

Dato: 14. juli 2021

Stiftelsestilsynet
postmottak@lottstift.no

Klage på vedtak om vedtektsendringer i Stiftelsen Lovdata

Innledning

Jeg viser til Stiftelsestilsynets vedtak om endring av vedtekter for stiftelsen Lovdata datert 11.06.2021 med saksnummer 21/02092-6/717.1.

Tilsynet har godkjent endringer i stiftelsens vedtekter som utvider styret, hvordan styrets leder velges, og styremedlemmenes funksjonstid.

På vegne av meg selv, og på vegne av Foreningen for Åpne Rettskilder («FORÅR»), klages det på vedtaket.

Omdanningen er gjort etter stiftelsesloven § 46 annet ledd. Klagegrunnene er hovedsakelig at vilkårene for omdanning etter § 46 annet ledd ikke er til stede.

- Vedtektene om styresammensetning gjelder formålet med stiftelsen i det endringene vil forstyrre balansen mellom stiftelsens allmennnyttig og næringsdrivende virksomhet
- Det er lagt vesentlig vekt på vedtektene om styresammensetning ved stiftelsens opprettelse, for å sikre det offentlige interesser
- Vedtektene som endres er ikke uheldige eller uhensiktsmessige, men viktige for å bevare stiftelsens allmennnyttige funksjon

Det er en saksbehandlingsfeil at saken har ikke blitt tilstrekkelig opplyst, slik at omdanningen er søkt, vurdert og godkjent på grunnlag av § 46 andre ledd, i stedet for de strengere vilkårene i paragrafens første ledd. Det rettslige grunnlaget for omdanningen er galt, og tilsynets prøving av omdanningsvedtaket etter § 51 mangelfull, med den konsekvens at vedtaket må være ugyldig.

Klage er framsatt innen lovens frist

Klagefrist for den som ikke er mottatt vedtaket er i utgangspunktet tre uker fra «det tidspunkt han har fått eller burde ha skaffet sig kjennskap til vedtaket», jf. fvl. § 29 første og andre ledd.

Jeg ble kjent med vedtaket 5. juli. Vedtaket er journalført og publisert i postjournalen 23. juni, jf. [oppfølgingen på elnnsyn](#). Klagefrist er etter dette ikke tidligere enn 14. juli, om man legger til grunn at jeg burde fått kjennskap til vedtaket samme dag som det ble publisert.

Klagen er framsatt innenfor fristen, jf. fvl. § 30.

Det foreligger rettslig klageinteresse

Det følger av forvaltningsloven § 28 første ledd første punktum at et enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken. Jeg er ikke part i saken, men vil påberope meg rettslig klageinteresse.

Det er redegjort for hvem som har rettslig klageinteresse blant annet i Sivilombudets uttalelse 2019/4519, hvor det oppsummeres:

Utgangspunktet for vurderingen [om det foreligger rettslig klageinteresse] er om den som klager berøres av vedtaket. Terskelen er ikke høy. Som hovedregel vil det være tilstrekkelig at vedtaket har betydning for klagerens rettigheter, slik at vedkommende har en viss interesse i å få medhold.

Jeg er part i «saker om innsyn og viderebruk av Lovdatas databaser» som nevnt i stiftelsens søknad om omdanning. Spørsmålet i saken er hvorvidt Lovdata er omfattet av offentleglova og/eller viderebruksdirektivet, og styresammensetningen står sentralt når dette skal vurderes. Jeg har redegjort kort for sakene i en kronikk i Advokatbladet¹, og Justisdepartementets siste vedtak i saken, datert 13. oktober 2020, er vedlagt. Sivilombudet har enda ikke tatt stilling til saken.

Det kan ikke herske tvil om at min rettslige stilling i de nevnte sakene endres ved vedtektsendringen. Jeg er berørt av tilsynets vedtak, og har rettslig klageinteresse.

Også organisasjoner kan oppnå rettslig klageinteresse, som redegjort for i Sivilombudets uttalelse 2017/2102, hvor det oppsummeres:

Hvorvidt en organisasjon har rettslig klageinteresse, må altså avgjøres etter en helhetlig vurdering der det er sentralt om klagegjenstanden omfattes av organisasjonens formål og virksomhet. Medlemstall og representativitet skal også spille inn.

FORÅR slutter seg til klagen. Foreningens vedtekter er vedlagt.

Rettslig klageinteresse må være oppnådd, både gjennom at jeg personlig er part i innsynsakene, og ved at FORÅR har sluttet seg til klagen.

Klagegrunner

Tilsynet skal prøve om vedtaket er i samsvar med stiftelsesloven og stiftelsens vedtekter, jf. § 51. Prøvingen tilsynet har gjort lider av feil og mangler, både sett opp mot bestemmelsene i stiftelsesloven og bestemmelsene i stiftelsens vedtekter. Klagen omfatter alle vedtektsendringene.

¹ «Krever åpenhet om rettskildene og ber om innsyn hos Lovdata» publisert 17. mai 2020 (<https://www.advokatbladet.no/rettspraksisno/krever-apenhet-om-rettskildene-og-ber-om-innsyn-hos-lovdata/151133>)

Som nevnt innledningsvis er grunnlaget for omdanningen stiftelsesloven § 46 andre ledd:

Dersom bestemmelsen ikke gjelder formålet med stiftelsen, og det ellers må antas at det ved opprettelsen ikke er lagt vesentlig vekt på den, kan omdanning skje når bestemmelsen viser seg å være uheldig eller uhensiktsmessig.

Tilpassingen av omdanningen etter § 47 første ledd, og tilsynets prøving av omdanningen etter § 51, er mangelfull.

Jeg konsentrerer meg i det følgende om at vilkårene i § 46 andre ledd ikke er oppfylt.

Bestemmelsene gjelder formålet med stiftelsen

Stiftelsen Lovdata er en «allmennyttig institusjon», jf. stiftelsens vedtekt § 3, hvor det også står at formålet med stiftelsen er å «opprette, vedlikeholde og drive systemer for rettslig informasjon». Samtidig heter det i vedtekt § 5 at «Lovdatas drift skal være selvfinansierende, men baseres ikke på fortjeneste».

Når stiftelsen ble opprettet i 1981 ble det skrevet et Pro memoria-dokument om bakgrunnen for å opprette stiftelsen Lovdata. Dokumenter er vedlagt. Formålet med stiftelsen er der nærmere forklart slik (min utheving):

Formålet med opprettelsen av Lovdata har vært å **legge forholdene til rette for en utvikling som vil øke tilgjengeligheten av rettskildene** i henhold til aksepterte rettskildeprinsipper.

Stiftelsen har en sentral rolle i forvaltningen og kombinerer myndighetsutøvelse (utgivelse av Norsk Lovtidend), allmennyttig virksomhet (stiftelsens åpne sider) og næringsvirksomhet (Lovdata PRO).

Det er styrets ansvar at stiftelsen blir drevet på en måte som fremmer formålet: å opprette/drifte systemer for rettsinformasjon på en måte som øker tilgjengeligheten av rettskildene. Dette innebærer å balansere stiftelsens allmennyttige funksjon opp mot behovet for selvfinansiering.

I Pro memoria-dokumentet gir oppretter av stiftelsen uttrykk for at kommersialisering ikke er ønskelig (mine uthevinger):

Etter Justisdepartementets oppfatning er det ønskelig å **unngå en kommersialisering** av det edb-assisterte rettslige informasjonssystem. De skrevne rettskilder er, med unntak av litteraturen, produkt av offentlig virksomhet, **og kan sies å være en del av vår felles eiendom**. Det må være et mål å gjøre dem tilgjengelig til **lavest mulig kostnader**, og på en måte som er i tråd med de norske rettskildeprinsipper.

Ettersom balanse i styresammensetningen en forutsetning for at stiftelsen skal oppnå sitt formål, må bestemmelsene i vedtektene om dette anses å gjelde formålet til stiftelsen.

Det er lagt vesentlig vekt på bestemmelsene ved opprettelsen av stiftelsen

Selv om man skulle komme frem til at bestemmelsen i vedtektene om styresammensetning ikke gjelder formålet, kan det ikke «antas at det ved opprettelsen ikke er lagt vesentlig vekt på den», slik vilkåret i § 46 annet ledd lyder.

Justisdepartementet la vesentlig vekt på styresammensetningen når de gikk med på å organisere Lovdata som en stiftelse i stedet for et sentralt forvaltningsorgan. Pro memoria-dokumentet konkluderes slik (min utheving):

Justisdepartementet og styret i Lovsamlingsfondet er etter dette - og med tilslutning av Rådet for rettsinformasjon - kommet fram til at Lovdata bør reorganiseres som en stiftelse, altså. som en selveiende institusjon. Det har vært vurdert legge de funksjoner Lovdata er tenkt å skulle utføre til et sentralt forvaltningsorgan. De prinsipielle betraktninger om betydningen av Lovdatas uavhengighet taler imidlertid imot en slik løsning. Det forhold at Lovdata bør kunne utføre tjenester for både private og offentlige institusjoner, trekker også i retning av en annen organisasjonsmodell. **Justisdepartementet antar dessuten at det offentliges interesser vil bli tilstrekkelig ivaretatt gjennom den foreslåtte styrerepresentasjon og Rådet for rettsinformasjons rolle som råd for den nye institusjon.** Partene har også vurdert om Lovdata heller burde organiseres som et aksjeselskap. For å sikre Lovdatas uavhengige stilling som en institusjon med allmennnyttig formål, synes det imidlertid mer hensiktsmessig å gjøre Lovdata til en selveiende stiftelse.

Det fremgår helt klart her at siktemålet med styresammensetningen er å ivareta det offentliges interesser.

Jeg vil for øvrig påpeke at Rådet for rettsinformasjon er nedlagt, slik at det offentliges interesser i dag kun ivaretas gjennom styresammensetningen.

Bestemmelsene er ikke uheldige eller uhensiktsmessige

Tilsynet skriver i vedtaket:

Det fremgår også av søknaden at en utvidelse med et medlem fra privat sektor vil gjøre at offentlige organer ikke lenger har oppnevnt et flertall av styremedlemmene. Dette vil påvirke hvilke regelverk stiftelsen er omfattet av og er derfor viktig for å opprettholde forutsetningen om at stiftelsen skal være selvfinansierende, jf. vedtektenes § 5.

Regelverket det her er snakk om er viderebruksdirektivet, som er implementert i offentliglova med tilhørende forskrift. Disse reglene truer ikke Lovdatas forutsetning om at stiftelsen skal være selvfinansierende, men tar eksplisitt høyde for at selvfinansierende virksomheter kan være omfattet.

Offentleglova § 8 oppstiller en hovedregel om gratis innsyn, men unntaket i tredje ledd om at Kongen kan gi forskrift om at det kan tas betaling for dokument dersom arten til virksomheten gjør det rimelig, kommer til anvendelse for Lovdata.

Loven nevnt over hjemler offentligforskrifta § 4 sjette ledd første punktum, som lyder (min utheving):

Organ som skal drivast på kommersiell basis, eller som heilt eller dels skal vere **sjølvfinansierende**, kan ta betaling for informasjon, så langt det er fastsett at betaling for informasjon skal vere ein del av inntektsgrunnlaget til organet.

Neste punktum henviser så til samme paragrafs femte ledd tredje punktum, hvor vi kan lese at:

Organ (...) kan krevje betaling for informasjon (...) etter slik betalingssats at inntektene tilsvarar dei faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjon, **med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane**.

Om man tar i betraktning formuleringene i Pro memoria-dokumentet om at stiftelsen Lovdata skal ha som mål å gjøre rettskilder tilgjengelig til lavest mulig kostnad, er det vanskelig å forstå at stiftelsen skal motsette seg å bli omfattet av disse reglene.

Bestemmelsene som fører til at stiftelsen er omfattet av offentliglova og/eller viderebruksdirektivet er ikke uheldige eller uhensiktsmessige. Konsekvensene av å bli omfattet av offentliglova og/eller viderebruksdirektivet vil være minimale for stiftelsen, forutsatt at driften skjer i tråd med stiftelsens formål og ikke er for dominert av næringsvirksomhet.

Manglende tilpassing av omdanningen

Stiftelsesloven § 47 første ledd lyder:

Når omdanningen gjelder stiftelsens formål eller en annen bestemmelse som det må antas at det ble lagt vesentlig vekt på ved opprettelsen av stiftelsen, skal omdanningen så langt som mulig tilpasses det opprinnelige formålet eller det siktemålet som det må antas at lå til grunn for bestemmelsen.

Jeg har ovenfor redegjort for formålet og siktemålet som lå til grunn for bestemmelsen om stiftelsens styresammensetning, og vil nå peke på mulige tilpasninger som ikke er vurdert.

I stedet for å utvide styret med et medlem som er oppnevnt av de ansatte, kan stiftelsen ha bestemmelser i vedtektene om bedriftsforsamling, jf. aksjeloven § 6-35 nummer 3.

I stedet for å utvide styret med et medlem som «har kunnskap om teknologi og marked», kan man helt enkelt anmode Justisdepartementet, Det juridiske fakultet, Den Norske Advokatforening, Den Norske Dommerforening og Stortinget om å oppnevne styremedlemmer som har kompetanse på disse områdene. Det er naturlig for de som

oppnevner styremedlemmer å oppnevne jurister, men det finnes mange jurister som jobber med teknologi og marked.

Om man likevel skulle finne det helt nødvendig å utvide styret for å få tak i denne kompetansen, må man balansere dette med å utvide styret ytterligere med medlemmer oppnevnt av det offentlige. Dette vil sikre siktemålet med styresammensetningen: at det offentliges interesser blir ivaretatt.

Konklusjon

Basert på klagegrunnene ovenfor må tilsynets vedtak om endringer i vedtektene til Stiftelsen Lovdata være ugyldig.

Jeg ber om at tilsynet omgjør sitt vedtak og nekter styrets omdanningsvedtak registrert, jf. stiftelsesloven 51 andre punktum, jf. forvaltningsloven § 33 annet ledd.

Om tilsynet er uenig i at vedtaket det klages på er ugyldig, ber jeg om at klagen oversendes til klageinstans.

*Med vennlig hilsen
Torstein Saltvedt*

Oversikt over vedlegg

- Vedtekter til Foreningen for Åpne Rettskilder
- Justisdepartementets vedtak i sak om innsyn hos Lovdata
- Pro memoria-dokument om bakgrunnen for å opprette stiftelsen Lovdata