



NORSK
PRESSEFORBUND



NORSK
JOURNALISTLAG



NORSK
REDAKTØRFORENING

Kommunal – og moderniseringsdepartementet
postmottak@kmd.dep.no

Oslo 25.1.2018

Høring: forslag til veiledende retningslinjer for registreringsordning for statsansattes økonomiske interesser

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere som har journalistikk som yrke. Vi vil i det følgende avgi en felles uttalelse.

Våre hovedsynspunkter:

- Ordningen skal **ikke være frivillig**
- Registerordningen **skal publiseres** på departementets hjemmeside.
- Registeret skal være **søkbart**.
- **Uavhengig kontroll** må inn som et grunnleggende hensyn bak ordningen (punkt 1).
- **Personvern** kan ikke føre til unntak hvis øvrige vilkår er oppfylt.
- Registeret må også omfatte **utenlandske verv og interesser**.
- Det skal ikke settes **«tak» på økonomisk interesse**.
- Vilårene for når man er omfattet av registerordning må **utvides og tydeliggjøres**.
- **Historiske opplysninger** skal bevares og være tilgjengelig i søkbar form.
- Det kan ikke gis mulighet for å **slette** historiske opplysninger.

Innledning:

Bakgrunnen for dette vedtaket er Dokument 8:22 S (2015–2016). Her står det blant annet:

«Etter åpningen av aksjonærregisteret har Dagbladet fortjenestefullt satt søkelys på stortingsrepresentantenes økonomiske interesser gjennom aksjer de eier. Undersøkelsene viste at en rekke representanter har eierskap i bedrifter samtidig som de i komiteene behandler saker som har direkte innflytelse på de samme bedriftenes vilkår. Dagbladets gjennomgang viser at det er nødvendig med klare regler for å sikre en så sterk åpenhet at enhver raskt kan vite om en sak er behandlet av en representant som kan ha personlige økonomiske interesser i saken.»

På denne bakgrunn vedtok Stortinget å be presidentskapet fremme forslag om endring av Stortingets forretningsorden for å innføre en ordning der representantenes selskapsinteresser (aksjer, andeler mv.) offentliggjøres.

Samtidig ble det fattet vedtak om å be regjeringen om å vurdere om tilsvarende regler som gjelder for registrering av regjeringsmedlemmer (Lov om registrering av regjeringsmedlemmers verv mv.), bør gjelde for departementsråder.

Vi vil innledningsvis vise til at en stor del av de opplysningene departementet nå foreslår en registerordning for, allerede i dag offentlig tilgjengelig informasjon. Det får man ikke inntrykk av i høringsnotatet. I dag kan man be om en oversikt over alle ansatte i et bestemt departement. Dersom en eller flere ansatte har formelle roller eller eier aksjer, vil dette fremgå av enhetsregisteret og aksjonærregisteret.

Problemet med dagens ordning er at man ved å sammenstille opplysninger mellom registrene, ikke kan gjøre en sikker identifisering av personene. Man er derfor helt avhengig av etterfølgende kvalitetssikringer av resultatet. Dette er både tidkrevende og utgjør en risiko for feilkonklusjoner. Ved at samkjøring av registrene skjer «på baksiden» i den nye løsningen, vil myndighetene kunne slå to fluer i en smekk: Man kan sikre at opplysningene som utgis om ansattes roller og aksjer er korrekte, og man sparer pressen for det dobbeltarbeidet kryssøk i tre ulike registre innebærer. Dette vil tilrettelegge for kritisk og uavhengig journalistikk på et område som er av stor samfunnsmessig betydning og interesse.

Forutsetningen er imidlertid at registeret blir **fullstendig og komplett, og tilgjengelig for alle** i en **søkbar** form.

Et brukervennlig og fullstendig register vil dessuten også være i tråd med forpliktelser som er gitt i Norges tredje handlingsplan Open Government Partnership (OGP), punkt 6 Statsansattes eierskap i aksjer: «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. Åpenhet om norske eierskap er dessuten trukket fram som et av tre hovedprioriteringer i handlingsplanen, se 4 bokstav c.

Frivillighet:

Vi stiller spørsmål ved hvorfor man gjør dette til en frivillig ordning. I høringsnotatet fremmes mange gode argumenter for behovet for registrering, likevel velger man altså å svekke verdien kraftig ved å gjøre det frivillig. Dette tilrettelegger for en tilfeldig praksis, der graden av kontroll på dette området vil avhenge av enkeltpersoner i ledelsens syn på om registrering er viktig. I dag har vi KS sitt styrevervregister, der alle som står oppført selv kan gå inn hvert år og slette/endre/legge til det de selv vil. Med så stor feilmargin blir dette ikke en relevant kilde for journalister eller andres som ønsker et komplett bilde av styreverv. Vi mener derfor registeret må være en plikt for alle som oppfyller kriteriene for registrering.

Dersom man velger å beholde en frivillig løsning, må man **i det minste** legge en tidligere føring fra departementet inn i formålsparagrafen. **Vi viser til forslag til formulering til punkt 1 i forslaget.**

Departementet har altså muligheten til å utforme retningslinjer som kan ha stor reell innflytelse på muligheten til å avdekke alt fra uheldige bindinger, økonomisk samrøre til korrupsjon. Det finnes

mange eksempler som er omtalt i mediene der man har kartlagt problematiske bindinger, verv og eierinteresser for ansatte i staten, som bekrefter at dette er viktig:

*Teknisk ukeblad som kartla at 21 vegvesen-ansatte eier aksjer for millioner hos etatens største leverandør: <https://www.tu.no/artikler/21-vegvesen-ansatte-eier-aksjer-for-millioner-hos-etatens-storste-leverandorer/276132>

*VG som dokumenterte at det kommersielle selskapet ILPI mottok 63,4 millioner kroner gjennom avtaler som aldri ble lagt ut på anbud, og at selskapets tre eiere enten hadde jobbet for eller i UD tidligere: <https://www.vg.no/spesial/2016/bistandsprofitorene/>.

Dette alene tilsier at kontrollhensynet bør være fremtredende ved opprettelse av et slikt register. Det følger dessuten av bakgrunnen for vedtaket, Dok 8:22 (2015-2016), at kontrollbehovet er et sentralt hensyn bak innføring av registerordninger. Til tross for dette, kan vi ikke se at det er nevnt i høringsnotatet. Vi mener dette bør inn i forarbeidene og i forslag til veiledende retningslinjer. **Vi viser til vår merknad til punkt 1 i forslag til retningslinjer.**

Behov for registrering:

I motsetning til hva departementet legger til grunn, mener vi behovet for registrering er like stort selv om man står overfor situasjoner som dekkes av «ordinære habilitetsreglene i forvaltningsloven eller de etiske retningslinjer i staten». Dette henger sammen med vårt syn på at registeret skal dekke et behov for en uavhengig kontroll. Resonnementet til departementet bygger på et premiss om at man alltid følger reglene om habilitet og de etiske retningslinjene i staten, noe som ikke alltid er tilfellet. En registreringsordning for alle situasjoner der habilitet kan være et problem, vil kunne avdekke tilfeller der man handler i strid med habilitetsregler og etiske retningslinjer.

Ved å skrive rett ut i punkt 1.1 s. 4 at: «For svært mange statlige stillinger vil disse reglene være tilstrekkelige, slik at registreringsplikt ikke er nødvendig eller forholdsmessig», legger departementet en føring som gjør det enkelt for mange virksomheter å konkludere med at det ikke er behov for registrering.

Oppsummert mener vi at ordningen må gjelde også for de forhold som er omfattet av eksisterende habilitetsregler og statlige retningslinjer. Dette bør tydeliggjøres i de konkrete retningslinjene.

Vi støtter for øvrig de vurderinger departementet gjør i punkt 2.2. om behovet for en registerordning og i kapittel 4 om formål og hensyn. Her mener vi departementet har mange gode poenger knyttet til betydningen av åpenhet, ikke minst i arbeidet med å avdekke og forebygge korrupsjon, og at åpenhet er tillitsskapende.

Personvern:

Som departementet også selv skriver i kap. 6, vil rene økonomiske interesser være utenfor kjerneområdet av hva Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 8 verner om. Vi er enige i at dette også langt på vei må gjelde opplysninger om verv. Dersom et verv faller inn under artikkel 8 om privatlivets fred, mener vi uansett at kravene for inngrep i annet ledd må være oppfylt, ettersom verv er en opplysning som kan ha betydning for en statsansatts utøvelse av arbeid.

Vi vil også fremheve at vi har lang tradisjon for åpenhet om skatteopplysninger i Norge, og at dette er noe som stadig blir trukket fram fra sentrale aktører innenfor korrupsjonsarbeid (blant annet

Transparency International Norge, se for eksempel veileder for statseide foretak¹) som det viktigste verktøy i arbeid mot korrupsjon. Det er bred enighet om at åpenhet om økonomi og evt bindinger blant personer og institusjoner med mye makt, er nødvendig og viktig. Saker bla. Dagbladet har gjort om kongehuset, og VGs arbeid med innsyn i sporten, er eksempler som bekrefter dette. Dette må også være relevant i vurderingen av hva som anses å være en privat opplysning og i en vurdering av om det er nødvendig med inngrep.

Vi er enige med departementet i at en ordning basert på samtykke vil være uheldig, og støtter at man legger opp til en nødvendighetsbegrunnelse i § 8 bokstav f der dette er relevant.

Hvem bør omfattes av ordningen:

Vi støtter forslaget om at ordningen også bør omfatte andre statsansatte og embedsmenn, inkl. innleide arbeidstakere, politiske rådgivere, statssekretærer og uavsettelige embedsmenn. Vi støtter også departementets vurderinger nederst i punkt 9 om at veiledende retningslinjer også kan gjelde uavhengige forvaltningsorganer. Siden Retningslinjer for sakkyndigarbeid i domstolene, utarbeidet av Advokatforeningen, Juristforbundet, Riksadvokatembetet og Regjeringsadvokaten av november 2014 i punkt 3 pålegger sakkyndige å oppgi opplysninger om deres tilknytningsforhold, mener vi ordningen også bør gjelde denne yrkesgruppen.

Under punkt 10.1 ramses det opp fire kulepunkter for når arbeidsgiver i medhold av styringsretten vil kunne etablere en registreringsordning og pålegge registrerings- og opplysningsplikt. Vi mener behovet for en uavhengig kontroll også er et relevant hensyn for når arbeidsgiver i det offentlige i medhold av styringsretten kan pålegge registrerings- og opplysningsplikt. Vi mener dette må inn som et selvstendig punkt i vurderingen av om det skal innføres plikt, jf. også vår kommentar til punkt 1 i forslag til retningslinjer.

Hvilke virksomheter som skal pålegges registreringsplikt:

Vi støtter resonnetet om at virksomhetens samfunnsoppdrag og ansvarsområde vil være relevant i vurderingen av om det skal være registreringsplikt. Vi støtter videre de andre momentene i punkt 10.2.1 som anses relevante for om det foreligger en registreringsplikt. Som departementet også selv er inne på, kan stor grad av uavhengighet tale for at det er behov for registrering, uansett om virksomheten er overordnet eller underordnet. Samlet mener vi dette viser at det er behov i samfunnet for at svært mange virksomheter underlegges registreringsvirksomhet.

Vi mener ordlyden i punkt 3, som angir rammen for en registerordning, er for snever og angir for mange kriterier for registrering. Dette vil bidra til at færre enn det som er tiltenkt velger å innføre registreringsordning, og bestemmelsen blir vanskelig å praktisere. Det kan dessuten ikke stilles krav om at det skal være risiko for «lojalitets- og interessekonflikter i mer enn noen få tilfeller», slik som er foreslått. Det er nok med én alvorlig sak. Vi foreslår derfor å ta vekk denne setningen. **Vi viser her til vår kommentar til punkt 3. under.**

Vi mener det er opplagt, slik departementet legger til grunn, at registreringsordning må følge stillinger med mye tillitt og mye makt, og høy grad av selvstendighet, ikke bare i posisjon, men i egne fagområder. Samtidig mener vi man legger lista for høyt når man kun setter ekspedisjonssjefer inn

¹ http://transparency.no/wp-content/uploads/10-Anti-Corruption-Principles-for-State-owned-Enterprises_Report_vF_web-002.pdf

som «opplagte» kandidater. Etter vårt syn bør registreringsplikten gjelde alle som på en eller annen måte fatter beslutninger eller deltar i innkjøpsprosesser, uavhengig av posisjon. Vi har flere eksempler på at dette er posisjoner som er utsatt for misbrukt, ikke minst Nigeriabåt-saken til Dagbladet som endte med en dom (dommen er anket, altså ikke rettskraftig) i Oslo tingrett på fire år og åtte måneder grov korrupsjon, grovt underslag og ulovlig militær-eksport for mannen som hadde ansvaret for salg av Forsvarets utrangerte marinefartøy, <https://www.dagbladet.no/nyheter/fire-ar-og-atte-maneders-fengsel-for-nigeria-batsalg/67602157>, og saken fra NRK Brennpunkt og NRK Buskerud om korrupsjon i byggesaker i Drammen kommune: <https://www.nrk.no/dokumentar/korrupsjonssiktet-saksbehandler-hadde-87-byggesaker-i-oslo-kommune-1.13749025>. Saksbehandlere i denne type saker har mye reell makt ved at det er de som kjenner saken best, gjennomfører forhandlinger mv, selv om det er andre som setter signaturen sin på avtaledokumenter.

Hvilke opplysninger skal registreres:

Det må fremgå tydelig både i forarbeider og retningslinjer at registreringen må gjelde både norske og utenlandske verv og interesser. Departementet skriver ikke dette direkte, men det er utvilsomt slik at også utenlandske interesser eller verv kan påvirke habilitet. Som et eksempel avdekket VG i 2013 at daværende samferdselspolitiske talsmann for Høyre mottok skjulte honorar for et verv han ikke innrapporterte til Stortinget. Vervet innebar å være visepresident for lobbyorganisasjonen til bompengeselskapene i Europa (Asecap). <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/hoeyre/halleraker-familien-tok-ut-millionutbytte/a/10109755/>.

For å unngå tvil om dette bør det presiseres i retningslinjene punkt 6 at det også omfatter utenlandske verv og eierinteresser.

Unntak for registreringsordning dersom sterke personvern hensyn taler for det:

Vi kan ikke se at det er behov for et slikt unntak. Hvis man først er i en situasjon der bindinger eller verv kan påvirke disposisjoner til enkeltpersoner med mye makt, kan ikke personvern hensyn ført til at det likevel er greit med hemmelighold. Vi mener denne bestemmelsen må ut av retningslinjene. Fordi offentlig ansatte skal ivareta allmenne interesser, er for eksempel taushetsplikten knyttet til arbeid for det offentlige, snevrere enn det som ellers gjelder, jf. veileder til offentlighetsloven punkt 6.2.3.2.

Tilgjengeliggjøring av registeret:

Det følger av mandatet at departementet legger til grunn at registreringen vil være underlagt offentlighetsloven, men at de ikke skal bli gjort offentlig tilgjengelige. Man skal altså ha innsynsrett, men det skal ikke være lett tilgjengelig. For det første svekker en slik løsning betydningen av dette som et verktøy for uavhengig kontroll. Vi vet av erfaring at hele registre kan være vanskelig å få ut dersom det ikke ligger ute fra før. Ideelt sett bør registeret ligge åpent tilgjengelig i søkbar form.

At registeret ikke skal publiseres strider dessuten mot den øvrige utviklingen i samfunnet, der «ny» teknologi skal bidra til mer åpenhet. I nye innsyn er det en forutsetning at mest mulig skal legges ut som fulltekstdokumenter, og det finnes flere løsninger i dag der man kan søke på opplysninger om verv og eierinteresser, som styrevervregisteret, brønnøysundregisteret og bizweb. I lys av at et viktig hensyn bak registeret er uavhengig kontroll, bør opplysningene være lett tilgjengelig, slik som for eksempel er tilfellet for stortingsrepresentanter, der verv og økonomiske interesser registreres ihht.

Stortingets forretningsorden § 76 og legges ut på Stortinget.no. Dette støttes av at departementet selv skriver at man bør være tilbakeholdne ved å unnta disse opplysningene fra innsyn, selv om det skulle være hjemmel for å gjøre det i offentlighetsloven, i punkt 12.3 s. 34:

«Etter KMDs vurdering bør statlige virksomhet utvise tilbakeholdenhet med å bruke offentleglovas adgang til å unnta opplysninger om verv og økonomiske interesser fra innsyn, selv om vilkårene skulle være oppfylt. Hensynene bak bestemmelsene om meroffentlighet i offentleglova § 11 gjør seg gjeldende for disse opplysningene, særlig hva gjelder opplysninger om nåværende verv og økonomiske interesser. Hensynet til den enkeltes personvern kan tilsa at virksomheten må vurdere dette nærmere når det gjelder innsyn i opplysninger som ikke lenger er aktuelle, enten fordi den ansatte ikke lenger er i stilling eller rolle som er omfattet av registreringsplikt, eller fordi vervet eller den økonomiske interessen er avviklet.»

Vi mener derfor departementet bør gi en føring sentralt om at dette registeret skal publiseres på virksomhetens hjemmeside, aller helst i søkbar form. Behovet for å unnta enkeltopplysninger vil ivaretas gjennom at også dette registeret skal vurderes opp mot offentlighetslovens unntaksregler, men som departementet selv skriver, så skal terskelen være høy for unntak. Hovedregelen bør altså være at registeret publiseres.

Sletting av opplysninger:

Til punkt 12.3 vil vi også minne om at etterfølgende kontroll av disposisjoner er minst like viktig som løpende, slik at hensynet til offentlig kan være like stort for personer som *har hatt* en rolle eller jobbsituasjon, som for personer som innehar roller eller verv. Dette er for eksempel bakgrunnen for at alle dommere må registrere «siste stilling før dommer»:

<https://www.domstol.no/globalassets/upload/da/internett/domstol.no/om-domstolene/offentlig-rapport-gruppert-pa-domstol.pdf>

Erfaring tilsier dessuten at personer går ut av rollene sine før de begår en forbrytelse.

I den nevnte saken fra VG mottok en tidligere UD-direktør millionkontrakter fra UD som leder i et aksjeselskap med bistandsprosjekter på kommersiell basis, som hun var med å etablere etter hun sluttet i UD. Å kunne ettergå tidligere ansattes posisjoner og verv, og motsatt, er et viktig hensyn. Det blir derfor direkte feil når man skriver i høringsnotatet at opplysningene «Ikke lenger er aktuelle» når en person har forlatt en stilling eller posisjon, og dermed åpner opp for sletting. «Gamle» opplysninger kan tvert imot være høyst aktuelle og viktige, å åpne opp for sletting av disse vil dermed svekke registeret betraktelig.

Kommentar til forslagene:

«1 Formål mv.

I tråd med at vi mener ordningen ikke bør være frivillig, bør *kan* erstattes med *skal* i første avsnitt.

i annet avsnitt foreslår vi at man legger til «og for å styrke kontrollen fra allmennheten».

Formuleringen er hentet fra offentlighetsloven § 1, og gjenspeiler etter vårt syn det viktigste hensynet med reglene om registrering.

«2 Gjennomføring av registreringsordning»

Her mener vi retningslinjene i større grad bør plassere dette som et lederansvar, både at man tar

stilling til om det er nødvendig med registerordning og for at det faktisk gjennomføres. I forslaget plasseres dette ansvaret på virksomheten, noe som kan føre til en uthuling av ansvar. Dette kan tas inn som et eget punkt her.

«3 Rammen for en registreringsordning»

Her mener vi man legger opp til alt for strenge rammer for registrering, dessuten mener vi ordningen ikke skal være frivillig. Vi foreslår følgende ordlyd til punkt 3 (våre forslag i fet kursiv):

Statlige virksomheter **skal** ~~kan~~ pålegge ansatte å registrere økonomiske interesser og verv i juridiske personer med økonomisk formål dersom det etter en **konkret** vurdering, er nødvendig og ~~forholdsmessig~~ **for å ivareta hensyn som nevnt i punkt 1.** ~~å pålegge registreringsplikt for å unngå reell risiko for lojalitets eller interessekonflikter i mer enn noen få tilfeller.»~~

«4 Nærmere om hvem som kan omfattes av en registreringsordning»

Her bør rammene utvides, og ordlyden endres i tråd med at vi mener registeret er en forpliktelse når vilkårene er oppfylt. Videre mener vi behovet for en uavhengig kontroll må nevnes som et relevant hensyn i vurderingen i bokstav a-e. Etter vårt syn er bokstav d og e alt for snever i hvem som bør omfattes, og vi mener man i tillegg til hierarkis plassering må ha med følgende punkt som en egen bokstav: **Registreringsplikten gjelder alle som på en eller annen måte fatter beslutninger eller deltar i innkjøpsprosesser, uavhengig av posisjon.**

«5 Nærmere om hvilke opplysninger hvilke engasjementer og verv mv. som kan omfattes av en registreringsordning.»

Her foreslår vi at man presiserer at det også gjelder utenlandske verv og interesser.

«6 Nærmere om hvilke opplysninger om økonomiske interesser som kan omfattes av en registreringsordning»

Også her bør det presiseres at det også gjelder utenlandske verv og interesser. Vi er dessuten skeptiske til at man setter en maksgrænse for økonomisk interesse, da dette ofte er vanskelig å verdsette, og man uansett kan ha en egeninteresse som er relevant selv om den økonomiske interessen er under 50 000.

«7 Unntak fra registreringsordningen dersom sterke personvern hensyn taler for det»

Denne foreslår vi å ta helt vekk, jf. vår tidligere kommentar om dette.

Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund



Kristine Foss
juridisk rådgiver

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud
advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
generalsekretær