blir videreført i neste handlingsplan	1	

¹ Utkast til fjerde handlingsplan, se https://open.regjeringa.no/files/2018/10/Innspill_forpliktelser_handlingsplan4.pdf. Øvrig informasjon gitt i telefonintervjuer med regjeringens OGP-kontaktperson Tom Arne Nygard, KMD, 25. og 28. september og 2. oktober 2018.

Konsultering med sivilsamfunnet under implementeringen

Land som deltar i OGP er forpliktet til å konsultere sivilsamfunnet under utviklingen og implementeringen av handlingsplanen. Konsultasjonsprosessen har først og fremst vært gjennom OGP-rådet som har møttes flere ganger i 2016 og 2017, inkludert to ganger med Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Det ser ut til å være liten interesse for OGP-relatert arbeid i det norske sivilsamfunnet. I IRM-forskerens intervju materiale er det 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.¹ I arbeidet med å utarbeide den fjerde handlingsplanen er dette blitt forbedret noe.² For det andre fører tidspress og begrensede ressurser til at en del organisasjoner mener de ikke har tid til å prioritere deltakelse.³ 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 4.⁴

Representanter for sivilsamfunnet og OGP-rådet hevder at regjeringen ikke prioriterer OGP i tilstrekkelig grad. OGP-rådet har ved flere anledninger anbefalt at statsministerens kontor (SMK) snarere enn KMD bør ha ansvar for oppfølgingen av regjeringens arbeid med OGP.⁵

Tabell 2: Konsultasjon underveis i implementeringen

Forum for deltakelse og involvering	Midtveis	Ved periodens slutt
1. Finnes et slikt forum?	Ja	Ja
2. Møttes det på fast basis?	Ja	Ja

Tabell 3: 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».⁶ For å være i OGPs ånd, bør de fleste land nå nivået som er kjennetegnet av samarbeid.

Offentlighetens innflytelse under implementeringen	Midtveis	Ved periodens slutt
Bemyndige Regjeringen ga offentligheten muligheten til å bestemme innholdet.		
Samarbeide Det var en grundig dialog OG offentligheten bidro til å sette dagsorden.		
Involvere Regjeringen ga tilbakemelding på hvordan innspill ble vurdert.		
Konsultere Offentligheten kunne komme med innspill.	✓	✓

Informere	Regjeringen offentliggjorde informasjon om handlingsplanen		
Ingen konsultasjon	Ingen konsultasjon		

Om evalueringen

Indikatorerne og metodene som brukes av IRM kan finnes i IRMs manual.⁷ Forpliktelser med stjerne (★) forklares nærmere her, siden disse er av spesiell interesse og kan være nyttige å ta inn over seg dersom rapporten skal bidra til at OGP-land forbedrer forpliktelsene og gjennomføringen. 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 OGP-verdiene, og 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)⁸.
- Regjeringen må ha bidratt til betydelig fremdrift i gjennomføringen av forpliktelsen innenfor handlingsplanperioden, og dermed ha oppnådd «betydelig» eller «fullført» implementering.

Forpliktelser kan miste stjernen dersom gjennomføringen viser seg å ikke være betydelig eller fullført ved handlingsplanperiodens slutt.

I framdriftsrapporten for perioden 2016–2018 fikk Norges handlingsplan en forpliktelse med stjerne. Ved sluttevalueringen er dette økt til to forpliktelser med stjerne.

Tabellene under er et sammendrag av den store mengden data IRM samler gjennom rapporteringsprosessen. Fullt datasett om Norge finnes på OGP Explorers nettsider, www.opengovpartnership.org/explorer.

Om «Mer åpen myndighetspraksis?»

IRM har introdusert variabelen «Mer åpen myndighetspraksis?» i sluttrapportene. Dette er gjort for å identifisere om forpliktelsene har bidratt til endring i myndighetspraksis. Variabelen forsøker å se forbi måling av resultater og leveranser, og mer på om myndighetenes praksis har blitt endret som en følge av gjennomføringen av en forpliktelse.

Noen OGP-forpliktelser kan være vagt formulerte og/eller ikke klart relevante for OGP-verdiene, men likevel bidra til betydelige reformer. I andre tilfeller kan forpliktelser framstå som klart relevante og ambisiøse, men mislykkes i å bidra til mer åpenhet. Denne variabelen forsøker å fange opp slike nyanser.

«Mer åpen myndighetspraksis?»-variabelen måler endring i praksis slik:

- Forverret: Åpenheten er forverret som en følge av forpliktelsen
- Uendret: Ingen endring i praksis
- Begrenset: Noe endring, men begrenset effekt på åpenhet.
- Betydelig: Et skritt i riktig retning innenfor det aktuelle området, men begrenset i omfang
- Fremragende: En endring som har åpnet opp myndighetspraksisen betydelig innenfor det aktuelle området.

For å vurdere denne variabelen må IRM-forskerne fastsette hva som var status quo ved handlingsplanens begynnelse, for deretter å vurdere om implementeringen har påvirket åpenhet.

Men det er viktig å huske på at IRMs sluttrapporter skrives bare noen måneder etter at handlingsplanen er avsluttet. Variabelen fokuserer på resultater som kan observeres mot slutten av den toårige implementeringsperioden. Rapporten og variabelen evaluerer derfor ikke den langsiktige virkningen av tiltakene.

¹ Intervju med OGP-rådsmedlemmene Guro Slettemark og Joachim Nahem, 24. november 2017.

² Den 19. juni 2018 organiserte regjeringen et møte om utviklingen av den fjerde handlingsplanen. Deltakelsen fra sivilsamfunnet var temmelig bred, og møteformatet la opp til stor grad av involvering. IRM-forskeren deltok på møtet. Et sammendrag av møtet finnes på <https://open.regjeringa.no/nyheter/oppsummering-fra-ogp-seminar-19-juni-2018/>

³ Telefonintervju med Mona Thowsen, Publish What You Pay Norway, 30. november 2017.

⁴ 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).

⁵ Uttalelse fra representanter for tre organisasjoner og et tidligere medlem av OGP-rådet, sent på e-post til IRM-forskeren 15. november 2018.

⁶ Se http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf.

⁷ Se IRM Procedures Manual, <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>.

⁸ Det internasjonale ekspertpanelet (IEP) endret dette kriteriet i 2015. For mer informasjon, se: <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>

Implementering av forpliktelsene

Oversikt over forpliktelsene

Land som deltar i OGP må iverksette toårige handlingsplaner med forpliktelser. Tabellen under oppsummerer i hvilken grad dette er ferdigstilt og om forpliktelsene har bidratt til en mer åpen myndighetspraksis. For forpliktelser som var ferdigstilt allerede midtveis, vil denne rapporten ha et sammendrag av framdriftsrapportens funn, og fokuserer på bidrag til mer åpenhet. For flere detaljer om disse forpliktelsene, se Norges IRM framdriftsrapport (2018). Handlingsplanen er organisert under tre tematiske områder. Forpliktelsene 1–7 omhandler offentlig integritet, forpliktelse 8 effektiv forvaltning av naturressurser og forpliktelse 9 åpenhet om selskaper.

Tabell 4: Vurdering av framdrift for alle forpliktelsene

Oversikt	Konkretisering				Relevans for OGP-verdi				Potensiell effekt				Gjennomføring		Midtveis		Mer åpen myndighetspraksis?					
	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	Forverret	Uendret	Begrenset	Betydelig	Fremragende	
1. Brukerorientering				✓		✓				✓					✓					✓		
2. Offentlig elektronisk postjournal (OEP)			✓		✓			✓			✓				✓	✓				✓		
3. Åpenhet om miljøinformasjon			✓		✓					✓				✓				✓				
4. Statsregnskapet				✓	✓			✓				✓			✓	✓					✓	
5. Åpenhet om regnskogsmidlene			✓		✓						✓			✓				✓				
6. Statsansattes eierskap i aksjer				✓	Uklar						✓					✓		✓				
7. Ytringsfrihet og uavhengige medier		✓			✓					✓				✓				✓				
8. Land-for-land-rapportering		✓			✓					✓				✓		✓				✓		
9. Register for endelig reelt eierskap			✓		✓						✓			✓		✓		✓				

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 satsnings-området «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

Sluttdato: Ikke spesifisert

Oversikt	Konkretisering				Relevans for OGP-verdi				Potensiell effekt				Gjennomføring		Midtveis Ved periodens slutt		Mer åpen myndighetspraksis?					
	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	Forverret	Uendret	Begrenset	Betydelig	Fremragende	
I. Samlet sett				✓		✓				✓										✓		

Forpliktelsens formål:

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. 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).

Status for implementering

Midtveis: Betydelig

Tiltakene under denne forpliktelsen var i hovedsak gjennomført midtveis. Et tilfeldig utvalg av tildelingsbrev og årsrapporter indikerer at tildelingsbrev fra departementer har inneholdt instruksjoner om å gjennomføre brukerundersøkelser. Resultatene fra brukerundersøkelsene virker å være et nyttig første skritt for å øke brukerrettingen i statlige virksomheter. For mer informasjon, se IRMs framdriftsrapport 2016–2017.

Ved periodens slutt: Betydelig

En DIFI-rapport publisert i desember 2017 har gjennomgått årsrapportene fra 171 statlige virksomheter. Den fant at over 160 tildelingsbrev inneholdt instruksjon om å gjennomføre brukerundersøkelse.¹ 84 prosent av virksomhetene har ifølge rapporten gjennomført brukerundersøkelse. De fleste av virksomhetene som ikke har gjennomført dette har færre enn 50 ansatte og er virksomheter innenfor konflikthåndtering og rettsvesen.² Difi-rapporten offentliggjorde ikke resultater fra enkeltundersøkelsene, men virksomhetene skal hver for seg ha rapportert tilbake til sitt departement om resultatene. DIFI-rapporten indikerer at denne forpliktelsen i stor grad er implementert.

Mer åpen myndighetspraksis?

Deltakelse: Begrenset

Forpliktelsen har bidratt til små, men positive skritt i retning av å gi brukere av offentlige tjenester muligheter til å påvirke brukerrettingen. Siden resultatene av de spesifikke brukerundersøkelsene ikke er offentliggjort, vet vi lite om hva slags tiltak som er iverksatt, og hvordan dette eventuelt har bidratt til å forbedre brukerrettingen i statlige virksomheter. Ifølge Difis evaluering er resultatene fra brukerundersøkelsene nå bedre integrert og brukes mere aktivt i utviklingen av brukerrettingen i offentlige virksomheter.³ Dette er et positivt skritt, spesielt for de statlige virksomheter som ikke tidligere gjennomførte slike undersøkelser blant sine brukere.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet bruker resultatene og erfaringene fra denne forpliktelsen i regjeringens digitaliseringsstrategi, som skal publiseres første halvår 2019.⁴

Videreført?

Denne forpliktelsen vil ikke tas inn i den fjerde handlingsplanen.

¹ Difi-rapport 2017-11, <https://www.difi.no/rapport/2017/12/hva-er-status-brukerrettingen-i-staten-na>

² Ibid., ss. 4-5-

³ Ibid., s. 25.

⁴ Ifølge forpliktelsens kontaktperson Ola Grønning, KMD, e-post 10. oktober 2018.

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). Oppstartsbeviling 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				Gjennomføring		Midtveis Ved periodens slutt		Mer åpen myndighetspraksis?					
	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	Forverret	Uendret	Begrenset	Betydelig	Fremragende	
2. Samlet sett			✓		✓			✓			✓					✓				✓		

Forpliktelsens formål:

Denne forpliktelsen skal bidra til å utvikle en bedre løsning for arkivering i offentlig forvaltning, som samtidig håndterer større datamengder, og gir forbedret søkefunksjonalitet og brukeropplevelse.¹ 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.

Status for implementering

Midtveis: Betydelig

Forpliktelsen er i betydelig grad implementert gjennom det første året av handlingsplanen, fordi en betaversjon av elnnsyn ble gjort tilgjengelig i juli 2017. I tillegg til statlige virksomheter og departementer er Oslo kommune med i elnnsyn. For mer informasjon IRMs framdriftsrapport 2016–2017.

Ved periodens slutt: Fullført

elnnsyn ble lansert i februar 2018. Her er offentlig elektronisk journal for statlige virksomheter og Oslo kommune inkludert.² elnnsyn muliggjør publisering av dokumenter i fulltekst, men det er opp til den enkelte statlige virksomhet å eventuelt ta denne muligheten i bruk. Per i dag er det bare Difi som publiserer fulltekst direkte i elnnsyn. Grunnet et ønske om å forhindre uautorisert netthøsting («unauthorized web scraping»), er det begrenset hvor mange treff som gis per søkefrase.³ For å bøte på dette planlegger Difi å innføre ulike tilgangsnivå, der journalister får tilgang på mer informasjon direkte enn hva andre brukere av elnnsyn får. Norsk Presseforbund ønsker at alle får det samme, høye tilgangsnivået som journalister.⁴

Mer åpen myndighetspraksis?

Tilgang til informasjon: Begrenset

Gjennom denne forpliktelsen har regjeringen videreutviklet offentlig elektronisk postjournal i Norge. Ved at elnnsyn åpner for publisering av fulltekst, er det teknologisk lagt til rette for muligheten for bedre tilgang på informasjon for befolkningen. Men denne muligheten er kun tatt i bruk av Difi selv, og effekten på tilgang til informasjon er derfor begrenset.

Videreført?

Neste handlingsplan er ventet å inneholde en forpliktelse om kommuners bruk av elnnsyn.⁵

¹ Telefonintervju med seniorrådgiver Stein Magne Os, Difi, 11. desember 2017.

² Lanseringen fant sted 5. februar 2018. Se <https://www.einnsyn.no/sok>.

³ Telefonintervju med Stein Magne Os, Difi, 8. desember 2017.

⁴ Intervju med rådgiver Kristine Foss, Norsk Presseforbund, 5. desember 2017.

⁵ Telefonintervjuer med regjeringens OGP-kontakt Tom Arne Nygard, KMD, 25. og 28. september og 2. oktober 2018.

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	Konkretisering				Relevans for OGP-verdi				Potensiell effekt				Gjennomføring		Midtveis		Mer åpen myndighetspraksis?					
	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	Forverret	Uendret	Begrenset	Betydelig	Fremragende	
3. Samlet sett			✓		✓				✓					✓				✓				

Forpliktelsens formål:

Formålet med forpliktelsen er å fremme mer kunnskap om Miljøinformasjonsloven (2003) i forvaltningen og i offentligheten. Regjeringen har derfor forpliktet seg til å forbedre informasjonen tilgjengelig på regjeringens nettside www.regjeringen.no, publisere retningslinjer for loven og holde kurs for offentlige virksomheter.

Status for implementering

Midtveis: Begrenset

Midtveis i handlingsplanperioden har gjennomføringen av denne forpliktelsen vært begrenset. Regjeringens nettside for miljøinformasjon har ikke vært endret siden 13. januar 2014.¹ Utviklingen av retningslinjer var forsinket, og var forventet å sendes på høring i slutten av 2017. Retningslinjene er

imidlertid enda ikke sendt på høring i oktober 2018. Forsinkelsen ble ikke nevnt i regjeringens egenevaluering høsten 2017, men i intervju med ansvarlig kontaktperson i Klima- og miljødepartementet ble forsinkelsen forklart med at arbeidet i praksis ikke hadde blitt prioritert.² For mer informasjon, se IRMs framdriftsrapport, 2016–2017.

Ved periodens slutt: Begrenset

Siden framdriftsrapporten ble skrevet er det ikke gjennomført noen aktiviteter relatert til denne forpliktelsen. Regjeringen har fortsatt en intensjon om å utvikle retningslinjer for miljøinformasjonsloven, men har ingen konkret plan å vise til.³ Kurs for offentlig ansatte vil ikke bli avholdt før eventuell publisering av retningslinjer.

Mer åpen myndighetspraksis?

Tilgang til informasjon: Uendret

Det har ikke blitt publisert noe ny informasjon på regjeringens nettsider om miljøinformasjonsloven siden 2014. Det er heller ikke noe som tyder på at tilgang til miljøinformasjon har endret seg i praksis i evalueringsperioden. Den begrensede implementeringen av denne forpliktelsen har ikke ført til noen endringer i regjeringens praksis for å legge til rette for en bedre forståelse av miljøinformasjonsloven.

Videreført?

Denne forpliktelsen tas ikke inn i neste handlingsplan, men ifølge Klima- og miljødepartementet ventes det at retningslinjene for Miljøinformasjonsloven skal ferdigstilles.

¹ Se https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kld/lover_regler/rett-til-miljoinformasjon/id445355/. Denne nettsiden er kontrollert med waybackmachine.org, og den har ikke blitt endret i løpet av handlingsplanperioden. Dette ble også bekreftet i telefonintervju med kontaktperson for forpliktelsen, Beate Berglund Ekeberg, Klima- og miljødepartementet 15. november 2017.

² Ibid.

³ Telefonintervju med kontaktperson for forpliktelsen, Beate Berglund Ekeberg, Klima- og miljødepartementet, 28. september 2018.

★ 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. F.o.m. 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 må-ned. 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

Sluttdato: 1. oktober 2017

Oversikt	Konkretisering				Relevans for OGP-verdi				Potensiell effekt				Gjennomføring		Midtveis		Mer åpen myndighetspraksis?						
	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	Ved periodens slutt	Forverret	Uendret	Begrenset	Betydelig	Fremragende	
★ 4. Samlet sett				✓	✓			✓				✓				✓						✓	

Forpliktelsens formål:

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. Det skal bli mulig å søke, analysere og sammenlikne ressursforbruk på tvers av statlige virksomheter.

Status for implementering

Midtveis: Betydelig

Betaversjonen av Statsregnskapet ble gjort tilgjengelig sommeren 2017. For mer informasjon, se IRMs framdriftsrapport, 2016–2017.

Ved periodens slutt: Fullført

Denne forpliktelsen ble ferdigstilt i tide.¹ Statsregnskapet ble lansert 1. oktober 2017, og oppdateres månedlig.² Den nye portalen viser finansiell informasjon for bruttobudsjetterte statlige virksomheter som foreskrevet. Per i dag er det 193 statlige virksomheter som rapporterer til Direktoratet for økonomistyring (DFØ) og som dermed er med i Statsregnskapet. Finansdepartementet sier seg fornøyde med resultatene så langt og forventer at antallet statlige virksomheter som rapporterer til DFØ vil øke. Disse vil da kontinuerlig integreres og publiseres på Statsregnskapet.³

Mer åpen myndighetspraksis?

Tilgang til informasjon: Betydelig

Før lanseringen av Statsregnskapet var samme finansielle informasjon tilgjengelig, men ikke på samme brukervennlige måte. Den nye portalen har forbedret tilgjengeligheten, gjort det enklere å sammenlikne ressursbruk i statlige virksomheter og hvordan kostnader varierer månedlig og årlig. For eksempel er spesifikke utgiftskapitler slik som spesialisthelsetjenester⁴ tilgjengelig, og det er bedre tilgang på informasjon om ulike regionale virksomheter under dette kapitlet, månedlige endringer i kostnader og så videre.⁵

Statsregnskapet er dermed et stort fremskritt for hvordan finansiell informasjon om statlige virksomheter offentliggjøres i Norge. Dette fremskrittet til tross kunne gravejournalister ønske at informasjonen var tilgjengelig i åpent dataformat, snarere enn i den forenklete og redigerte formen som Statsregnskapet tilbyr.⁶

Videreført?

Denne forpliktelsen tas ikke inn i neste handlingsplan.

¹ Portalen ble gjort tilgjengelig for publikum noen dager senere enn datoen som var angitt i handlingsplanen. Denne lille forsinkelsen er imidlertid irrelevant med tanke på det endelige resultatet.

² Statsregnskapet, se <https://statsregnskapet.dfo.no/>.

³ Telefonintervjuer med forpliktelsens kontaktperson Knut Klepsvik, Finansdepartementet, 15. november 2017 og 2. oktober 2018.

⁴ Spesialisthelsetjenester, utgiftskapittel 1030.

⁵ Dette viser for eksempel at så langt i 2018 har Helse Nord redusert utgiftene med 3,3 prosent sammenliknet med samme periode i 2017, og at dette helseforetakets andel av kapittel 073275 er 8,5 prosent, en reduksjon på 6,5 prosent sammenliknet med 2017. Per 23. oktober 2018, er finansiell informasjon for årets åtte første måneder lagt inn. Se <https://statsregnskapet.dfo.no/inntekter-og-utgifter/formal/10-helse-og-omsorg/1030-spesialisthelsetjenester/000732-regionale-helseforetak/00073275-basisbevilgning-helse-nord-rhf>

⁶ Telefonintervju med journalist Siri Gedde Dahl, daværende 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

Sluttdato: Våren 2017

Oversikt	Konkretisering				Relevans for OGP-verdi				Potensiell effekt				Gjennomføring		Midtveis Ved periodens slutt		Mer åpen myndighetspraksis?				
	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	Forverret	Uendret	Begrenset	Betydelig	Fremragende
5. Samlet sett			✓		✓						✓			✓				✓			

Forpliktelsens mål:

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 til 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.

Status for implementering

Midtveis: Begrenset

Det nye planleggingsverktøyet og publiseringen av informasjon om NICFI er forsinket på grunn av tekniske begrensninger så vel som økonomiske.⁴ Når det gjelder å publisere mer informasjon om NICFI på regjeringens nettside, har informasjonen om REDD+ blitt oppdatert noe. For mer informasjon, se IRMs framdriftsrapport 2016–2017.

Ved periodens slutt: Begrenset

Ifølge Klima- og miljødepartementet har det ikke skjedd noe gjennom det siste året av handlingsplanen.⁵ Utenriksdepartementet har imidlertid offentliggjort en digitaliseringsstrategi for utviklingspolitikken som kan være relevant for denne forpliktelsen i et lengre perspektiv. Forpliktelsen er implementert i begrenset grad.

Mer åpen myndighetspraksis?

Tilgang til informasjon: Uendret

Siden viktige aspekter ved denne forpliktelsen ikke er implementert, eller bare er implementert i veldig liten grad, er det ikke noe som tyder på at regjeringens praksis med hensyn til å tilgjengeliggjøre informasjon om regnskogsmidlene er endret.

Videreført?

Denne forpliktelsen tas ikke inn i neste handlingsplan.

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

² NICFI's nettside, se <https://www.regjeringen.no/en/topics/climate-and-environment/climate/climate-and-forest-initiative/id2000712/>.

³ Ibid.

⁴ Regjeringens egevaluering og telefonintervju med KLDs kontaktperson for forpliktelsen, Ane Broch Graver, KLD, 29. november 2017.

⁵ Telefonintervju med forpliktelsens kontaktperson, Ane Broch Graver, Klima- og miljødepartementet, 28. september 2018.

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				Gjennomføring		Midtveis Ved periodens slutt		Mer åpen myndighetspraksis?					
	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	Forverret	Uendret	Begrenset	Betydelig	Fremragende	
6. Samlet sett				✓	Uklar						✓					✓		✓				

Forpliktelsens formål:

Denne forpliktelsen omhandler ansatte i statstjenestens eierskap i aksjer og verdipapirer og vil gi en juridisk avklaring, og deretter oppdatere de etiske retningslinjene for ansatte i statstjenesten, som sist ble oppdatert i 2012. Forpliktelsen omfatter ikke at statsansatte skulle kunne stilles til offentlig ansvar.

Status for implementering

Midtveis: Fullført

Tiltakene under denne forpliktelsen er fullført. Nye etiske retningslinjer har blitt publisert.¹ Sammenliknet med retningslinjene fra 2012 er det vesentlige tillegg i kapittel 4.2 «Bierverv mv., og eierskap til eller handel med verdipapirer». For mer informasjon, se IRMs framdriftsrapport, 2016–2017.

Det har ikke vært noen aktiviteter relatert til denne forpliktelsen etter publiseringen av de nye etiske retningslinjene.

Mer åpen myndighetspraksis?

Denne forpliktelsen ble i framdriftsrapporten kodet til å ikke ha relevans for noen av OGP-verdiene. Det er ingen indikasjoner på at den har medført endringer relatert til tilgang på informasjon, deltakelse eller offentlig ansvarlighet.

Videreført?

Denne forpliktelsen tas ikke med i ny handlingsplan.

¹ Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/etiske-retningslinjer-for-statstjenesten/id88164/>.

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 ytrer 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 selvsensur. 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				Gjennomføring		Midtveis Ved periodens slutt		Mer åpen myndighetspraksis?					
	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	Forverret	Uendret	Begrenset	Betydelig	Fremragende
7. Samlet sett		✓			✓				✓					✓				✓			

Forpliktelsens formål:

I januar 2016 lanserte Utenriksdepartementet (UD) en strategi for ytringsfrihet og uavhengige medier, og for hvordan dette kan integreres i norsk utenriks- og bistandspolitikk.¹ Rett til informasjon er en av de tre hovedpilarene i denne strategien, men OGP ikke er nevnt i strategidokumentet som sådan. Denne OGP-forpliktelsen er utarbeidet etter at strategien ble lansert. Forpliktelsen er ikke relevant for hjemlig OGP-arbeid og er avhengig av støtte fra andre land.

Status for implementering

Midtveis: Begrenset

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.² UD fortsetter derimot å promotere ytringsfrihet og uavhengige medier på ulike internasjonale møter, slik som i FNs menneskerettighetsråd.³ For mer informasjon, se IRMs framdriftsrapport, 2016–2017.

Ved periodens slutt: Begrenset

Ingen aktiviteter relatert til denne forpliktelsen er gjennomført siden fremdriftsevalueringen.⁴

Mer åpen myndighetspraksis?

Tilgang til informasjon: Uendret

Med forpliktelsens manglende spesifisitet og fravær av aktiviteter, er det ingenting som tyder på at praksisen med å promotere rett til tilgang på informasjon internasjonalt har ført til konkrete resultater.

Videreført?

Denne forpliktelsen tas ikke inn i ny handlingsplan.

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

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

⁴ Utenriksdepartementets kontaktperson for forpliktelsen har blitt kontaktet på telefon og per e-post, men ingen tilbakemelding har blitt gitt.

8. Land for land-rapportering (LLR)

Forpliktelsestekst:

Tittel: 8. 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 vedtak 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 regn-skapet. 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	Konkretisering				Relevans for OGP-verdi				Potensiell effekt				Gjennomføring		Midtveis Ved periodens slutt		Mer åpen myndighetspraksis?					
	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	Forverret	Uendret	Begrenset	Betydelig	Fremragende	
8. Samlet sett		✓			✓				✓					✓					✓			

Forpliktelsens formål:

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. 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.¹

Status for implementering

Midtveis: Begrenset

Regjeringen har vedtatt endringer i LLR-forskriften, med virkning fra 1. januar 2017. Fra regnskapsåret 2017 skal alle norske multinasjonale selskap med inntekter over 6,5 milliarder norske kroner offentliggjøre LLR for alle land de opererer i innen 12 måneder etter regnskapsårets slutt.² Før denne endringen angikk LLR bare utvinningsindustrien. For mer informasjon, se IRMs framdriftsrapport, 2016–2017.

Ved periodens slutt: Fullført

Lovendringen i Lov om verdipapirhandel trådte i kraft fra 1. juli 2017, og evalueringen av LLR-regelverket var på offentlig høring høsten 2017.³ Det er uklart om regjeringen har gjort noe med innspill fra høringsrunden.⁴ Forpliktelsen er ferdigstilt siden regjeringen har implementert endringer i forskriften og fått vedtatt lovendring, samt gjennomført evalueringen av forskriften.

Mer åpen myndighetspraksis?

Tilgang til informasjon: Begrenset

Med den nye LLR-forskriften fra juli 2017 er kretsen av rapporteringspliktige selskaper utvidet. Men kritiske innspill knyttet til hvordan for eksempel evalueringen behandler aggressiv skatteplanlegging⁵ gjør at det kan stilles spørsmål ved om denne forpliktelsen bidrar til særlig endring på området. Begrensningene i regelverket, som at selskapene ikke har plikt til å rapportere fra land der de har betalt mindre enn 800,000 kroner i skatt,⁶ antyder også at denne forpliktelsen kun i liten grad har bidratt til å forbedre tilgang på informasjon.

Videreført?

Denne forpliktelsen tas ikke inn i nye handlingsplaner, men siden potensialet for at LLR kan bidra positivt til åpenhet om selskapers finansstrømmer, anbefales det at regjeringen fortsetter å utvikle land for land-rapportering.

¹ <http://www.publishwhatyoupay.no/en/node/16781>.

² Se <http://www.skatteetaten.no/en/business-and-organisation/reporting-and-industries/Internprising/cbc-reporting/>.

³ Telefonintervju med forpliktelsens kontaktperson Marianne Irgens, Finansdepartementet, 9. oktober 2018. Evalueringsrapporten er tilgjengelig fra <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>.

⁴ Basert på telefonintervju med forpliktelsens kontaktperson Marianne Irgens, Finansdepartementet, 9. oktober 2018.

⁵ Høringsuttalelse fra Publish What You Pay Norway, side 3, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-evalueringsrapport-om-land-for-land-rapportering-regelverket/id2576639/?expand=horingsssvar&lastvisited=c81ffc55-1417-49df-be8e-e5c8d8ca49e5>

⁶ Tax Justice Networks høringsuttalelse, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-evalueringsrapport-om-land-for-land-rapportering-regelverket/id2576639/?uid=1dc79f1f-1ed6-4e74-89e0-2a402f264e1b&expand=horingsssvar&lastvisited=c81ffc55-1417-49df-be8e-e5c8d8ca49e5>

★ 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 eier-skap 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 in-formasjon om hvem som er eier og hvem som har kontrollerende 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 in-formasjon 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 in-formasjon 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, Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), Sivilt samfunn TJN (Tax Justice Network), arbeidsgrupper, Hvitvaskingslovutvalget, andre

Startdato: 2015

Sluttdato: November 2017

Oversikt	Konkretisering	Relevans for OGP-verdi	Potensiell effekt	Gjennomføring	Midtveis	Mer åpen myndighetspraksis?
					Ved periodens slutt	

	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	Forverret	Uendret	Begrenset	Betydelig	Fremragende	
9. Samlet sett			✓		✓							✓		✓		✓		✓				

Forpliktelsens formål:

Denne forpliktelsen skal utvikle og legge ut på høring et forslag til hvordan et offentlig register over endelig reelt eierskap av norske selskaper kan utformes. 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

Status for implementering

Midtveis: Begrenset

Hvitvaskingslovutvalget publiserte et høringsnotat med forslag om hvordan et eierskapsregister kunne etableres i desember 2015,² det vil si før handlingsplanperioden. Et nytt høringsnotat ble publisert i desember 2016.³ Forslagene var per mars 2018 til behandling i Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.⁴

Hvitvaskingslovutvalgets forslag innebærer at eierskapsregisteret ikke skal være offentlig tilgjengelig. Selskaper på Oslo børs foreslås unntatt registrering.⁵ 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.⁶ For mer informasjon, se IRMs framdriftsrapport, 2016–2017.

Ved periodens slutt: Fullført

Denne forpliktelsen er ferdigstilt. Den 28. juni 2018 sendte regjeringen et lovforslag til Stortinget (Prop. 109L), som i skrivende stund er til behandling i finanskomiteen.⁷ Forslaget innebærer at registeret skal være offentlig tilgjengelig⁸ og gratis å ta i bruk.⁹ Ifølge representanter for sivilsamfunnet er dette et viktig skritt i riktig retning, men det enkelte detaljer i forslaget som også skaper frustrasjon:¹⁰ Dette gjelder blant annet terskelkriteriet om at bare aksjonærer som eier mer enn 25 prosent av aksjene i et selskap vil måtte oppgis i registeret, og at selskaper på Oslo børs er unntatt fra registeret. Disse foreslåtte begrensningene kritiseres av sivilsamfunnet, men alt i alt anses forslaget likevel som et stort skritt framover.¹¹

Mer åpen myndighetspraksis?

Tilgang til informasjon: Uendret

Å få etablert et register over endelig reelt eierskap i Norge vil være en stor endring, og det er et viktig moment at regjeringen foreslår at registeret skal være offentlig og gratis tilgjengelig. Siden lovforslaget ennå ikke er vedtatt, har det imidlertid ikke bidratt til å endre praksis ennå.

Videreført?

Regjeringen planlegger å inkludere en forpliktelse i den fjerde handlingsplanen om å etablere et offentlig register over reelt eierskap etter at lovforslaget vedtas i Stortinget.¹²

-
- ¹ Stortingsvedtaket er tilgjengelig fra <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=61945>
- ² Høringsuttalelsen er tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---okt-apenhet-om-informasjon-om-eiere-i-aksjeselskaper/id2468940/>.
- ³ NOU 2016:27. Tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---hvitvaskingslovutvalgets-utredning-nou-2016-27/id2525022/>.
- ⁴ Ifølge regjeringens egenevaluering og i telefonintervju med kontaktperson for forpliktelsen i Finansdepartementet, Kristina Wilhelmsen, 30. november 2017.
- ⁵ 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/>.
- ⁶ Intervju med Sigrid Klæboe Jacobsen, leder av Tax Justice Network – Norway, 1. desember 2017.
- ⁷ Lovforslaget: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-109-l-20172018/id2604993/> Dette ble også bekreftet telefonintervju med forpliktelsens kontaktperson Marianne Irgens, Finansdepartementet, 9. oktober 2018.
- ⁸ Hvorvidt registeret skulle være offentlig tilgjengelig eller bare tilgjengelig for dem med «saklig interesse» har vært en av de viktigste usikkerhetene før lovforslaget ble sendt til Stortinget. Dette har blant annet vært debattert i Stortingets spørretime i mai 2018, se <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=72359>
- ⁹ Lovforslaget, se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-109-l-20172018/id2604993/sec1> og informasjon om dette på regjeringens nettsider, se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-109-l-20172018/id2604993/>
- ¹⁰ Telefonintervju med Sigrid Klæboe Jacobsen, leder i Tax Justice Network – Norway, 28. september 2018.
- ¹¹ Ibid.
- ¹² Utkast til fjerde handlingsplan, se: https://open.regjeringa.no/files/2018/10/Innspill_forpliktelse_handlingsplan4.pdf. Øvrig informasjon gitt i telefonintervjuer med regjeringens kontaktperson for OGP Tom Arne Nygard, Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), 25. og 28. september og 2. oktober 2018, og i telefonintervju med forpliktelsens kontaktperson Marianne Irgens, Finansdepartementet, 9. oktober 2018.

Metode

Sluttrapporten er basert på dokumentanalyse, intervjuer med representanter for regjering, forvaltning og sivilsamfunnet. Sluttrapporten bygger på funn fra regjeringens egnevaluering (midtveis), høringsuttalelser og innspill fra sivilsamfunnet, privat sektor eller internasjonale organisasjoner.

Denne rapporten er i det store og det hele en oppdatering av IRMs forrige framdriftsrapport, med sikte på å evaluere hva som er gjort i handlingsplanens siste år. I tillegg til deskstudier, har IRM-forskeren gjennomført intervjuer per telefon med representanter for relevante organisasjoner fra sivilsamfunnet. Alle kontaktpersoner for de enkelte forpliktelsene i departementer og forvaltning for øvrig er kontaktet per telefon, eventuelt e-post om kontakt ikke ble oppnådd per telefon. Ikke alle kontaktpersonene har besvart henvendelsene, og noen som besvarte kom ikke med ny informasjon. Derfor er det ikke departementskilder på alle forpliktelsene. IRM-forskeren har også vært i regelmessig kontakt med regjeringens kontaktperson for OGP, dette har vært spesielt viktig siden verken regjeringens sluttevaluering eller ny handlingsplan har vært tilgjengelig.

Pål Wilter Skedsmo er seniorforsker ved Fridtjof Nansens Institutt. Han har en ph.d. i sosialantropologi, og spesialiserer seg på sivilt samfunn, miljøvern og åpenhet i det post-sovjetiske området og etter hvert 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. OGP's 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.

