

Dato: 31.10.2022
Deres ref: 22/5140-21

Retningslinjer for registrering av statsansattes verv og økonomiske interesser

Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for alle som jobber med journalistikk eller bidrar til redaksjonelle produkter i norske medier, og organiserer i overkant av 8300 medlemmer. Norsk Redaktørforening (NR) er foreningen for frie og uavhengige redaktører og redaksjonelle ledere. Foreningen har rundt 800 medlemmer i alle typer nyhets- og aktualitetsmedier.

Norsk Presseforbund (NP) er paraplyorganisasjonen for frie redaktørstyrte medier, herunder redaktører, journalister og utgivere, som følger Vær Varsom-plakaten og Redaktørplakaten.

Vi takker for anledningen til å gi innspill til dette forslaget.

Stortinget har lagt til grunn at denne lovendringen skal bidra til mer åpenhet, transparens og tillit til staten.

Hvis disse målene skal oppnås, må retningslinjene utformes slik at terskelen legges på riktig sted for hvem som oppfattes å omfattes av registreringsplikten og hva som skal registreres. I tillegg må det legges til rette for innsyn i disse opplysningene. Vi mener enkelte deler av forslaget kan sørge for at personer som burde registrere sine interesser ikke vil gjøre det. I tillegg mener vi det legges føringer for vurdering av innsyn i opplysningene som kan føre til feil tolkning av jussen og at registrerte opplysninger unntas offentlighet uten at det er hjemmel for det.

Vi har i det følgende konkrete påpekninger om endringer vi mener bør gjøres for å sikre at formålet med lovendringen kan oppfylles.

I tillegg til de momentene nevnt nedenfor mener vi det bør presisere at det i tvilstilfeller om nødvendighetskravet er oppfylt generelt bør pålegges registrering. Det er ikke sensitive opplysninger som skal registreres, og verdien av tiltaket blir redusert hvis terskelen for registrering blir for høy.

Mest mulig innsyn i statlig ansattes verv og økonomiske interesser er med på å beskytte statsforvaltningen mot interesse- og lojalitetskonflikter, og dermed ivareta et fungerende og tillitsskapende demokrati. Åpenhet om slike forhold kan blant annet bidra til å gjøre det enklere for redaksjoner, journalister og vanlige borgere å vurdere hvorvidt det foreligger inhabilitet eller særinteresser hos de statsansatte. En gjennomsliktig statsforvaltning er i så måte en forutsetning for legitimitet i befolkningen.

Til de konkrete punktene i forslaget har vi følgende merknader:

2.3 (innsyn):

I forslaget heter det:

“De registrerte opplysningene er gjenstand for innsyn etter offentleglova. Hensynet til offentlig innsyn veier tungt for registrerte opplysninger. Dersom det foreligger unntak for innsyn på andre grunnlag enn taushetsplikt, skal merinnsyn derfor vurderes grundig, og det skal som utgangspunkt svært mye til før innsyn ikke skal gis. Særlig gjelder dette for nåværende verv og økonomiske interesser for arbeidstakere som fremdeles er ansatt i virksomheten.”

Dette er relativt klare føringer. Men det ligger noen forutsetninger i dette som vi mener er uheldige og som må rettes. Hele formålet med å opprette dette registeret er å skape mer åpenhet, transparens og tillit til staten. Sår man tvil om innsyn utenfra i de samme opplysningene vil dette formålet undergraves og registreringen vil bli tilnærmet verdiløst.

Det vil etter vårt syn ikke være opplysninger i det som det pålegges registreringsplikt for - verv og økonomiske interesser - som i det hele tatt vil være taushetsbelagte.

Hovedregelen om taushetsplikt i forvaltningen er forvaltningsloven § 13. Opplysninger om *“noens personlige forhold”* eller *“tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår”* er etter bestemmelsen taushetsbelagt.

Vi kan ikke se for oss at det er aktuelt i denne sammenhengen. Til sammenlikning er det ingen anførsler om taushetsplikt i føringene for Stortingets register for stortingsrepresentantenes verv og økonomiske interesser.

Ved behandling av innsynskrav er det dessverre stort rom for misforståelser som gir feilaktige avslag, noe som blant annet er dokumentert og kommentert av Ytringsfrihetskommisjonens rapport fra 2022 (NOU 2022:9). For eksempel er en vanlig misforståelse i denne sammenheng at *“personopplysninger”* er taushetsbelagt. For å unngå slike unødvendige misforståelser bør det heller presiseres tydelig at opplysningene det pålegges registreringsplikt om er av en slik art at de sjelden vil være taushetsbelagte.

I forslaget ligger det også en antakelse om at det kan være andre hjemler for å unnta registrerte opplysninger fra innsyn.. Det er ikke opplagt hva det skal være, men det kan tenkes at noen vil hevde at slike registrert opplysninger er å anse som interne, og at de derfor kan unntas etter offentleglova § 14. Vi mener det bør presiseres i retningslinjene at de registrerte opplysningene ikke kan anses for å være det. Dette vil være i tråd med føringene justisdepartementets rettleiar til offentleglova, hvor det i pkt. 7.2.2 heter:

“I nokre samanhengar vil likevel ikkje fast tilsette arbeidstakarar vere å rekne som ein del av organet. Mellom anna gjeld dette i samband med dokument som gjeld oppseiing, opprykk, permisjonar o.l., reiserekningar og andre krav på refusjon.”

Det kan ikke være noen tvil om at opplysninger om private verv til en arbeidstaker, ikke er en del av den interne saksbehandlingen til et organ.

I høringen til lovforslaget argumenterte blant andre Norsk Journalistlag med at det vil være best å lage et samlet register fremfor stedlige registre tilknyttet hver enkelt virksomhet. Hvis det var et slikt register, ville en av konsekvensene vært at det registrerte ikke under noen omstendighet kunne anses som interne dokumenter, fordi det da ville være opplysninger som ble sendt inn til registeret. Denne løsningen er dessverre ikke valgt. Da bør i det minste dette potensielle "smutthullet" tettes. Det må derfor presiseres tydelig at det som nå skal lagres i "stedlige registre" ikke kan anses for å være interne dokumenter, men nettopp registeropplysninger som det er en ubetinget innsynsrett i, slik det for eksempel er til Stortingets register for stortingsrepresentantenes verv og økonomiske interesser. Det er meningsløst med et register som er ment å skulle sikre åpenhet, transparens og mulighet for kontroll, hvis de registrerte opplysningene skal anse som interne dokumenter som kan unntas fra innsyn.

Til pkt. 3 (nærmere om hvem som kan omfattes av en registreringsordning):

Det er viktig at det i de overordnede forutsetningene ikke avgrenses til de aktuelle personenes stillingstitler, men at dette må fastsettes etter en vurdering av virksomhetens ansvarsområder og oppgaver, og stillingens funksjon eller rolle.

Det listes opp fire momenter det skal særlig legges vekt på i pkt. 3 a-e. Her bør det presiseres at denne opplistingen ikke kan ses på som uttømmende, og at det kan finnes personer, stillinger og virksomheter som bør omfattes av registreringsplikten selv om de ikke faller inn under pkt 3 a-e. Dette bør derfor legges opp til en konkret vurdering opp mot allmenn interesse og kontrollbehov for personer som ikke omfattes direkte av den foreslåtte ordlyden.

Videre er det vanskelig å se hvorfor det i 3 a) avgrenses til stillinger som fordrer "særlig tillit". "Særlig" fremstår her som en for høy terskel, som vil kunne gjøre at mange personer som ordningen er ment å omfatte unndrar seg registreringsplikt. "Særlig" bør derfor fjernes.

Punktene b), c) og d) omhandler forhold ved virksomheten. Disse beskriver etter vårt syn forhold ved de aller fleste statlige virksomheter. Etter vårt syn kan vi ikke se hvorfor disse kan erstattes med en enkel presisering om at registreringsplikten skal gjelde for samtlige av statens virksomheter. Det kan oppstå forhold ved en virksomhet som gjør at det er behov for kontroll og åpenhet som en ikke ser for seg i dag.

Til pkt. 4.3 (økonomiske interesser):

I forslaget heter det:

"Det kan finnes tilfeller der virksomhetens ansvars- og arbeidsoppgaver tilsier at også bankinnskudd, andel i indeksfond og den ansattes faste eiendom kan omfattes av en registreringsordning."

Det er positivt at det slås eksplisitt fast at slike økonomiske interessene kan være pliktige å registre.

Til pkt. 5 (personvern):

Misforståelser knyttet til omfanget av personopplysningsloven er dessverre noe journalister og mediene til stadighet opplever at innskrenker innsynsretten. I pkt. 5 bør derfor følgende poenger inkluderes:

Personvernforordningen (GDPR) og personopplysningsloven etablerer ikke noen taushetsplikt, og den utgjør ikke hjemmel for avslag på innsynskrav etter offentleglova. GDPR artikkel 86, jf. også fortalepunkt 154, regulerer myndighetenes adgang til å gi innsyn i personopplysninger.

I Prop. 158 L (2020-2021) har Justis- og beredskapsdepartementet tolket forholdet mellom offentleglova og GDPR slik (punkt 4.1.1):

“Formålet med artikkel 86 synes å være at forordningen ikke skal være til hinder for utlevering av personopplysninger etter nasjonale regler om allmennoffentlighet. Departementet legger til grunn at bestemmelsen i alle fall innebærer at forordningen skal tolkes og anvendes slik at den ikke begrenser innsynsretten etter offentleglova. Det vises til at det følger av fortalepunkt 154 at det ‘ved anvendelse av denne forordning kan tas hensyn til prinsippet om allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter’.”

Om forholdet til fare for videre bruk av opplysningene i strid med personvernforordningen og personopplysningsregelverket fremholdt departementet også (punkt 4.1.4):

“Departementet er kjent med at det i praksis har oppstått spørsmål om personopplysningsloven og forordningen kan være til hinder for å utlevere personopplysninger ved innsyn dersom det er sannsynlig at den videre bruken av disse opplysningene vil skje i strid med personopplysningsregelverket. Departementet understreker derfor at det er reglene i offentleglova som er avgjørende for innsynsretten. Dersom personopplysninger skal unntas fra innsyn på grunn av en risiko for at opplysningene vil bli misbrukt, må det derfor kunne vises til en unntaksbestemmelse i offentleglova. Offentleglova inneholder ingen unntaksbestemmelse som gir hjemmel for å nekte innsyn etter en vurdering av risikoen for at den konkrete personen eller virksomheten som begjærer innsyn, vil kunne behandle personopplysninger ulovlig. Offentleglova § 24 tredje ledd gir hjemmel for å unnta fra innsyn opplysninger som vil lette gjennomføringen av straffbare handlinger, og opplysninger som kan utsette enkeltpersoner for fare. Disse vurderingene må imidlertid foretas med utgangspunkt i opplysningenes art, og ikke ut fra hvem som begjærer innsyn.”

Departementet viste videre (punkt 4.1.4) til at en eventuell bestemmelse som *“fastslår at personopplysningsloven kommer til anvendelse fullt ut, kan misforstås i den retning at personopplysningsloven er ment å begrense innsynsadgangen. Etter departementets vurdering vil det også av denne grunn være behov for nærmere utredning av hvordan en eventuell lovregulering bør utformes.”*

Utgangspunktet er altså at forvaltningen ved behandlingen av innsynsbegjæringer etter offentleglova skal vurdere denne lovens regler, og det må legges til grunn at verken personvernforordningen eller personopplysningsloven begrenser forvaltningens rett og plikt til å gi innsyn etter offentleglova. Det må presisere tydelig i retningslinjene at det er offentleglovas regler som gjelder ved spørsmål om innsyn.

Sindre Granly Meldalen, jurist i Norsk Journalistlag

Arne Jensen, seniorrådgiver i Norsk Redaktørforening

Kristine Foss, jurist i Norsk Presseforbund