

Registreringsordning for statsansattes økonomiske interesser mv.

Høringsnotat

Innhold

1	Innledning og bakgrunn.....	3
1.1	Innledning.....	3
1.2	Bakgrunn og mandat	4
1.3	Sammendrag.....	5
2	Regulering av statsansattes økonomiske interesser mv.....	6
2.1	Eksisterende regler.....	6
2.2	Behovet for en registreringsordning.....	7
3	Registreringsordninger på andre områder.....	7
3.1	Reglement om registrering av verv og økonomiske interesser for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer	7
3.2	Dommeres sidegjøremål.....	9
4	Formål og hensyn	10
4.1	Tilliten til forvaltningen	10
4.2	Forebygge interessekonflikter.....	11
4.3	Åpenhet.....	11
4.4	Hensynet til statsansattes rett til personvern og privatliv.....	12
5	Rettslig grunnlag for registreringsordning - arbeidstakers lojalitetsplikt og arbeidsgivers styringsrett.....	12
6	Forholdet til menneskerettighetene – retten til privatliv og personvern	14
6.1	Retten til privatliv og personvern.....	14
6.2	Lovkravet.....	15
6.3	Forholdsmessighet	16
7	Arbeidsmiljølovens regler om kontrolltiltak	17
8	Personopplysningslovens regler	17
8.1	Innledning.....	17
8.2	Behandlingsgrunnlag for personopplysninger	18

8.3	Sensitive personopplysninger	19
9	Etablering av registreringsordning	20
9.1	Sentrale retningslinjers rettslige status	20
9.2	Virkeområde	21
10	Nærmere om registreringsordningen	22
10.1	Hovedregel om registreringsplikt	22
10.2	Hvem kan pålegges registreringsplikt.....	23
10.2.1	Nærmere om virksomheten	23
10.2.2	Nærmere om stillinger	24
10.3	Hvilke opplysninger kan registreres.....	25
10.3.1	Økonomiske interesser.....	25
10.3.2	Verv mv.....	28
10.3.3	Vervet eller interessen må være på et område som medfører risiko for interesse- eller lojalitetskonflikt med arbeidsgivers legitime interesser	29
10.4	Adgang til å gjøre unntak fra opplysningsplikt der sterke personvern hensyn gjør seg gjeldende.....	30
11	Gjennomføring av registreringsordning	30
11.1	Nærmere om virksomhetens fastsettelse av registreringsplikt	30
11.2	Ansvar for å gjennomføre registreringsplikt	31
11.3	Registrering og lagring av opplysningene.....	32
11.4	Hvor lenge opplysningene bør forbli registrert	32
12	Tilgang til registrerte opplysninger mv.....	33
12.1	Den registrertes tilgang	33
12.2	Arbeidsgivers tilgang til og bruk av opplysningene	33
12.3	Allmennhetens tilgang	33
13	Økonomiske og administrative konsekvenser	34
14	Forslag til veiledende retningslinjer	34

1 Innledning og bakgrunn

1.1 Innledning

Statsforvaltningen er en viktig del av det demokratiske og politiske systemet. Den forbereder saker for avgjørelse av politiske myndigheter, iverksetter og gjennomfører vedtatt politikk, og fatter vedtak som har betydning for enkeltindividers rettigheter og plikter. Det er derfor viktig at den enkelte og samfunnet har tillit til at forvaltningen og det enkelte forvaltningsorgan opptrer objektivt, saklig og nøytralt. Det er også viktig at det er åpenhet omkring de vurderinger som gjøres, og hvilke interesser som er hensyntatt.

Det finnes i dag en rekke regler og retningslinjer som skal ivareta og sikre forvaltningens uavhengighet, integritet og nøytralitet. Forvaltningslovens habilitetsregler er sentrale, men det er også regler som i noen grad begrenser statsansattes adgang til å inneha bierverv, ekstraarbeid mv., og som på nærmere bestemte vilkår pålegger statsansatte en plikt til å avklare om verv, ekstraarbeid mv. er forenlige med arbeidsforholdet i staten. Utgangspunktet er likevel at statsansatte har full rådighet over sin fritid, og står fritt til å organisere sin økonomi, uten innblanding eller innsyn fra arbeidsgiver.

Statsansattes verv, ekstraarbeid, økonomiske interesser, investeringer mv. kan imidlertid gi bindinger eller særinteresser som kan føre til interesse- eller lojalitetskonflikt mellom den ansattes private engasjement og virksomhetens interesser. I tillegg kommer at tilliten til statsforvaltningen og det enkelte forvaltningsorgan vil kunne påvirkes av om statsansatte oppfattes å ha bindinger eller særinteresser på grunn av økonomiske interesser, verv, ekstraarbeid mv.

Den ulovfestede lojalitetsplikten i arbeidsforhold kan gi den statsansatte en plikt til å varsle om slike forhold, dersom det er en reell risiko for at det kan oppstå en interesse- eller lojalitetskonflikt. Innenfor rammene av arbeidsgivers styringsrett kan det gis en generelt utformet instruks som pålegger ansatte å opplyse om nærmere bestemte forhold, slik at arbeidsgiver kan ha mulighet for oversikt over mulige interesse- og lojalitetskonflikter, og dermed sikre tilliten til at det ikke foreligger interesse- eller lojalitetskonflikter når statsansatte behandler saker i forvaltningen. Arbeidsgivers behov for å pålegge opplysningsplikt om statsansattes økonomiske interesser, verv, ekstraarbeid mv., må imidlertid balanseres og avveies mot statsansattes personlige integritet, personvern og individuelle menneskerettigheter.

For å bidra til en enhetlig vurdering, og å bidra til at statlige virksomheter ikke går lengre i å pålegge registreringsplikt i generelle instruksjoner enn det hjemmelsgrunnlaget tilsier, har Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) utarbeidet utkast til veiledende retningslinjer om registreringsordning for økonomiske interesser mv. Utkastet søker å klargjøre og presisere hvilke kriterier og hensyn som kan inngå i den enkelte virksomhets vurdering av om det skal etableres en registreringsordning, hvilke ansatte som skal omfattes og hvilke opplysninger som skal inngå.

Med statsansatte menes både statsansatte og embetsmenn, med mindre det fremgår av sammenhengen at det skilles mellom embetsmenn og andre statsansatte. I tillegg er også statssekretærer og politiske rådgivere i departementene omfattet av ordningen.

Det vil være opp til den enkelte virksomhet å ta stilling til om det skal etableres en registreringsordning, hvilke ansatte som skal omfattes og hvilke opplysninger som skal

registreres. Ved vurderingen må det også ses hen til om de ordinære habilitetsreglene i forvaltningsloven og etiske regler for staten er tilstrekkelige. For svært mange statlige stillinger vil disse reglene være tilstrekkelige, slik at registreringsplikt ikke er nødvendig eller forholdsmessig. De ansatte vil ha registreringsplikt dersom registreringsordning etableres i virksomheten.

KMD legger til grunn at en registreringsordning vil være et kontrolltiltak etter arbeidsmiljøloven §§ 9-1 og 9-2, og at personopplysningsloven gjelder for behandling av opplysningene.

Hensikten med en registreringsordning er å bidra til ytterligere åpenhet omkring forhold som kan medføre risiko for lojalitets- eller interessekonflikter. Registrerte opplysninger vil være omfattet av offentlighetsloven, og åpne for innsyn.

KMDs veiledende retningslinjer er ikke ment å sette til side eller gripe inn i allerede eksisterende regler og retningslinjer som gjelder for bestemte grupper ansatte. Det samme gjelder opplysningsplikt om verv og økonomiske interesser som følger av andre regler.

De veiledende retningslinjene som foreslås nå, kommer i tillegg til bestemmelser om habilitet i forvaltningsloven, interessekonflikter mv. i punkt 4.5 i de etiske retningslinjene for staten, bestemmelsen i hovedtariffavtalene i staten punkt 1.1.4 om ekstraerverv, samt retningslinjene for statsansattes rett til ekstraerverv gitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, inntatt i Statens personalhåndbok (punkt 10.13). Det må kunne legges til grunn at statsansatte oppfyller og etterlever de krav som følger av dette regelverket.

Registreringsplikt innebærer ikke at det er tatt stilling til habilitet, om det foreligger interessekonflikt som nevnt i etiske retningslinjer, eller hvorvidt det er gitt tillatelse til bierverv/styreverv el. Det må således gjøres selvstendige vurderinger opp mot de øvrige bestemmelsene, og det vil fortsatt være den statsansatte som selv må sørge for å få avklart disse spørsmålene.

Det er videre grunn til å understreke at det ikke er noe klander- eller kritikkverdig å inneha økonomiske interesser mv. som er underlagt registreringsplikt. Det er både viktig og riktig at statsansatte deltar i andre deler av samfunnslivet, og registreringsplikt er ikke ment å motvirke dette, eller være til hinder for mobilitet og rekruttering til stillinger.

1.2 Bakgrunn og mandat

Stortinget fattet 12. april 2016 følgende vedtak (nr. 590):

«Stortinget ber regjeringen vurdere om tilsvarende regler som gjelder for registrering av regjeringsmedlemmers økonomiske interesser, bør gjøres gjeldende for departementsråder»

Departementet har besluttet at en eventuell registreringsordning også bør kunne gjelde for andre statsansatte, og at ordningen hjemles i arbeidsgivers styringsrett. Med statsansatte menes både statsansatte og embetsmenn. På denne bakgrunnen har er det fastsatt følgende mandat for en utredning om registreringsordning for statsansattes verv og økonomiske interesser:

- Registreringsordningen hjemles i arbeidsgivers styringsrett, og forvaltes i den enkelte virksomhet, som også avgjør hvilke ansatte som skal omfattes.
- Registreringsordningen skal ivareta hensynet til personvern.

- Registrene blir ikke offentlig tilgjengelige, men vil være gjenstand for innsyn gjennom offentlighetsloven.
- Utredningen skal omfatte forslag til veiledende sentrale administrative retningslinjer for registreringsordningen.
- De veiledende sentrale retningslinjene skal angi kriterier for virksomhetenes vurdering av hvilke ansatte som kan omfattes og hvilke opplysninger som kan registreres.
- Den enkelte virksomhet avgjør om det skal innføres en registreringsordning, hvilke ansatte som skal omfattes og hvilke opplysninger som skal registreres. Den enkelte virksomhet er ansvarlig for at registreringen har tilfredsstillende behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven.

Mandatet innebærer at en vurdering av andre rettsgrunnlag for en registreringsplikt faller utenfor utredningen. Mandatet angir videre at det er den enkelte statlige virksomhet som skal forvalte en registreringsordning. Det innebærer at en vurdering av ulike måter å gjennomføre en registreringsordning på, f.eks. et eller flere sentrale registre, faller utenfor utredningen.

1.3 Sammendrag

I høringsnotatet brukes begrepet statsansatte som en felles betegnelse for statsansatte og embetsmenn, med mindre det fremgår av sammenhengen at det skilles mellom embetsmenn og andre statsansatte. I tillegg er også statssekretærer og politiske rådgivere i departementene omfattet av ordningen.

I punkt 2 gis det en kort gjengivelse av gjeldende regler og retningslinjer for statsansatte som skal ivareta og sikre forvaltningens uavhengighet mv. I tillegg beskrives hvilket behov en registreringsordning er ment å skulle dekke. En kort oversikt over registreringsordningene for stortingsrepresentanter, regjeringsmedlemmer og dommere er tatt inn i punkt 3.

I punkt 4 gis det en nærmere oversikt av de sentrale hensyn som gjør seg gjeldende ved vurderingen av en registreringsordning for statsansatte.

I punkt 5 behandles det nærmere innholdet i arbeidsgivers styringsrett og ansattes lojalitetsplikt, forhold som utgjør det rettslige grunnlaget for registreringsordningen. Punkt 6 behandler skrankene for en registreringsordning som følger av individuelle menneskerettigheter, primært retten til privatlivets fred. Punkt 7 behandler forholdet til arbeidsmiljølovens bestemmelser om kontrolltiltak, mens det i punkt 8 gis en vurdering av forholdet til personopplysningslovens krav til behandlingsgrunnlag. I punkt 9 omtales den rettslige statusen til veiledende sentrale retningslinjer, og forholdet til enkelte særlige grupper av statsansatte og virksomheter.

Punkt 10 inneholder den nærmere vurderingen av hvilke kriterier og hensyn som kan legges til grunn ved vurderingen av hvilke opplysninger som kan registreres, og hvilke stillinger, roller eller funksjoner som kan pålegges registreringsplikt. Det foreslås at retningslinjene angir kriterier for virksomhetenes vurderinger, men at den enkelte virksomhet må ta stilling til om det skal etableres en registreringsordning, og fastsette hvilke opplysninger som skal registreres, og hvilke stillinger, funksjoner eller roller som skal pålegges registreringsplikt. Endelig foreslås det at de sentrale retningslinjene angir at det bør gjøres unntak fra opplysningsplikt der sterke personvern hensyn gjør seg gjeldende.

Gjennomføringen av registreringsordningen behandles i punkt 11. I dette punktet drøftes ansvaret for å gjennomføre en registreringsordning, krav til arbeidsgivers saksbehandling og fremgangsmåte, og spørsmål om lagring av opplysninger.

Tilgang til de registrerte opplysningene er behandlet i punkt 12, mens økonomiske og administrative konsekvenser er behandlet i punkt 13.

Utkast til veiledende sentrale retningslinjer er tatt inn i punkt 14. Utkastet er utformet slik at det kan fylles ut med de konkrete bestemmelsene om registreringsplikt som fastsettes av den enkelte virksomhet. Departementet vil utforme konkrete merknader til de enkelte bestemmelsene i retningslinjene, til veiledning for virksomhetene på bakgrunn av høringsnotatet og innspillene. Dette vil bli tatt inn i Statens personalhåndbok sammen med retningslinjene når disse er fastsatt.

2 Regulering av statsansattes økonomiske interesser mv.

2.1 Eksisterende regler

Det finnes i dag en rekke regler og retningslinjer som skal ivareta og bidra til å sikre forvaltningens uavhengighet, integritet og nøytralitet. De mest sentrale av disse er de generelle reglene om habilitet i forvaltningsloven §§ 6 flg., de etiske reglene for statsansatte, statsansattelovens regler om gaver i tjenesten, retningslinjene for statsansattes rett til ekstraervert og hovedtariffavtalene i staten punkt 1.1.4 om adgang til ekstraervert og bistilling.

I hovedtariffavtalenes punkt 1.1.4 er det gitt en generell bestemmelse om statsansattes adgang til å ha lønnede ekstraervert. Bestemmelsen lyder:

«Arbeidstakere må ikke inneha bistillinger, biervert, styreververt eller andre lønnede oppdrag som kan hemme eller sinke deres ordinære arbeid med mindre det foreligger særskilt pålegg eller tillatelse.»

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har fastsatt retningslinjer for statsansattes rett til ekstraervert, som gjelder adgang til å ta ekstraarbeid eller drive privat ervertsvirksomhet. Retningslinjene er tatt inn i Statens personalhåndbok (SPH) punkt 10.13, og er ment å være en presisering av hvor langt lojalitetsplikten gjelder.

Kapittel 4 i etiske retningslinjer for statsansatte, fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, omhandler tillit til statsforvaltningen. I innledningen til bestemmelsene står det:

«For å ivareta og styrke befolkningens tillit til statsforvaltningen, er det særlig viktig at de avgjørelsene som tas, ikke blir påvirket av hensyn som er saken uvedkommende.»

Våre viktigste regler for å sikre tilliten til den offentlige forvaltning er habilitetsreglene i forvaltningsloven § 6. I tillegg har vi regler om biervert, karantenebestemmelser ved overgang til annen virksomhet og forbud mot gaver i tjenesten. Samlet sett dekker disse reglene ulike sider ved det å sikre at statsansatte ikke lar seg påvirke av usaklige hensyn, og at statens interesser og tilliten til statsforvaltningen blir ivaretatt.»

Punkt 4.2 i de etiske retningslinjene gjelder biervert mv., og eierskap til eller handel med verdipapirer.

«En statsansatt kan ikke inneha ekstraervert og biervert, styreververt, annet lønnet oppdrag eller eie eller handle med finansielle instrumenter, der dette er

uforenelig med den statlige arbeidsgivers legitime interesser, eller er egnet til å svekke tilliten til forvaltningen.

Det må være åpenhet om statsansattes ekstraervert og biertvert mv. som kan ha betydning for tjenestetøvelsen.»

I kommentarene til bestemmelsen er det bl.a. vist til at det kan være en plikt for ansatte til uoppfordret å gi opplysninger om biertvert, eierskap til eller handel med verdipapirer, dersom det kan være tvil om aktiviteten er forenelig med arbeidsgivers legitime interesser.

I tillegg finnes det særlige regler om adgang til bistillinger mv. for ansatte i enkelte statlige organer, så som for dommere, politi og ansatte i Finanstilsynet m.fl. For ledere som er omfattet av statens lederlønnssystem, følger det av punkt 4 i lederlønnskontraktene at lederen ikke har «adgang til å påta seg styreverv eller andre oppdrag utenfor virksomheten, uten at dette på forhånd er skriftlig godkjent av arbeidsgiver».

Som gjennomgangen over viser, finnes det i dag ingen generell regulering som gir statsansatte plikt til å opplyse arbeidsgiver om verv eller økonomiske interesser utenfor arbeidsforholdet. For ansatte i enkelte statlige organer finnes det imidlertid særlige regler om rapporterings- eller opplysningsplikt. Dommeres sidegjøremål er særlig regulert i domstolloven kapittel 6 A, og ansatte i Finanstilsynet er omfattet av særlige regler om bl.a. rapporteringsplikt om handel med verdipapirer, jf. finanstilsynsloven § 7. KMD er videre kjent med at enkelte virksomheter i interne retningslinjer og instruksjer har fastsatt regler om opplysningsplikt om eierinteresser. Dette er bl.a. gjort i Nærings- og fiskeridepartementet.

2.2 Behovet for en registreringsordning

Statsansattes ekstraarbeid, investeringer mv. kan gi bindinger eller særinteresser som kan føre til interesse- eller lojalitetskonflikt mellom den ansattes private engasjement og virksomhetens interesser, selv om det ikke medfører at den ansatte blir inhabil eller har en rollekombinasjon som er uforenelig med arbeidsforholdet. I tillegg kommer at tilliten til statsforvaltningen og det enkelte forvaltningsorgan vil kunne påvirkes av om statsansatte oppfattes å ha bindinger eller særinteresser på grunn av ekstraarbeid, økonomiske interesser, verv mv.

En registreringsordning vil gi statlige arbeidsgivere mulighet for oversikt over statsansattes mulige interesse- og lojalitetskonflikter. På den måten kan arbeidsgiver, gjennom organisering og ledelse av arbeidet, sikre at det ikke foreligger interesse- eller lojalitetskonflikter når statsansatte behandler saker i forvaltningen. Åpenhet omkring slike forhold kan bidra til å gjøre det enklere for både for statlige virksomheter og allmennheten å vurdere hvorvidt det foreligger interessekonflikter eller inhabilitetssituasjoner.

3 Registreringsordninger på andre områder

3.1 Reglement om registrering av verv og økonomiske interesser for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer

Stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer er underlagt et eget reglement om registrering av verv og økonomiske interesser. For stortingsrepresentantene er registreringsordningen hjemlet i Stortingets forretningsordens § 76. Stortingets

registreringsordning er gjort gjeldende for regjeringsmedlemmene gjennom lov av 30. november 2012 nr. 70 med tilhørende forskrift av 30.11. 2012 nr. 1114. Det finnes ingen tilsvarende regler for øvrige politikere i forvaltningen.

Formålet med registeret er å gi en samlet informasjon om stortingsrepresentantenes verv og økonomiske interesser som har berettiget interesse for allmennheten, reglementets § 1 første ledd. Reglementet gjelder for alle innvalgte stortingsrepresentanter og vararepresentanter som møter i Stortinget, reglementets § 1 siste ledd. I forarbeidene til lov om regjeringsmedlemmenes registreringsplikt fremgår det at formålet er «å skape større åpenhet om representantenes og regjeringsmedlemmenes økonomiske tilknytning til, eller verv i, organisasjoner, selskaper, institusjoner mv., slik at offentligheten kan få kunnskap om hvilke interessekonflikter som eventuelt kan oppstå».¹

Reglementet pålegger stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer en plikt til å registrere alle verv og interesser som listes opp i reglementets §§ 2 til 11. Registeret er offentlig tilgjengelig på stortinget.no og regjeringen.no. Fristen for registrering er en måned etter at nyvalgt storting trer sammen, eller en måned etter at vedkommende har tiltrådt som medlem av regjering. Endringer av eller nye opplysninger skal også meldes innen en måned. Opplysningene tas ut av det elektroniske registeret når vedkommende er gått ut av Stortinget eller regjeringen, og blir arkivert.

I stortingsreglementets § 2 er registreringsplikten for verv angitt til å gjelde verv "*i private eller offentlige selskapers og interesseorganisasjoners styrende organer, samt i statlig eller kommunalt organ.*" Ulønnede verv i politisk parti er unntatt registreringsplikt. Medlemskap i organisasjoner eller foreninger er ikke underlagt registreringsplikt, heller ikke medlemskap i brorskaps- eller søsterforbund².

Det er videre registreringsplikt for selvstendig inntektsbringende arbeid, lønnet stilling eller engasjement som kommer i tillegg til stortingsarbeidet, jf. reglementets §§ 3 og 4. Avtaler om permisjon eller avtaler av økonomisk karakter med tidligere arbeidsgiver skal registreres, reglementets § 5. Det samme gjelder ansettelse, engasjement eller lignende med fremtidige arbeidsgivere, reglementets § 6. Også navn på personer, selskaper eller organisasjoner som gir økonomisk støtte eller vederlag skal registreres, reglementets § 7. Økonomisk støtte eller vederlag fra samme kilde som overstiger 50 000 kroner, skal angis særskilt og med beløp.

Fast eiendom som har betydelig verdi og som benyttes i næringsvirksomhet er registreringspliktig, reglementets § 8.

Registreringsplikten omfatter også selskapsinteresser som stortingsrepresentanten selv direkte eller indirekte eier eller forvalter, jf. reglementets § 9. Eierandeler i aksjefond eller annet verdipapirfond skal ikke oppgis. Fra 1. oktober 2017 omfatter bestemmelsen også

¹ Prop. 139 L (2011-2012)

² I Ot.prp. nr. 44 (2000-2001) er brorskaps- og søsterforbund omtalt på følgende måte (s. 160): «Foreninger med lukket medlemskap, basert på at medlemskap må anbefales og godkjennes. Medlemmene vil i slike foreninger ofte ha særlige forpliktelser overfor foreningen og hverandre, og foreningens vedtekter, eller deler av disse, for eksempel opptaksregler, er hemmelige.»

*"Selskapsinteresser som eies indirekte gjennom et annet selskap er ikke omfattet av registreringsplikten dersom vedkommende, sammen med nærstående (jf. aksjeloven § 1-5 (1)), eier mindre enn 10 pst. av selskapet, og heller ikke deltar i investeringsbeslutninger. Dette unntaket gjelder ikke for selskap som er organisert som ansvarlig selskap (ANS eller DA) eller kommandittselskap (KS)."*³

I tillegg ble det fra 1. oktober 2017 innført en generell bestemmelse om registreringsplikt for økonomiske interesser "som eies indirekte gjennom et annet selskap eller andeler i aksjefond eller annet verdipapirfond meldes inn dersom det foreligger særlige personlige eller økonomiske interesser som kan gi grunnlag for mulige interessekonflikter", jf. reglementet § 9 nytt siste ledd.

3.2 Dommeres sidegjøremål

For dommere brukes sidegjøremål som en felles betegnelse for engasjementer, verv, medlemskap, bistillinger, økonomiske interesser mv., jf. opplistingen i domstoloven § 121 a.

Sidegjøremålsreglene omfatter både forbud mot bestemte sidegjøremål, domstoloven § 121 b, krav om godkjenning for nærmere angitte sidegjøremål, bl.a. privat eller offentlig næringsvirksomhet, domstoloven § 121 c, og registreringsplikt for sidegjøremål, domstoloven § 121 e. Registreringsplikten er også gjort gjeldende for dommere i Arbeidsretten, arbeidstvistloven § 36 tredje ledd.

Formålet med sidegjøremålsregisteret er å sikre full åpenhet om dommeres sidegjøremål, og gjøre det lettere for parter og advokater å foreta undersøkelser rundt dommerens habilitet. Registeret føres av Domstoladministrasjonen, og er offentlig tilgjengelig på domstoladministrasjonen.no. Registreringsplikten gjelder alle dommere og dommerfullmektiger i de alminnelige domstolene (inklusive Oslo byfogdembete) og jordskifterettene. Både faste og midlertidige dommere omfattes, så fremt de er utnevnt eller ansatt for en periode på mer enn en måned. Fristen for registrering er en måned etter utnevning eller ansettelse, men to måneder dersom sidegjøremålet krever godkjenning. Samme frister gjelder for nye eller endrede verv etter utnevning eller ansettelse. Opplysningene slettes fra det elektroniske registeret når dommeren slutter, samt tre år etter at sidegjøremålet ble avsluttet eller investeringen opphørte.

Domstolovens utgangspunkt er at alle sidegjøremål skal registreres i sidegjøremålsregisteret, i tillegg til informasjon om siste stilling før utnevning eller ansettelse som dommer. Nærmere bestemmelser om registreringsplikt er gitt i forskrift om sidegjøremål.

Registreringsplikten omfatter

- investeringer i enkeltelskaper som overstiger NOK 200.000 på investeringstidspunktet eller eierskap som overstiger 10 % av selskapet. Registreringsplikten gjelder ikke bankinnskudd, aksjefond eller lignende. Investeringens størrelse skal ikke registreres.
- tillitsverv i forening, lag, organisasjon eller politisk parti med over 100 medlemmer.
- medlemskap i brorskaps- eller søsterforbund, for eksempel Frimurerlogen eller Odd Fellow.
- verv i private eller offentlige selskap.

³ Innst. 487 S (2016-2017)

- deltagelse i utvalg, råd, nemnd eller lignende opprettet av det offentlige. Det samme gjelder private tvisteløsningsnemnder og tilsvarende.
- annen virksomhet som f. eks. undervisning, sensur, forfatterskap, voldgift eller andre typer virksomhet.
- siste stilling før utnevning eller ansettelse som dommer⁴

Unntatt fra registreringsplikt er «*medlemskap i politiske partier, i trossamfunn, i interesseorganisasjoner og ideelle foreninger, verv og lignende i ideelle foreninger som har færre enn 100 medlemmer, samt enkeltstående foredrag, forelesninger og lignende*», jf. domstoloven § 121 e annet ledd. Medlemskap i brorskaps- eller søsterforbund er likevel registreringspliktig, jf. domstoloven § 121 e tredje ledd.

Endelig har Domstoladministrasjonen adgang til å gjøre unntak fra registreringsplikt etter søknad, dersom sterke personvern hensyn taler for det, jf. § 7 i forskrift om sidegjøremål. I merknadene til bestemmelsen er det angitt at unntaket «*vil kun være aktuelt i spesielle unntakstilfelle og vanligvis bare i forbindelse med verv og lignende i politiske partier, trossamfunn, interesseforeninger eller ideelle foreninger*».

4 Formål og hensyn

4.1 Tilliten til forvaltningen

I Stortingsmelding nr. 35 (1991-1992) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk, fremgår det at forvaltningen «*fungerer på vegne av overordnede politiske myndigheter som av folket i valg har fått mandat til å utøve styring*». ⁵ Respekten for demokratiet som en tillitsbasert delegering av myndighet fra folket er derfor grunnleggende også for legitimiteten til forvaltningens virksomhet:

«Statsforvaltninga skal sjå til at politiske avgjerder vert sette ut i livet lojalt og effektivt. Ho førebur saker for dei politiske styresmaktene, men tek òg sjølv avgjerder om folks rettar og plikter. Det gjer forvaltninga til ein sentral del av det demokratiske og politiske systemet.» ⁶

På individnivå forutsetter dette at ansatte er lojale overfor sittende politisk ledelse og samfunnet virksomheten er satt til å tjene. Regler som regulerer interessekonflikter bidrar til å styrke garantien for at avgjørelser og avgjørelsesgrunnlag bygger på saklige og legitime hensyn, og styrker dermed også den berørtes rettssikkerhet og demokratihensynet.

Allmennhetens tillit til forvaltningen er også avhengig av åpenhet og muligheter for kontroll. Transparens bidrar til å styrke tilliten til at det enkelte forvaltningsorgan løser samfunnsoppdraget det er gitt, og til at enkeltsaker, faglige utredninger og råd gis på objektivt, saklig og nøytralt grunnlag, og i henhold til gjeldende regelverk.

Tilliten til statsforvaltningen og avgjørelsesgrunnlagenes demokratiske legitimitet vil kunne påvirkes av om statsansatte, og særlig ansatte i ledende posisjoner, kan oppfattes å ha særinteresser eller bindinger som følge av økonomiske interesser eller private verv.

⁴ Opplistingen er hentet fra "Dommeres sidegjøremål" på domstoladministrasjonen.no

⁵ St. meld. 35 (1991-1992) s. 21.

⁶ St. meld. 19 (2008-2009)

Hensynet til tillit må imidlertid balanseres mot statsansattes individuelle menneskerettigheter, til å kunne disponere sin fritid og sin økonomi på lik linje med andre borgere i samfunnet, se nærmere nedenfor punkt 4.4 og 6.

4.2 Forebygge interessekonflikter

Interessekonflikter oppstår der det er en konflikt mellom den interesse arbeidstaker skal ivareta i utøvelse av arbeidet (det offentliges interesse) og en interesse som arbeidstakeren har i egenskap av privatperson (en privat interesse). Interessekonflikter kan være reelle, der den ansattes valg reelt sett vil innebære en prioritering av de kolliderende offentlige og private interessene, eller hypotetiske (mulige), der det utad kan fremstå som om den ansatte er i en interessekonfliktsituasjon. Disse to tilfellene kommer til uttrykk og smeltes sammen i forvaltningsloven § 6 annet ledd, hvoretter særegne forhold som er egnet til å *svekke tilliten* til den enkeltes upartiskhet vil lede til inhabilitet.

Det er nær sammenheng mellom håndteringen av interessekonflikter og forvaltningens integritet.⁷ Hensynet til å sikre demokratisk styring av forvaltningen og ivaretagelse av rettsstatsprinsipper tilsier at det finnes mekanismer som gir sikkerhet for at statsansatte tjener fellesskapet i utøvelsen av deres rolle. *Forebygging* av interessekonflikter er derfor viktig for å ivareta forvaltningens integritet.

Dette følger også av FN-konvensjonen om antikorrupsjon⁸, som i artikkel 7 fjerde ledd angir at statene skal «*seek to adopt, maintain and strengthen systems that promote transparency and prevent conflicts of interest*».

Etter artikkel 8 femte ledd skal medlemsstatene «*endeavour, where appropriate and in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to establish measures and systems requiring public officials to make declarations to appropriate authorities regarding, inter alia, their outside activities, employment, investments, assets and substantial gifts or benefits from which a conflict of interest may result with respect to their functions as public officials*».

Konvensjonens begrunnelse for opplysnings- og registreringsordninger for offentlig ansatte er at «*conflicts of interest as well as perceptions of such conflicts undermine public confidence in the integrity and honesty of civil servants and other officials*».⁹

4.3 Åpenhet

For at reglene som skal forebygge interessekonflikter og sikre tilliten til forvaltningen skal fungere, må de suppleres med regler som sikrer åpenhet om og muliggjør arbeidsgivers og allmennhetens kontroll med, etterlevelse av reglene. Forvaltningens rolle som

⁷ «Public integrity refers to the consistent alignment of, and adherence to, shared ethical values, principles and norms for upholding and prioritizing the public interest over private interests in the public sector», OECD recommendation on public integrity.

⁸ UN Convention Against Corruption, ratifisert av Norge i 2006.

⁹ Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention Against Corruption, United Nations Office on Drugs and Crime Division for Treaty Affairs (2006) avsnitt 96

myndighetsutøver stiller generelt sett særlige krav til sikkerhet for at utøvelsen skjer i det offentliges interesse og ikke til fordel for særinteresser.

Åpenhet er nødvendig for å styrke arbeidsgiverens muligheter til å bidra til å sikre allmennhetens tillit til virksomhetens og de ansattes integritet. Åpenhet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver om forhold som vil kunne lede til interessekonfliktsituasjoner, gir arbeidsgiver mulighet til å ta hensyn til dette ved fordeling og organisering av arbeidet.

Det er ikke nødvendigvis tilstrekkelig at virksomheten rent faktisk forebygger interessekonflikter for å sikre offentlighetens tillit til etterlevelsen av normer og regelverk. Åpenhet for allmennheten om interne forebyggingstiltak vil kunne hindre mistanke om interessekonflikter, og sikre nødvendig kontroll med etterlevelsen.

Dette vil spesielt være aktuelt der registreringsordningen forvaltes i den enkelte virksomhet, og omfatter virksomhetens øverste ledere. Åpenhet for allmennheten vil her bidra til å styrke tilliten til etterlevelsen av plikten. Dette vil særlig tale i retning av offentliggjøring av virksomhetens interne retningslinjer for registrering, med opplysninger om hvilke stillinger som er omfattet.

4.4 Hensynet til statsansattes rett til personvern og privatliv

Hensynet til tilliten til forvaltningen og åpenhet omkring mulige interesse- eller lojalitetskonflikter, må balanseres mot hensynet til statsansattes rett til personvern og privatliv. Statsansatte har i utgangspunktet samme rådighet over sin fritid og frihet til å organisere sin økonomi uten innblanding eller innsyn fra arbeidsgiver, som andre arbeidstakere. Dette kan tale for å utvise varsomhet med å pålegge registrering av de ansattes økonomiske interesser.

Opplysninger om økonomiske interesser mv. vil i mange sammenhenger være beskyttet av bestemmelsen om privatlivets fred i GrL § 102 og flere menneskerettighetskonvensjoner. Det innebærer at en registreringsordning må oppfylle vilkårene for å gripe inn i vernet, se nærmere nedenfor under punkt 6.

5 Rettslig grunnlag for registreringsordning - arbeidstakers lojalitetsplikt og arbeidsgivers styringsrett

Det følger av redegjørelsen over i punkt 2, at det i dag ikke finnes noen generell lovbestemmelse, instruks eller retningslinje som gir statsansatte plikt til å opplyse arbeidsgiver om verv eller økonomiske interesser.

Grunnloven § 113 oppstiller krav om hjemmel for myndighetenes inngrep, og et pålegg om at statsansatte skal registrere verv eller økonomiske interesser vil i utgangspunktet være omfattet av dette kravet. Det er videre klart at alternative rettslige grunnlag kan være tilstrekkelige til å begrunne inngrep¹⁰. Arbeidsgivers styringsrett vil kunne være et slikt rettslig grunnlag for tiltak rettet mot statsansatte.

¹⁰ Se Innst.186 S (2013-2014 s. 31, Dok. nr. 16 (2011-2012) s. 248, Rt. 2014 s. 1105 avsnitt 25, Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett, 10. utg. (2014)

Arbeidsgivers styringsrett angis normalt som arbeidsgivers rett til å lede, kontrollere og organisere arbeidet, og anses som en følge av det underordningsforholdet som etableres mellom arbeidsgiver og arbeidstaker gjennom inngåelse av arbeidsavtalen. Styringsretten er begrenset gjennom bestemmelser i lov, forskrift, tariffavtaler og ulovfestede prinsipper. Høyesterett har definert styringsretten slik:

«Arbeidsgiver har i henhold til styringsretten retten til å organisere, lede og kontrollere og fordele arbeidet, men det må skje innenfor rammen av det arbeidsforholdet som er inngått. Ved tolkning og utfylling av arbeidsavtalene må det blant annet legges vekt på stillingsbetegnelsen, omstendighetene rundt ansettelse, sedvane i bransjen, praksis i det aktuelle arbeidsforholdet og hva som finnes rimelig i lys av samfunnsutviklingen.»¹¹

«Styringsretten begrenses imidlertid også av mer allmenne saklighetsnormer. Utøvelse av arbeidsgivers styringsrett stiller visse krav til saksbehandlingen, det må foreligge et forsvarlig grunnlag for avgjørelsen, som ikke må være vilkårlig, eller basert på utenforliggende hensyn.»¹²

Styringsrett vil dermed kunne være et rettslig grunnlag for å iverksette tiltak som kan virke inngripende overfor den enkelte arbeidstaker, eller som begrenser den enkelte arbeidstakers handlemfrihet. Arbeidsgiver vil i medhold av styringsretten også kunne klargjøre og presisere innholdet og omfang av den ulovfestede lojalitetsplikten i arbeidsforhold.

Lojalitetsplikten innebærer en plikt for arbeidstaker til lojalt å fremme og ivareta arbeidsgivers interesser, og som utgangspunkt en plikt til å avstå fra handlinger eller opptreden som kan skade arbeidsgivers legitime interesser. Lojalitetsplikten kan dermed også medføre et inngrep eller en begrensning i hva arbeidstaker kan gjøre på fritiden. Dette gjelder selv om utgangspunktet er at det arbeidstaker gjør utenfor avtalt arbeidstid, normalt er arbeidsgiver uvedkommende¹³. Lojalitetsplikten er relativ, det kan kreves mer av arbeidstakere i ledende eller overordnede stillinger, eller i stillinger som krever særlig tillit, enn av arbeidstakere i underordnet stilling.

En konsekvens av lojalitetsplikten er at arbeidstaker selv må ta opp og avklare forhold som kan være problematiske i forhold til lojalitetsplikten, med arbeidsgiver. Dette kan f.eks. gjelde økonomiske interesser, ekstraarbeid, verv e.l. der det er en reell risiko for at den ansatte kan være inhabil eller komme i en interesse- eller lojalitetskonflikt. Lojalitetsplikten vil dermed kunne medføre en plikt for den ansatte til å gi arbeidsgiver opplysninger som ellers vil være private og arbeidsgiver uvedkommende.

Denne varslings- eller opplysningsplikten gjelder uavhengig av om arbeidsgiver har gitt noen instruks om det, eller presisert hvilke forhold arbeidsgiver mener kan være problematiske.

Hvor langt lojalitetsplikten strekker seg når det gjelder ansattes plikt til å opplyse om verv og økonomiske interesser, beror på en interesseavveining mellom arbeidsgivers legitime interesser og arbeidstakerens interesser, individuelle menneskerettigheter og rett til å disponere sin fritid og sin økonomi.

¹¹ Rt. 2000 s. 1602 Nøkk

¹² Rt. 2001 s. 418 Kårstø

¹³ Se Jan Tormod Dege (2003) Arbeidsrett, kap. 16, Gerd Engelsrud (2013) Styring og vern, kap. 4.

Dette vil i utgangspunktet være en konkret vurdering av hva som er nødvendig for å unngå en reell risiko for interesse- eller lojalitetskonflikt, sammenholdt med hva en lojal oppfyllelse av arbeidsavtalen vil kreve.

Arbeidsgiver vil imidlertid, innenfor rammene av styringsretten, kunne fastsette en generelt utformet instruks som pålegger arbeidstaker å opplyse om forhold som kan skape lojalitets- eller interessekonflikter, og på den måten presisere lojalitetspliktens innhold og omfang. I vurderingen av hvor langt arbeidsgiver kan gå i å pålegge registreringsplikt i medhold av styringsretten, må arbeidsgiver både vurdere de nærmere grensene for ansattes lojalitetsplikt, i tillegg til de begrensninger som gjelder for styringsretten.

I punkt 10 gis en nærmere vurderingen av hvor langt arbeidsgiver på grunnlag av lojalitetsplikt og styringsrett kan gå i å pålegge statsansatte plikt til å registrere verv og økonomiske interesser.

Det er likevel klart at arbeidsgivers styringsrett og arbeidstakernes lojalitetsplikt ikke vil være tilstrekkelig grunnlag til å gi et generelt pålegg til alle ansatte i virksomheten om å registrere økonomiske interesser og private verv. Det vil trolig også gjelde selv om plikten begrenses til å gjelde bare noen få opplysninger. Et slik pålegg vil kreve hjemmel i lov.

6 Forholdet til menneskerettighetene – retten til privatliv og personvern

6.1 Retten til privatliv og personvern

Privatlivets fred er vernet gjennom Grunnloven § 102, Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 1950 artikkel 8 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 1966 artikkel 17.¹⁴ Både personvernet og den personlige integritet er vernet gjennom retten til privatliv.¹⁵ Etter grunnlovsreformen 2014 lyder Grunnloven § 102 første ledd «*Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon*». Bestemmelsen bygger på de konvensjonsfestede rettighetene.¹⁶

I storkammeravgjørelsen *S. and Marper mot Storbritannia* uttalte Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) at «*The mere storing of data relating to the private life of an individual amounts to an interference within the meaning of article 8*».¹⁷ Hvilke opplysninger som etter EMK vil gjelde et *individ's privatliv*, lar seg ikke beskrive uttømmende.¹⁸ Det er antatt at i situasjoner der offentlige myndigheter gir pålegg om

¹⁴ Konvensjonene er inkorporert i norsk rett gjennom lov 30/1999 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettighetsloven) § 2

¹⁵ For en generell drøftelse av forholdet mellom personvernet og menneskerettighetene, se Hans Petter Graver og Henning Harborg, Datalagring og menneskerettighetene - Utredning til Justisdepartementet og Samferdselsdepartementet, 1. oktober 2015 - (UTRJD-2015-1)

¹⁶ Rt. 2015 s 93 avsnitt 57

¹⁷ EMD, *S og Marper mot Storbritannia*, storkammeravgjørelse 4. desember 2008, avsnitt 67

¹⁸ EMD, *Niemietz mot Tyskland*, avgjørelse 16. desember 1992 avsnitt 29

registrering av opplysninger om enkeltpersoner, for eksempel om private utgifter¹⁹, skal det lite til før det vil anses som et inngrep etter EMK art. 8²⁰.

Gitt de vide rammene for vernet etter EMK art. 8 som er trukket opp i praksis, legges det til grunn at også rene økonomiske interesser vil være beskyttet av EMK art. 8. Disse opplysningene antas likevel ikke å ligge i kjerneområdet til det vern bestemmelsen er ment å gi. Det samme vil i utgangspunktet gjelde for opplysninger om verv, selv om det vil kunne variere avhengig av hva slags verv det er snakk om å registrere i det enkelte tilfellet. Opplysninger om verv, særlig i ideelle foreninger eller organisasjoner med religiøst innhold, vil for det første kunne gi vesentlig mer informasjon om enkeltindividers personlige overbevisninger enn hva informasjon om rene økonomiske disposisjoner vil gjøre. For det andre, vil slike verv gjerne innebære utøvelse av andre beskyttede rettigheter, herunder av tros- og religionsfriheten,²¹ ytringsfriheten²² eller organisasjonsfriheten.²³ Verv som det ligger nærmere å regne som utøvelse av disse rettighetene, vil derfor presumptivt også nyte sterkere vern, også etter retten til privatliv.

Inngrep i EMK art. 8 må være foreskrevet ved lov, bygge på et legitimt hensyn og være nødvendig i et demokratisk samfunn, jf. EMK art. 8 (2). Det antas at formålet med en registreringsordning vil være et legitimt hensyn. Kravet til nødvendighet er nærmere behandlet nedenfor i punkt 6.3.

6.2 Lovkravet

Inngrep i retten til privatliv må være «prescribed by law», jf. EMK art. 8 (2). I dette ligger et krav om at inngrepet må ha tilstrekkelig rettslig grunnlag i det nasjonale rettssystemet – det må ha et hjemmelsgrunnlag.

Opplysnings- og registreringsplikt er av en slik art at de i utgangspunktet omfattes av legalitetsprinsippets hjemmelskrav.²⁴ Lojalitetsplikten og styringsretten vil formelt sett kunne utgjøre tilstrekkelig rettslig grunnlag for påbud om å gi arbeidsgiver opplysninger og for å registrere disse. Lovkravet etter EMK innebærer også et krav om tilgjengelighet og forutberegnelighet. Domstolen uttrykker innholdet i lovkravet på følgende vis:

«The law must thus be adequately accessible and foreseeable, that is, formulated with sufficient precision to enable the individual – if need be with appropriate advice – to regulate his conduct. For domestic law to meet these requirements, it must afford adequate legal

¹⁹ Den europeiske menneskerettighetskommissjonen, X mot Belgia, avgjørelse 7. desember 1982, s. 235

²⁰ Handbook No. 1: The right to respect for private and family life. A guide to the implementation of Article 8 of the European Convention on Human Rights (2001), s. 13

²¹ Grl. § 16 første punktum, EMK art. 9 og SP art. 18

²² Grl. § 100, EMK art. 10 og SP art. 19

²³ Grl. 101, EMK art. 11, SP art. 22 og ØSK art. 8

²⁴ Lovavdelingen, Statsansattes eierskap til og handel med verdipapirer, s. 2

*protection against arbitrariness and accordingly indicate with sufficient clarity the scope of discretion conferred on the competent authorities and the manner of its exercise».*²⁵

Forutberegnelighetshensynet vil også generelt ha betydning for om arbeidsgiver har kompetanse til å pålegge opplysnings- og registreringsplikt med hjemmel i lojalitetsplikten og styringsretten.²⁶

Hvorvidt de materielle kravene til hjemmelsgrunnlag etter EMK og for inngrep etter styringsretten er oppfylt, beror på hvordan ordningen organiseres.

Det er i utkastet til veiledende retningslinjer lagt vekt på (1) å klargjøre de kriterier som kan ligge til grunn for hvem som kan pålegges en opplysningsplikt og hva det kan pålegges opplysningsplikt om, (2) at listen over opplysninger som plikten kan omfatte skal være forhåndsbestemt i den enkelte virksomhet, (3) at det skal være en generell adgang til å gjøre unntak fra opplysningsplikt hvis sterke personvern hensyn tilsier det, og (4) at beslutning om å pålegge opplysningsplikt må samsvare med alminnelige forvaltningsrettslige regler om forsvarlig saksbehandling.

6.3 Forholdsmessighet

Nødvendighetsvurderingen etter EMK innebærer et krav om at inngrepet må være forholdsmessig. Det samme kravet følger av Grunnloven § 102.²⁷ EMD har i vurderingen lagt vekt på om inngrepet er egnet til å oppfylle formålet, om mindre restriktive tiltak er tilgjengelige, og om inngrepet, etter en helhetsvurdering, er rimelig. Lignende interesseavveininger følger av personvernlovgivningen, og i vurderingen av om styringsretten og lojalitetsplikten gir adgang til å pålegge ansatte plikt til å opplyse og registrere opplysninger om forhold som i prinsippet ligger utenfor arbeidsforholdet.²⁸

Departementet har i utarbeidelsen av forslag til veiledende retningslinjer tatt følgende utgangspunkter for avveiningen mellom henholdsvis hensynet til den enkeltes personvern og behovet for inngrep:

- Det er lagt vekt på om eksisterende regelverk er tilstrekkelig for å oppfylle formålet som registreringsordningen skal ivareta.
- Der det er behov for en registreringsplikt gis personvern hensynet forrang ved likevekt eller tilnærmet likevekt mellom de motstridende interesser.
- Personvern hensyn er gitt forrang ved vurderingen av hvilke verv registreringsordningen bør omfatte, slik at verv i ideelle foreninger, interesseorganisasjoner mv. ikke omfattes. Det samme gjelder medlemskap i interesseorganisasjoner, foreninger, lag mv.

²⁵ EMD, S og Marper mot Storbritannia, avsnitt 95, se også avsnitt 96

²⁶ Lovavdelingen, Statsansattes eierskap til og handel med verdipapirer, s. 9

²⁷ Rt. 2015 s. 93 avsnitt 60

²⁸ Lovavdelingens tolkningsuttalelse, Statsansattes eierskap til og handel med verdipapirer, 16/3452 EO MAED/bj, 10.02.2017, s. 10

7 Arbeidsmiljølovens regler om kontrolltiltak

Arbeidsmiljøloven har i kapittel 9 særlige regler om arbeidsgivers adgang til å gjennomføre kontrolltiltak. Disse bestemmelsene gjelder også i staten. Etter aml. § 9-1 kan arbeidsgiver iverksette kontrolltiltak overfor arbeidstakeren «*når tiltaket har saklig grunn i virksomhetens forhold og det ikke innebærer en uforholdsmessig belastning for arbeidstakeren*». Dette innebærer også at det må foretas en risikovurdering, og kontrolltiltaket må være egnet til å motvirke eller avverge den risikoen som er identifisert. Samlet sett blir vurderingen etter aml. § 9-1 langt på vei den samme som vurderingen av grensene for arbeidsgivers styringsrett.

Hva som er et kontrolltiltak er ikke nærmere definert i loven, og forarbeidene angir at kontrolltiltak kan spenne over et vidt spekter av tiltak. Det er ikke trukket opp noen nedre grense for hva som kan være et kontrolltiltak, men det pekes på at tiltakets formål og hvor inngripende det vil virke for arbeidstakerne, vil være sentrale momenter.

KMD antar at en registreringsordning om økonomiske interesser mv. vil kunne være omfattet av kontrolltiltak etter aml. § 9-1, fordi arbeidstakeren pålegges registreringsplikt om økonomiske interesser som vedkommende har ved siden av arbeidsforholdet. I tillegg kommer at registreringsplikten vil kunne støte an mot personvern og grunnleggende regler som skal sikre den personlige integritet.

Det legges derfor til grunn at en registreringsordning må være innenfor de krav som følger av arbeidsmiljøloven kap. 9. Når det gjelder spørsmålet om hva som skal til for at arbeidsgiver skal ha adgang til å iverksette tiltaket, vil vurderingen bygge på samme hensyn og vilkår som vurderingen av hvor langt arbeidsgivers styringsrett rekker som grunnlag for tiltaket.

Arbeidsmiljølovens bestemmelser setter også krav til arbeidsgivers fremgangsmåte når et kontrolltiltak ønskes iverksatt, jf. aml. § 9-2. Disse bestemmelsene vil også komme til anvendelse på registreringsordningen, og innebærer at arbeidsgiver vil ha en plikt til å drøfte tiltaket med tillitsvalgte, og å informere de arbeidstakerne som omfattes. Dette er nærmere omtalt nedenfor i punkt 11.2.

Endelig presiserer aml. § 9-1 annet ledd at personopplysningsloven gjelder for behandling av opplysninger i forbindelse med kontrolltiltaket, med mindre annet er fastsatt i lov. Dette er nærmere omtalt nedenfor i punkt 8, punkt 11.4 og punkt 12.2.

8 Personopplysningslovens regler

8.1 Innledning

Personopplysningsloven²⁹ gir regler om behandling av personopplysninger, for å hindre at slik behandling går på bekostning av den enkeltes personvern og personlige integritet, se formålsbestemmelsen i § 1.

En ordning for registrering av ansattes verv og økonomiske interesser må samsvare med grunnkravene for behandling av personopplysninger, jf. § 11. Det innebærer at arbeidsgiver må ha behandlingsgrunnlag for registreringsordningen, jf. § 11 første ledd bokstav a).

²⁹ Lov 31/2000 om behandling av personopplysninger

Personvernforordningen ble vedtatt av EU i april 2016, og får direkte virkning i EU-medlemsland 25. mai 2018. På utredningstidspunktet har Justis- og beredskapsdepartementet foreslått opphevelse av gjeldende personopplysningslov og innføring av ny lov som gjennomfører forordningen med virkning 25. mai 2018.³⁰ Nedenfor vurderes det derfor også hvilke konsekvenser implementering av personvernforordningen vil få for gjennomføring av registreringsordningen. Det er her tatt utgangspunkt i Lovavdelingens tolkning av forordningen, slik den kommer til uttrykk i høringsnotatet.

8.2 Behandlingsgrunnlag for personopplysninger

Etter personopplysningsloven § 8 kan personopplysninger «*bare behandles dersom den registrerte har samtykket, eller det er fastsatt i lov at det er adgang til slik behandling, eller behandlingen er nødvendig for*» å ivareta formålene som listes opp i bokstavene a til f i bestemmelsen.

Grunnlag for behandling av personopplysninger bør først og fremst basere seg på den registrertes samtykke, særlig dersom det mangler lovhjemmel. Unntak fra utgangspunktet kan ikke bygge på rene hensiktsmessighetsbetraktninger, jf. klagesak 2004/1 for Personvernemnda. Hensiktsmessighetsbetraktninger kan være «*f.eks. å unngå kostnader, spare tid eller lignende – selv om slike begrunnelser selvsagt også må vurderes konkret i forhold til den enkelte sak*».

Det er flere grunner til at samtykke som behandlingsgrunnlag ikke vil være praktikabelt for den registreringsordning som her foreslås.

Det vil ikke være grunnlag for å tolke arbeidsavtaler inngått før den ansatte blir pålagt registreringsplikt, som uttrykk for den ansattes samtykke i personopplysningslovens forstand, jf. § 2 nr. 7.

I kravet om at samtykket må være uttrykkelig, ligger at det «*klart og utvetydig [må] fremgå at det samtykkes, hvilke behandlinger samtykket omfatter og hvilke behandlingsansvarlige det er rettet til*».³¹

Dersom uttrykkelig samtykke først gis, oppstår spørsmål om samtykket er frivillig. Arbeidsforholdet innebærer en ubalanse i maktforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Et samtykke kan være motivert av frykt for uformelle reaksjoner, forventninger om arbeidstakers medgjørighet, eller av håp om fremtidig belønning. Dersom arbeidsgiver har vurdert at hensynet til tilliten til forvaltningen tilsier registrering av og åpenhet rundt stillingsinnehaverens økonomiske interesser mv., øker risikoen for at samtykker motiveres av slike forhold.³²

³⁰ Ny Personopplysningslov – Gjennomføring av personvernforordningen i norsk rett, høringsnotat 6. juli 2017 (saksnummer 17/4200)

³¹ Ot.prp.nr.92 (1998-1999) kap. 16 Merknader til § 2

³² Lignende vurderinger av kravet om frivillighet vil følge av personvernforordningen, se høringsnotatet av 6. juli 2017 s. 40-41

Åpenhet, særlig at registreringsordningen vil være gjenstand for offentlighet, vil også kunne reise visse utfordringer knyttet til om et samtykke er frivillig. Det å ikke samtykke kan medføre risiko for spekulasjoner om bakgrunnen for at samtykke ikke er gitt.

Også sett fra det offentliges ståsted vil en ordning basert på samtykke ha ulemper. Hensynet til ordningens legitimitet tilsier at den praktiseres ensartet. Der hensynet til å forebygge brudd på tilliten til forvaltningen eller lojalitetskonflikter gjør seg gjeldende, er det uheldig om arbeidsgiver ikke kan gjøre seg kjent med opplysningene, for å unngå at det foreligger interessekonflikter når saker behandles i virksomheten. Dette vil særlig være synlig der det er ulik praksis for registrering av sammenlignbare stillinger i den enkelte virksomhet.

Av disse grunner vil det være mest nærliggende å hjemle behandlingen av opplysningene i nødvendighetsbegrunnelsen i § 8 bokstav f.³³ Dette er i praksis det behandlingsgrunnlaget som ofte benyttes i arbeidsforhold, der samtykke ikke er praktikabelt. Etter dette alternativet må behandlingen være «*nødvendig for ... at den behandlingsansvarlige eller tredjepersoner som opplysningene utleveres til kan vareta en berettiget interesse, og hensynet til den registrertes personvern ikke overstiger denne interessen*».

Personvernforordningen art. 6 nr. 1 viderefører i hovedsak gjeldende lov § 8 første ledd bokstav f, med den begrensning at det ikke gjelder for «*behandling som utføres av offentlige myndigheter som ledd i utførelsen av deres oppgaver*». Begrunnelsen er at det skal være opp til lovgiver å sørge for et rettsgrunnlag for slik behandling".³⁴ I høringsnotatet til implementering av personvernforordningen legger Justis- og beredskapsdepartementet til grunn at «unntaket bare gjelder behandling av personopplysninger i forbindelse med utøvelse av offentlig myndighet. Det offentlige må altså ha samme adgang som private behandlingsansvarlige til å benytte artikkel 6 nr. 1 bokstav f i for eksempel kommersiell virksomhet eller i egenskap av å være arbeidsgiver». ³⁵ Forordningen kan reise spørsmål om hvor grensene mellom utøvelse av offentlig myndighet og arbeidsgivers styringsrett konkret må trekkes. Det legges avgjørende vekt på at rettsgrunnlaget her formelt sett hjemles i arbeidsgivers styringsrett, og materielt sett gjelder arbeidstakeres plikter i arbeidsforholdet.

Nødvendighetsvurderingen etter § 8 første ledd bokstav f omfatter en vurdering av den interessen som arbeidsgiver søker å beskytte, se nærmere foran under punkt 4. Videre om registreringsordningen er egnet til å vareta hensynet til tilliten til forvaltningen, og om formålet kan oppnås med mindre restriktive tiltak. Det innebærer også en vurdering av om arbeidsgivers berettigede interesse veier tyngre enn hensynet til den enkeltes personvern. Disse temaene er nærmere behandlet under forholdsmessighetsvurderingen i punkt 6.3.

8.3 Sensitive personopplysninger

Sensitive personopplysninger vil etter personopplysningsloven § 2 nr. 8 være «*opplysninger om a) rasemessig eller etnisk bakgrunn, eller politisk, filosofisk eller religiøs oppfatning, b) at*

³³ Lovavdelingen, Statsansattes eierskap til og handel med verdipapirer, s. 12

³⁴ Se høringsnotatet av 6. juli 2017 s. 25, som viser til forordningens fortalepunkt nr. 47

³⁵ Høringsnotatet av 6. juli 2017 s. 28

en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling, c) helseforhold, d) seksuelle forhold, e) medlemskap i fagforeninger».³⁶

For registrering av sensitive personopplysninger må kravene i personopplysningsloven § 8 og § 9 være oppfylt, jf. § 9 første ledd. Når det gjelder kravene i § 8 og spørsmålet om samtykke som behandlingsgrunnlag, vises det til punkt 8.2. Etter § 9 bokstav d) kan den behandlingsansvarlige behandle sensitive opplysninger når *"det utelukkende behandles opplysninger som den registrerte selv frivillig har gjort alminnelig kjent"*.³⁷ Begrunnelsen er at den enkelte i disse tilfellene må regnes for selv å ha gitt avkall på vernet. Fra forarbeidene er det klart at det ikke bare omfatter opplysninger som den registrerte selv har tatt initiativet til å offentliggjøre, men også tilfeller der andre har gjort opplysningene alminnelig kjent. Det er likevel krav om et minimum av aktivitet fra den registrertes side.³⁸

Forslaget til retningslinjer innebærer at opplysninger om forhold som etter loven vil regnes som sensitive, eller som faller inn under forordningen art. 9, i utgangspunktet ikke skal inngå i registreringsordningen. Det er lite sannsynlig at registrering av rene økonomiske interesser eller verv i juridiske personer med økonomisk formål, hver for seg eller samlet vil kunne gi informasjon om sensitive opplysninger. Opplysninger om verv i styrende organer i selskaper og andre juridiske personer som har økonomisk formål, eller som driver økonomisk virksomhet eller næringsvirksomhet vil dessuten allerede kunne være tilgjengelige i bl.a. Brønnøysundregistrene.

Som en sikkerhetsventil er det i forslaget mulighet for unntak fra registreringsplikt dersom sterke personvern hensyn tilsier det.

9 Etablering av registreringsordning

9.1 Sentrale retningslinjers rettslige status

Formålet med å pålegge registreringsplikt er å bidra til å sikre tilliten til forvaltningen, ved at arbeidsgiver har oversikt over mulige interesse- eller lojalitetskonflikter, og dermed bidra til å sikre at slike ikke foreligger når saker behandles i forvaltningen. Dette kan tilsi felles regelverk om hvilke opplysninger som skal registreres, og hvilke stillinger, roller eller funksjoner som skal pålegges registreringsplikt.

Samtidig er det fastsatt at registreringsordningen skal hjemles i arbeidsgivers styringsrett, dvs. at registreringsordningen ikke kan gå lengre enn det som allerede kan sies å følge av at det er inngått en arbeidsavtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, se nærmere om dette i punkt 5 over.

Det er derfor den enkelte virksomhet som må ta stilling til om det er behov for en registreringsordning, og fastsette hvilke ansatte som skal omfattes og hvilke opplysninger som skal registreres. En slik konkret vurdering i den enkelte virksomhet vil være viktig for å

³⁶ Lignende avgrensning følger av personvernforordningen art. 9 nr. 1

unngå at registreringsordningen omfatter mer enn det som er nødvendig. I dette ligger også at den enkelte virksomhet kan fravike de sentrale veiledende retningslinjene.

De veiledende sentrale retningslinjene som foreslås i dette høringsnotatet, vil dermed ikke være et pålegg til statlige virksomheter om å etablere en registreringsordning, og heller ikke pålegge statsansatte plikter utover det som allerede følger av arbeidsforholdet.

En annen konsekvens av at registreringsordningen hjemles i arbeidsgivers styringsrett, er at retningslinjer fastsatt av KMD begrenses til i hovedsak å gi veiledning om hvilke hensyn og vurderinger som gjør seg gjeldende når den enkelte virksomhet skal ta stilling til om det skal etableres en registreringsordning, og hva denne skal omfatte. Slike veiledende retningslinjer kan bidra til lik rettsanvendelse og skjønnsutøvelse. De sentrale retningslinjene vil likevel bare i begrenset grad kunne gi svar på om et konkret verv eller en bestemt økonomisk interesse kan omfattes av registreringsordningen.

9.2 Virkeområde

De sentrale retningslinjene som foreslås er av generell og veiledende karakter, og vil ha samme virkeområde som de etiske retningslinjene i statstjenesten, se omtalen av disse i SPH pkt. 1.8. Det oppstår likevel enkelte særspørsmål for noen forvaltningsorganer og grupper av statsansatte, se nærmere nedenfor.

Utgangspunktet er at en registreringsordning kan omfatte både statsansatte og embetsmenn. De vil også gjelde for innleide arbeidstakere.

Statsråder er omfattet av egne regler om registreringsplikt fastsatt i lov, og vil derfor ikke være omfattet av en registreringsordning som fastsettes med hjemmel i arbeidsgivers styringsrett.

Statssekretærer og politiske rådgivere er ikke omfattet av registreringsordningen som gjelder regjeringsmedlemmer. Statssekretærenes stilling er regulert i Grunnloven § 14, de utnevnes av Kongen i statsråd og innehar embetsstillinger og kan etter Grunnloven § 22 avskjediges eller selv søke avskjed i nåde. De nærmere rammene for statssekretærenes arbeidsvilkår fremgår av reglement om arbeidsvilkår for departementenes politiske ledelse, fastsatt ved kgl.res. 28. mars 2003³⁹. Det er klart at statssekretærene har et ansettelsesforhold, selv om de er unntatt statsansatteloven, arbeidsmiljøloven og ferieloven. I reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling fastsatt ved kgl. res. 23. januar 1981, er det i § 3 bestemt at statssekretærene er direkte underlagt departementssjefen (statsråden), og har i oppgave å bistå statsråden med ledelsen av departementet.

Politiske rådgiveres stilling er ikke regulert i Grunnloven, og stillingene er ikke embeter. Deres arbeidsvilkår fremgår av reglement for departementenes politiske ledelse. Politiske rådgivere ansettes av Statsministerens kontor, og de har et ansettelsesforhold selv om de ikke er omfattet av statsansatteloven, arbeidsmiljøloven eller ferieloven. I reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling er det i § 5 bestemt at politiske rådgivere "sorterer direkte under departementssjefen og skal være til disposisjon for denne personlig og utføre de oppgaver statsråden pålegger vedkommende."

³⁹ Tilgjengelig i Håndbok for politisk ledelse, tilgjengelig på regjeringen.no

Det legges på bakgrunn av ovennevnte til grunn at statsråden gjennom styrings- og instruksjonsretten overfor statssekretærer og politiske rådgivere, kan pålegge disse å inngå i en registreringsordning. Videre har statssekretærer og politiske rådgivere posisjoner som tilsier at de uten videre bør omfattes av registreringsordningen, se nærmere nedenfor under punkt 10.2.2.

Selv om arbeidsgivers styringsrett i noen sammenhenger vil være begrenset når det gjelder de uavsettelige embetsmennene, synes det i denne sammenhengen ikke å være grunnlag for å unnta disse fra å være omfattet av registreringsordningen, dersom vilkårene for øvrig er tilstede. De fleste uavsettelige embetsmenn er dommere som er omfattet av egne regler om registrering og godkjenning av sidegjøremål i domstolloven §§ 121 flg, jf. punkt 3.2 foran. Adgangen til å pålegge dommere registreringsplikt må anses uttømmende regulert i dette regelverket. Hensynet til dommernes uavhengige stilling tilsier en slik løsning.

Det synes imidlertid ikke å være noe til hinder for at en registreringsordning hjemlet i arbeidsgivers styringsrett gjøres gjeldende for øvrige ansatte i domstolene og i Domstoladministrasjonen.

Enkelte forvaltningsorganer er helt eller delvis uavhengige av Kongen eller departementet, dette gjelder bl.a. flere tilsyn og klageinstanser, men også andre organer. Uavhengigheten innebærer f.eks. at overordnet departementet ikke kan instruere i enkeltsaker, overprøve organets faglige vurderinger, og/eller overprøve vedtak fattet av organet. KMD legger til grunn at uavhengigheten i utgangspunktet ikke vil være til hinder for at det gis veiledende retningslinjer om en registreringsordning.

10 Nærmere om registreringsordningen

10.1 Hovedregel om registreringsplikt

På grunnlag av gjennomgangen over, kan det legges til grunn at arbeidsgiver i medhold av styringsretten vil kunne etablere en registreringsordning og pålegge registrerings- og opplysningsplikt om økonomiske interesser mv.

- så langt det etter en vurdering av saklige hensyn,
- er nødvendig og forholdsmessig å pålegge registreringsplikt
- for å unngå reell risiko for lojalitets- eller interessekonflikter i mer enn noen få tilfeller,
- slik at arbeidsgiver kan bidra til å sikre tilliten til at det ikke foreligger interessekonflikter når saker behandles i virksomheten.

Vurderingen vil være relativ, bl.a. må det ses hen til hva slags forvaltningsorgan vedkommende er ansatt i, og hva slags stilling og funksjon vedkommende har. I utgangspunktet er dette en individuell og konkret vurdering. Tilsvarende vurdering gjør seg gjeldende for hvilke opplysninger som kan kreves registrert.

Kravet til saklighet innebærer bl.a. at de interesse- og lojalitetskonfliktene en skal unngå, må være knyttet til virksomhetens formål og legitime interesser, også utover en generell henvisning til behovet for å sikre tilliten til forvaltningen. Saklighetskravet oppstiller også et krav om at arbeidsgiver må ha et forsvarlig grunnlag for vurderingen. Saklighetskravet

knytter seg både til type opplysninger som kan kreves registrert, og hvilke stillinger, roller og funksjoner som kan pålegges registreringsplikt.

Kravet om at tiltaket skal være nødvendig innebærer at det må foretas en vurdering av hvilke lojalitet- og interessekonflikter som kan være aktuelle i virksomheten, ut fra det samfunnsoppdraget, ansvarsområdet og de oppgaver virksomheten har. Videre må det foretas en vurdering av hvor reell risikoen er for at slike konflikter kan oppstå. En registreringsplikt må vurderes som nødvendig ut fra den virksomheten det enkelte forvaltningsorgan driver, og ut fra den stilling og funksjon den enkelte ansatte har. Dette tilsier også at en registreringsplikt begrenses til å gjelde opplysninger om verv og økonomiske interesser innenfor sektorer, bransjer eller livsområder der det er en reell risiko for interesse- og lojalitetskonflikter.

Kravet til forholdsmessighet innebærer at registreringsplikten ikke må pålegges flere ansatte eller omfatte flere opplysninger enn det som er nødvendig for å oppfylle formålet. Det må også vurderes om formålet kan oppnås med mindre inngripende tiltak. Her vil det være naturlig å se hen til om de øvrige reglene som skal bidra til å sikre tilliten til forvaltningen vil være tilstrekkelige. Dette tilsier at registreringsplikten pålegges der hvor det er en reell risiko for interesse- eller lojalitetskonflikter i mer enn noen få tilfeller. Fordi registreringsplikten vil gjelde opplysninger utenfor arbeidsforholdet, og fordi opplysningsplikten kan omfatte forhold som indirekte kan sies å være omfattet av individuelle menneskerettigheter, kreves det interesseovervekt i favør av arbeidsgivers interesser i å pålegge registreringsplikt.

Avslutningsvis skal det bemerkes at det for svært mange statlige stillinger vil være så vidt liten risiko for interesse- og lojalitetskonflikter, at tilliten til virksomheten og den ansatte vil kunne ivaretas på en tilfredsstillende måte gjennom de ordinære habilitetsreglene. Det vil derfor ikke være behov for å pålegge den ansatte en registreringsplikt for å ivareta hensynene bak registreringsordningen.

10.2 Hvem kan pålegges registreringsplikt

10.2.1 Nærmere om virksomheten

Statlige virksomheter er av ulik størrelse, har ulik organisering og ulike ansvars- og arbeidsområder. Ved vurderingen av om og i så fall i hvor stort omfang det er nødvendig å pålegge registreringsplikt, vil virksomhetens samfunnsoppdrag og ansvarsområde kunne være av betydning.

Virksomheter med oppgaver eller ansvar der kravene til nøytralitet og objektivitet gjør seg særlig gjeldende, vil kunne pålegges registreringsplikt i større omfang enn virksomheter som ikke har en slik oppgave eller ansvar. For slike virksomheter vil det kunne være særlig viktig å redusere risikoen for interesse- og lojalitetskonflikter gjennom registrering av verv og økonomiske interesser.

Dette hensynet gjør seg bl.a. sterkt gjeldende for virksomheter som har kontroll- eller tilsynsoppgaver, og som kan fatte inngripende vedtak. Domstollignende organer som nemnder eller ombud vil også stå i en slik stilling. Det samme vil nok også gjelde virksomheter eller organer som fordeler begrensede goder til eller mellom private, har regulatorisk myndighet, og for virksomheter som forvalter statlig eierskap i selskaper.

Hvorvidt virksomheten har en overordnet rolle i statsforvaltningen og i mål- og resultatstyringen, vil også være et relevant moment ved vurderingen. Departementenes særlige rolle gjennom instruksjon og styringen av underliggende virksomheter, kan tilsi et større omfang av registreringsplikt enn for direktorater. På den annen side kan stor grad av uavhengighet også tilsi en registreringsplikt. Videre fatter direktorater og tilsynsvirksomheter vedtak som kan være nærmere direkte knyttet til næringsinteresser eller private interesser.

Det sentrale ved vurderingen er om det som følge av virksomhetens art eller oppgaver, er en reell risiko for at det kan oppstå lojalitets- eller interessekonflikter, og som det er nødvendig at arbeidsgiver har oversikt over, slik at en kan bidra til å sikre at det ikke foreligger interessekonflikter når statsansatte behandler saker.

10.2.2 Nærmere om stillinger

Ved vurderingen av hvilke stillinger, roller eller funksjoner som bør pålegges registreringsplikt, bør det ses hen til hva slags stilling, rolle eller funksjon det dreier seg om, stillingens plassering i virksomheten, og hvilke oppgaver og ansvarsområder som tilligger stillingen, rollen eller funksjonen. Det bør foretas en samlet og konkret vurdering av om stillingen, funksjonen eller rollen er av slik art at det er en reell risiko for lojalitets- og interessekonflikter i mer enn noen få tilfeller, slik at det er nødvendig for arbeidsgiver å skaffe seg oversikt over disse, og dermed bidra til å sikre tillit til virksomheten. Det kan også medføre at vurderingen blir ulik for ulike deler av virksomheten.

Lojalitetsplikten vil være sterkere for ledere og ansatte i stillinger som er gitt særlig tillit eller ansvar. Virksomhetens øverste leder og virksomhetens eventuelle topplergruppe vil typisk stå i en annen stilling enn virksomhetens øvrige ansatte. Virksomhetens øverste ledelse vil, som følge av instruksjons- og styringsretten, ha særlig adgang til å påvirke utfallet av forvaltningsorganets behandling, og vil også ha tilgang til omfattende informasjon. Risikoen for å bli identifisert med virksomheten er også normalt større for topplerere enn andre ansatte. Dette tilsier at det skal mindre til for at det anses nødvendig å pålegge registreringsplikt for denne gruppen, enn for øvrige ansatte.

På grunn av statsforvaltningens oppbygning vil departementsråder kunne stå i en særlig stilling sammenlignet med andre virksomhetsledere, fordi de både er øverste administrative leder i departementet og i departementsområdet. Departementsråder bør derfor som hovedregel være omfattet av registreringsplikt.

Tilsvarende synspunkter vil gjøre seg gjeldende i enda sterkere grad for statssekretærer og i stor grad også for politiske rådgivere, og det legges derfor til grunn at disse skal omfattes av registreringsordningen.

Ekspedisjonssjefer i departementene vil inngå i departementets topplergruppe, og rapporterer til departementsråd. Det er større grunn til at de pålegges registreringsplikt enn ledere i andre virksomheter som rapporterer til topplerer. Ekspedisjonssjefer i departement vil normalt ha styringsansvar for deler av departementsområdet, i tillegg til å være avdelingsledere i departementet.

For mellomledere vil terskelen for å pålegge registreringsplikt normalt være høyere enn for virksomhetens øverste ledere og ekspedisjonssjefene i departementene. Det må her bl.a. ses hen til hvilke fullmakter, og hvor mye reell selvstendig beslutningsmyndighet de har. Videre om ansvarsområdet og oppgaver er av en slik art at det er en reell risiko for at interesse- og lojalitetskonflikter kan oppstå i mer enn bare noen få tilfeller. Det kan innebære

at det kan være nødvendig å pålegge registreringsplikt f.eks. for en leder på lavere nivå med ansvar for anskaffelser eller større innkjøp eller med ansvar for å forvalte statens eierskap, mens det ikke vil være nødvendig for andre ledere i virksomheten på samme nivå.

Tilsvarende vurdering kan gjøre seg gjeldende for ansatte som har en særlig selvstendig eller uavhengig stilling, selv om de ikke er ledere. Det vil særlig kunne være aktuelt for ansatte som har fått delegert beslutningsmyndighet eller har bestemmende innflytelse på områder knyttet til forvaltning av statens eierskap, regulatorisk myndighet, fordeling av goder til og mellom private, eller kontroll- og tilsynsfunksjoner. Det samme vil trolig kunne gjøres gjeldende på andre områder hvor risikoen for at det oppstår interesse- og lojalitetskonflikt i mer enn noen få tilfeller, gjør seg særlig gjeldende.

Ansatte som ikke er ledere eller har særlig selvstendig eller uavhengig stilling, kan også være i posisjon til å fatte vedtak av stor betydning og økonomisk verdi, for eksempel i forbindelse med anskaffelser eller forskjellige type tillatelser. Dette illustrerer at registreringsplikt må vurderes konkret og individuelt, uavhengig av stillingens nivå.

10.3 Hvilke opplysninger kan registreres

10.3.1 Økonomiske interesser

Økonomiske interesser kan spenne over et vidt spekter av forhold som har til felles at de gir eller kan gi den ansatte en økonomisk fordel. Det kan være egen næringsvirksomhet, bankinnskudd, andeler i ulike typer verdipapirfond, aksjer eller eierandeler i andre typer selskaper, egenkapitalbevis, obligasjoner, opsjoner mv. Det kan være en glidende overgang fra et verv eller engasjement til det som kan kalles en økonomisk interesse. Det er imidlertid ikke alle typer økonomiske interesser som vil kunne medføre en så vidt stor risiko for lojalitets- eller interessekonflikter at en registreringsplikt er berettiget.

Det første spørsmålet er derfor hvilke typer økonomiske interesser som kan omfattes av registreringsplikten. Risikoen for mulige interesse- eller lojalitetskonflikter synes å være størst for investeringer i bestemte selskaper, typisk gjennom eierinteresser. Dette taler for at det kan pålegges registreringsplikt om investering i bestemte selskaper, enten direkte gjennom eierskap av aksjer eller andeler, eller indirekte gjennom eierandel i investeringsselskap e.l. Opsjoner og obligasjoner som er knyttet til bestemte selskaper bør behandles på tilsvarende måte. Det synes ikke å være grunnlag for å skille mellom ulike typer selskaper, det sentrale bør være at det dreier seg om plassering av kapital som normalt har siktemål om fortjeneste.

For bankinnskudd, andeler i aksjefond, verdipapirfond eller andre tilsvarende ordninger, synes risikoen for interesse- eller lojalitetskonflikt normalt å være mindre, og registreringsplikten bør derfor ikke omfatte disse. Tilsvarende gjelder for fast eiendom som i det vesentlige brukes til bolig- eller fritidsformål, samt våningshus og driftsbygning på gårdsbruk. Her bør de alminnelige reglene om habilitet og de etiske retningslinjene for statstjenesten være tilstrekkelige

For noen forvaltningsorganer vil det nok også kunne være risiko for interesse- eller lojalitetskonflikter også ved egen fast eiendom, eller bankinnskudd eller annen kapitalplassering som ikke gjelder bestemte selskaper. Særlige grunner kan i slike tilfeller tilsi at registreringsordningen i den enkelte virksomhet også kan omfatte slike forhold. Dette må imidlertid vurderes ut fra om annet regelverk vil kunne ivareta arbeidsgivers behov. I slike

tilfeller vil de ordinære habilitetsreglene uansett kunne komme til anvendelse, eventuelt i tillegg til særlig regulering i annet regelverk, slik som for Finanstilsynet, jf. finansstilsynsloven med forskrifter.⁴⁰

Et annet spørsmål er om registreringsordningen bør omfatte enhver investering, uansett økonomisk verdi eller eierandelens størrelse. Dette er løst noe ulikt for stortingsrepresentanter og dommere, jf. redegjørelsen over. For statsansatte er spørsmålet hva som er nødvendig og forholdsmessig for å oppnå formålet med en registreringsplikt. Her må en også se hen til at forvaltningslovens regler om habilitet vil komme til anvendelse, og at det skal være en reell skaderisiko for tilliten til det aktuelle forvaltningsorganet. Disse forholdene tilsier samlet sett at ikke enhver investering eller eierinteresse bør omfattes av registreringsplikt.

Hvor den nærmere grensen for registreringsplikt skal settes, vil måtte bero på en konkret vurdering i den enkelte virksomhet, ut fra virksomhetens art og ansvarsområde.

Det fremstår mest hensiktsmessig å ta utgangspunkt i investeringens økonomiske verdi for den ansatte, uansett eierandel, og departementet legger opp til en slik løsning. For dommere gjelder registreringsplikten der den samlede investeringen i det enkelte selskap overstiger 200 000 kroner. For Stortingsrepresentanter er det ikke satt noen beløpsgrense. Enkelte statlige virksomheter har pålagt ansatte å opplyse om investeringer som overstiger 20 000 kroner, mens andre har satt grensen ved investeringer på 50 000 kroner.

Hva som vil utgjøre en ikke ubetydelig økonomisk verdi for den enkelte statsansatte vil avhenge bl.a. av den enkeltes samlede økonomi, som arbeidsgiver ikke har innsyn i. Hensynene bak å pålegge en registreringsplikt tilsier at en i stedet legger til grunn gjennomsnittsbetraktninger.

SSBs skattestatistikk for personer fra 2015 viser at gjennomsnittlig skattepliktig bruttfinanskapital utgjorde om lag 590 000 kroner. Dette omfatter bankinnskudd, andeler i aksje- og obligasjonsfond, samt aksjer og verdipapirer.⁴¹ AksjeNorges årsstatistikk for 2016 viser at gjennomsnittlig verdi av privatpersoners portefølje med børsnoterte aksjer er på om lag 255 000 kroner. Gjennomsnittslønn i det statlige tariffområdet i 2016 var om lag 560 000 kroner⁴². En mulig betraktning kan være at investeringer i enkeltselskaper som utgjør om lag 50 000 kroner eller mer, vil kunne betraktes som en investering av ikke ubetydelig økonomisk verdi.

Hensynet bak en registreringsplikt kan imidlertid tilsi at en også bør ta hensyn til kurssvingninger eller verdiendringer. Samtidig vil dette kunne gjøre omfanget av registreringsplikt lite forutberegnelig for den ansatte, og registreringsordningen krevende å gjennomføre i virksomheten. Det kan også være utfordrende å fastlegge hva verdien av investeringen er. Disse utfordringene kan avhjelpes ved at en opplyser om verdien på en

⁴⁰ Lov om finansstilsyn § 7, Forskrift om forbud mot handel i aksjer mv. og rapporteringsplikt for handel i finansielle instrumenter for tjenestemenn i Finanstilsynet, gitt med hjemmel i finansstilsynsloven § 7 tredje og femte ledd.

⁴¹ SSBs Skattestatistikk for personer 2015 – skattepliktig formue.

⁴² Rapport fra Statistikk- og beregningsutvalget i staten (SBU) av mars 2017

fastsatt dato en gang per år, og at en legger til grunn den formuesverdien av aksjer, obligasjoner og opsjoner mv. som innrapporteres i skattemeldingen.

Utgangspunktet er at det er den statsansattes egne eierinteresser som skal registreres.

Et neste spørsmål er om registreringsplikten kan omfatte tilfeller der den ansatte forvalter eierinteressen eller investeringen, men uten selv å være eier, dvs. tilsvarende som for stortingsrepresentanter. Hensynene som registreringsplikten skal ivareta vil kunne gjøre seg gjeldende i like stor grad også der den ansatte forvalter interessene, uten selv å være eier. I utgangspunktet bør det derfor ikke være behov for å skille mellom eide og forvaltede interesser. Det bør imidlertid være tilstrekkelig å oppgi hvilke interesser som forvaltes, ikke hvem de forvaltes på vegne av.

Det kan også reises spørsmål ved om nærstående økonomiske interesser skal telles med. Med nærstående menes her samme personkrets som i aksjelovens § 1-5. Begrunnelsen er at det i mange tilfeller ikke er grunn til å tro at økonomiske interesser i samme familie forvaltes uavhengig av hverandre, og at det dermed vil kunne være risiko for interesse- eller lojalitetskonflikt også i slike tilfeller. Registreringsordningene for stortingsrepresentanter, regjeringsmedlemmer og dommere omfatter ikke nærstående økonomiske interesser, med en liten modifikasjon i § 9 siste ledd i reglementet for stortingsrepresentanter. For statsansatte er spørsmålet om hensynene bak en registreringsordning gjør seg gjeldende i tilstrekkelig grad til at nærstående økonomiske interesser bør omfattes. Lojalitetsplikten strekker seg neppe så langt at slike opplysninger generelt kan omfattes av en registreringsordning. Den statsansatte vil ikke nødvendigvis ha kunnskap om nærstående interesser. I tillegg vil hensynet til nærstående personvern og individuelle menneskerettigheter gjøre seg gjeldende. Der den statsansatte forvalter familiens samlede eierinteresser eller de økonomiske interessene til mindreårige barn, vil det kunne gi registreringsplikt, jf. det som er angitt over. Utover dette bør forvaltningslovens habilitetsregler som hovedregel være tilstrekkelige til å ivareta tilliten til forvaltningen og det aktuelle forvaltningsorganet i slike tilfeller. De sentrale retningslinjene bør derfor ikke inneholde en regel tilsvarende § 9 siste ledd i reglementet for stortingsrepresentanter. Noe annet vil være at arbeidsgiver i tilknytning til en konkret undersøkelse av habilitetsspørsmålet, vil kunne be om slike opplysninger.

Det kan likevel ikke utelukkes at det i enkelte forvaltningsorganer og i bestemte stillinger, roller eller funksjoner kan foreligge slike særskilte forhold at det også kan være grunnlag for å inkludere økonomiske interesser til nærstående. Det må i så fall vurderes konkret hvilke opplysninger fra hvilke nærstående dette bør gjelde. Det bør i slike tilfelle være tilstrekkelig å oppgi hvilke interesser det dreier seg om, ikke hvem den nærstående er.

Endelig kan det stilles spørsmål ved om ikke en registreringsordning også burde kunne omfatte negative økonomiske interesser, dvs. gjeld eller fordringer. Internasjonale organisasjoner som arbeider med korrupsjons- og integritetsspørsmål, f.eks. OECD og Europarådet, påpeker at både positive og negative økonomiske forhold kan skape interesse- og lojalitetskonflikter ("assets and liabilities"), f.eks. i form av ulike typer avhengighetsforhold. Større gjeldsposter eller andre typer negative fordringer vil kunne være eksempler på slike forhold.

Registreringsordningen for Stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer omfatter ikke negative økonomiske interesser. Det gjør heller ikke sidegjøremålsregisteret for dommere. En registreringsordning som også kan omfatte negative økonomiske interesser vil kunne gi

arbeidsgiver omfattende innsyn og informasjon om den ansattes økonomiske stilling. Å utlevere opplysninger om negative økonomiske interesser vil av de fleste oppfattes som svært belastende. Når det samtidig legges opp til at det skal kunne gis innsyn i registrerte opplysninger i medhold av offentleglova, vil det etter departementets vurdering være et for stort inngrep i den enkelte statsansattes personvern å pålegge registreringsplikt også om større gjeldsposter eller andre fordringer. Her bør det også ses hen til at de alminnelige reglene om habilitet og de etiske retningslinjene for statstjenesten uansett vil gjelde. På denne bakgrunn mener departementet at en registreringsordning ikke bør omfatte negative økonomiske interesser.

10.3.2 Verv mv.

Verv defineres gjerne som en mer formell posisjon, oppgave eller engasjement e.l. i en institusjon, organisasjon, forening, selskap e.l., og som noen utpekes eller velges til, og som enten er lønnede eller ulønnede. Dette i motsetning til stilling, oppgave e.l. som noen ansettes for å gjøre.

Verv, ekstraarbeid, næringsvirksomhet og medlemskap mv. vil kunne medføre en risiko for lojalitets- og interessekonflikter. Avgjørende for om det kan pålegges en registreringsplikt er om det etter en vurdering av saklige hensyn, er nødvendig og forholdsmessig å pålegge registreringsplikt for å unngå reell risiko for lojalitets- eller interessekonflikter, slik at arbeidsgiver kan bidra til å sikre tilliten til at det ikke foreligger interessekonflikter når saker behandles i virksomheten.

Hensynene bak en registreringsplikt synes å tilsi at lønnet ekstraarbeid eller bistilling er en type opplysning som bør omfattes, uansett om arbeidsgiver er privat eller offentlig virksomhet, og uansett om ekstraarbeidet eller bistillingen er slik at den krever samtykke etter hovedtariffavtalene i staten punkt 1.1.4, eller retningslinjer for statsansattes rett til ekstraervert inntatt i SPH punkt 10.13. Enkeltstående oppdrag bør imidlertid holdes utenfor, her bør habilitetsreglene være tilstrekkelige.

Registreringsplikten bør også kunne omfatte den ansattes egen næringsvirksomhet, dvs. næringsvirksomhet i skatterettslig forstand, uavhengig av organiseringsform, forutsatt at næringsvirksomheten gir risiko for interesse- eller lojalitetskonflikt. Det betyr at f.eks. landbruks- eller skogbruksdrift kan være omfattet av registreringsplikten, det samme gjelder næringsvirksomhet i form av utleie av fast eiendom mv.

Hensynene bak registreringsordningen tilsier at det særlig kan være aktuelt å pålegge registreringsplikt om verv i styrende organer i selskaper, foretak, stiftelser og andre juridiske personer som har økonomisk formål, f.eks. styreverv, medlem av investeringsråd, bedriftsforsamlinger mv. Verv i styrende organer vil gi en plikt til å ivareta den juridiske personens interesser. Hvorvidt vervet er lønnet eller gir godtgjøring, vil kunne ha betydning, men er ikke avgjørende. Plikten til å ivareta den juridiske personens interesser er ikke avhengig av at det utbetales godtgjøring eller at vervet er inntektsbringende.

Om den juridiske personen er et selskap, en stiftelse, et foretak eller en organisasjon vil i utgangspunktet ikke være avgjørende. Det synes heller ikke å være grunnlag for å skille mellom private og offentlige selskaper, foretak e.l., og heller ikke mellom norske og utenlandske virksomheter. Risikoen for lojalitets- og interessekonflikter synes imidlertid særlig å gjøre seg gjeldende i virksomheter som har økonomisk formål, eller som driver næringsvirksomhet i skatterettslig forstand eller økonomisk virksomhet, uansett

organisasjonsform. Det vil langt på vei allerede være offentlighet rundt verv i de styrende organer for selskaper, organisasjoner mv. som driver økonomisk virksomhet eller næringsvirksomhet, typisk gjennom registrering i Brønnøysundregistrene.

Et annet spørsmål er om verv i folkevalgte organer for stat og kommune, eller verv i organer som oppnevnes av folkevalgte organer, bør kunne omfattes av registreringsplikt. Det at det allerede er offentlighet om slike verv vil redusere behovet for registreringsplikt. Det kan også stilles spørsmål ved om risikoen for interesse- eller lojalitetskonflikter gjør seg gjeldende på en måte som ikke kan ivaretas gjennom habilitetsreglene og de øvrige bestemmelsene som skal bidra til å sikre forvaltningens integritet.

Lojalitetsplikten vil vanskelig kunne gi grunnlag for å pålegge statsansatte en plikt til å registrere medlemskap i interesseorganisasjoner, politiske partier, fagforeninger, trossamfunn, ideelle organisasjoner eller andre foreninger. Hensynet til ytrings-, organisasjons- og trosfrihet vil her måtte gis forrang, sammen med personvern hensyn. Det samme vil trolig gjøre seg gjeldende for medlemskap i brorskaps- og søsterforbund, selv om de skiller seg fra andre ideelle foreninger ved å være lukket i større eller mindre grad, og ved at medlemmene i større eller mindre grad har særlige forpliktelser overfor foreningen og hverandre. Lojalitetsplikten og hensynet til å forebygge og unngå mulige interesse- og lojalitetskonflikter er imidlertid etter departementets syn ikke tilstrekkelig til at det skal være nødvendig og forholdsmessig å pålegge registreringsplikt om denne type opplysninger, sett opp mot hensynet til den ansattes personlige integritet og personvern. Dommere må sies å stå i en noe annen stilling i så måte, og der er også registreringsplikten hjemlet i lov.

Verv i ideelle organisasjoner eller foreninger, interesseorganisasjoner, politiske partier, fagforeninger mv. reiser særlige utfordringer. De hensyn som taler mot å pålegge registreringsplikt om medlemskap gjør seg gjeldende også når det gjelder registreringsplikt for verv i organisasjoner og foreninger. Departementet vurderer det slik at verv i ideelle organisasjoner eller foreninger, interesseorganisasjoner mv. ikke skal omfattes. Hensynet til statsansattes personvern og individuelle menneskerettigheter gjør seg særlig gjeldende på dette området.

Departementet vurderer det slik at hensynene bak registreringsordningen gjør seg sterkest gjeldende for verv i juridiske personer med økonomisk formål, eller som driver næringsvirksomhet eller økonomisk virksomhet. Det er særlig verv i styrende organer i slike virksomheter som bør omfattes.

10.3.3 Vervet eller interessen må være på et område som medfører risiko for interesse- eller lojalitetskonflikt med arbeidsgivers legitime interesser

Selv om opplysningen etter sin art kan omfattes av registreringsplikt ut fra det som er angitt over, vil det ikke nødvendigvis være tilstrekkelig til at det kan pålegges registreringsplikt. Det må også gjøres en vurdering av hvilke sektorer, bransjer, livs- eller samfunnsområder som vervet eller den økonomiske interessen utøves på, og om dette medfører risiko for interesse- eller lojalitetskonflikt med arbeidsgivers legitime interesser.

Hensynene bak registreringsplikten vil gjøre seg gjeldende i varierende grad, avhengig av om livsområdet, bransjen eller sektoren som vervet eller den økonomiske interessen utøves på, er de samme som arbeidsgivers virksomhet. I vurderingen av om det skal pålegges registreringsplikt, inngår derfor også en konkret vurdering av hvilke bransjer eller sektorer det vil kunne oppstå interesse- eller lojalitetskonflikter med.

Utgangspunktet for vurderingen vil være det ansvars- og arbeidsområde som virksomheten har. Ut fra dette vil arbeidsgiver måtte angi hvilke sektorer, bransjer eller livsområder der det typisk vil kunne oppstå interesse- eller lojalitetskonflikter. Denne vurderingen vil i noen grad være konkret, og det er vanskelig å oppstille generelle retningslinjer eller gi veiledning utover dette.

10.4 Adgang til å gjøre unntak fra opplysningsplikt der sterke personvern hensyn gjør seg gjeldende

Det fremgår av vurderingen over at arbeidsgivers beslutning om å pålegge registreringsplikt, vil måtte bero på en samlet vurdering av virksomheten og stillingen, rollen eller funksjonen som den ansatte innehar. Det må også gjøres en nærmere vurdering av hvilke opplysninger som skal kreves registrert.

Det kan tenkes at det kan forekomme verv eller eierinteresser som likevel bør unntas fra registreringsplikt, selv om den ansatte er pålagt registreringsplikt, og selv om vervet eller interessen i seg selv er omfattet av registreringsordningen i virksomheten. Dette må anses som en snever unntaksregel, men kan kanskje tenkes benyttet for verv der en samtidig kan angi sensitive og/eller taushetsbelagte opplysninger, og der opplysningen fra før ikke anses alminnelig kjent gjennom registrering i andre offentlige registre. I slike tilfeller bør arbeidsgiver vurdere å gjøre unntak fra registreringsplikten for det aktuelle vervet.

11 Gjennomføring av registreringsordning

11.1 Nærmere om virksomhetens fastsettelse av registreringsplikt

Det vil være den enkelte virksomhet som tar stilling til om det skal etableres en registreringsordning for økonomiske interesser mv., hvilke ansatte som skal pålegges registreringsplikt, og hvilke opplysninger som skal registreres.

Hensynet til forutberegnelighet og åpenhet tilsier at den enkelte virksomhet gjennomfører registreringsordningen i form av retningslinjer eller instruks, som gjøres gjeldende for hele virksomheten – også selv om det bare skulle være aktuelt å pålegge en eller noen få stillinger en opplysningsplikt. Selv om en opplysningsplikt bare skulle gjelde en eller noen få stillinger eller roller i virksomheten, bør retningslinjene være tilgjengelig for alle ansatte i virksomheten.

KMD legger til grunn at en beslutning om å pålegge den ansatte en registreringsplikt ikke vil være et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, jf. forvaltningsloven § 2 annet ledd. Sammenlignet med de øvrige sakene om statsansatte som etter fvl. § 2 annet ledd skal anses som enkeltvedtak, synes en opplysnings- og registreringsplikt heller ikke å være et så vidt omfattende inngrep at reglene om enkeltvedtak vil komme til anvendelse, fvl. § 2 annet ledd siste punkt.

Fastsettelse av registreringsplikt må imidlertid følge de krav som følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og forvaltningslovens alminnelige regler, herunder kravet til skriftlighet, begrunnelsesplikt, mv.

I tillegg kommer de særlige reglene om drøfting, informasjon og evaluering av kontrolltiltak i aml. § 9-2, samt hovedavtalens regler om informasjon og drøfting.

Aml. § 9-2 første ledd pålegger arbeidsgiver en plikt til så tidlig som mulig å drøfte «*behov, utforming, gjennomføring og vesentlig endring av kontrolltiltak i virksomheten med arbeidstakernes tillitsvalgte*». Etter KMDs syn vil det være aktuelt å drøfte både hvilke stillinger eller roller som bør pålegges registreringsplikt, og hvilke opplysninger innenfor den sentralt angitte rammen, som skal omfattes. Drøftingene vil også måtte omfatte arbeidsgivers begrunnelse for å pålegge registreringsplikt, jf. at behovet for kontrolltiltaket skal drøftes.

Den enkelte ansatte som omfattes eller berøres av kontrolltiltaket, har krav på informasjon om formål, praktiske konsekvenser og varighet, før tiltaket iverksettes, aml. § 9-2 annet ledd.

Endelig har arbeidsgiver en plikt til å jevnlig evaluere behovet for kontrolltiltaket sammen med de tillitsvalgte, aml. § 9-2 tredje ledd. Dette innebærer at arbeidsgiver jevnlig vil måtte ta stilling til hvilke stillinger, roller eller funksjoner som skal pålegges registreringsplikt, og hvilke opplysninger som skal registreres.

11.2 Ansvar for å gjennomføre registreringsplikt

Gjennomføringen av registreringsplikt kan skje på to måter. Det ene alternativet er at arbeidsgiver aktivt etterspør de aktuelle opplysningene hos de personene som innehar stillinger eller roller som er omfattet av registreringsplikt om eierinteresser og verv. Dersom arbeidsgiver ikke etterspør opplysninger, vil den ansatte heller ikke ha ansvar for å gi opplysningene. Dette alternativet innebærer at arbeidsgiver også blir ansvarlig for oppdatering og ajourhold av opplysningene.

Det andre alternativet er at det er den ansatte som innehar stilling eller rolle som er omfattet av registreringsplikt, som selv har ansvar for aktivt å informere arbeidsgiver om det som er registreringspliktig. Dette alternativet innebærer at den ansatte blir ansvarlig også for å informere arbeidsgiver om endringer eller nye registreringspliktige forhold. Arbeidsgiver vil med dette alternativet fortsatt ha ansvaret for å registrere opplysningene på egnet måte, og å påse at endringer og oppdateringer kommer inn.

Registreringsplikten vil omfatte forhold som arbeidsgiver i utgangspunktet ikke har informasjon om, og det synes derfor mest hensiktsmessig å pålegge den ansatte plikt til å opplyse om forhold som er omfattet av registreringsplikt. For å sikre at arbeidsgivers register inneholder så oppdatert informasjon som mulig, bør det også settes en frist for den ansattes plikt til å melde ifra om nye opplysninger eller endringer i det som allerede er registrert. Dette er også gjort for stortingsrepresentanter, regjeringsmedlemmer og dommere. En tidsfrist på en måned synes rimelig.

Arbeidsgiver blir på sin side ansvarlig for å ta imot, lagre og behandle opplysningene på en slik måte at formålet med registreringsplikten ivaretas. Når den ansatte har meldt ifra om registreringspliktige forhold, vil det være arbeidsgivers ansvar å påse at disse blir registrert.

Opplysnings- og registreringsplikt om økonomiske interesser mv. kommer i tillegg til den ansattes plikt til å avklare om det foreligger rollekombinasjoner som krever tillatelse, jf. HTA pkt. 1.1.4 og SPH pkt. 10.13, om ekstraerverv. Statsansatte har en selvstendig plikt til å avklare om det foreligger rollekombinasjoner som krever tillatelse, dvs. denneplikten er uavhengig av om det er pålagt en opplysnings- og registreringsplikt om forholdet. Det at den ansatte har opplyst om verv og økonomiske interesser i tråd med en opplysningsplikt, innebærer ikke dermed at slik tillatelse kan anses som gitt dersom arbeidsgiver ikke protesterer.

Dersom den ansatte er omfattet av registreringsplikt, vil opplysningsplikten være en del av den ansattes tjenesteplikter. Manglende overholdelse av opplysningsplikten fra den ansattes side, vil dermed kunne være gjenstand for arbeidsrettslige reaksjoner fra arbeidsgiver.

11.3 Registrering og lagring av opplysningene

Det følger av mandatet at registreringsordningen skal forvaltes i den enkelte virksomhet.

KMD ser ikke behov for å gi nærmere retningslinjer om hvordan opplysninger om økonomiske interesser mv. skal registreres i den enkelte virksomhet. Det vil således være opp til den enkelte virksomhet å finne en hensiktsmessig måte å registrere opplysningene, slik at formålet med registreringsplikt ivaretas. Dette kan for eksempel gjøres ved at opplysningene legges på den ansattes personalmappe, registreres i et personaldatasystem eller i et eget register.

KMD vil i den forbindelse bemerke at det er viktig at arbeidsgiver påser at opplysningene registreres på slik måte at det kan gis innsyn i dem, jf. nærmere under pkt. 11.3. Dersom virksomheten velger å benytte database for lagring av opplysningene, bør en derfor påse at en sammenstilling av opplysningene kan gjøres på relativt enkle fremgangsmåter.

Virksomheten må også sikre at en har rutiner for innføring av nye og endrede opplysninger, kvalitetssikring av at opplysningene blir registrert på riktig måte mv. Det vises i den forbindelse til det som er sagt over om at det er arbeidsgiver som har ansvaret for at opplysninger blir registrert.

Arbeidsgiver vil kunne benytte de registrerte opplysningene til det formål de er innhentet for, forutsatt at det foreligger behandlingsgrunnlag, jf. popplyl. § 11 første ledd bokstavene b og c.

11.4 Hvor lenge opplysningene bør forbli registrert

Utgangspunktet er at opplysningene ikke kan lagres lengre enn det som er nødvendig ut fra formålet med behandlingen, jf. personopplysningsloven § 11. Etter personopplysningsloven § 28 første ledd skal opplysningene ikke lagres *«lenger enn det som er nødvendig for å gjennomføre formålet med behandlingen»*.

Disse kravene vil være oppfylt så lenge det er grunnlag for registreringsplikt, dvs. at den ansatte har den aktuelle stillingen, ansvarsområdet eller arbeidsoppgavene, og innehar verv eller økonomisk interesse som er omfattet av registreringsplikt.

Spørsmålet er imidlertid om det kan være nødvendig for arbeidsgiver å lagre opplysninger som er registreringspliktige også utover dette, og i så fall hvor lenge.

Det kan tenkes flere scenarioer der spørsmål om hvor lenge opplysningene forblir registrert kan oppstå. For det første kan spørsmålet oppstå der den ansattes registreringsplikt bortfaller. Dette kan for eksempel skje der den ansatte slutter i virksomheten, eller vedkommende får andre ansvarsområder eller arbeidsoppgaver i virksomheten som ikke er omfattet av registreringsplikt. For det andre kan spørsmålet oppstå der opplysningen ikke lenger er aktuell, for eksempel fordi vervet har opphørt eller den økonomiske interessen er avvirket.

Det kan være gode grunner for å beholde opplysningen registrert i en viss tid etter at vervet eller den økonomiske interessen har opphørt, så lenge vedkommende fortsatt har stilling eller rolle som er omfattet av registreringsplikt.

Hensynet bak registreringsplikten, og behovet om åpenhet om verv og økonomiske interesser kan gjøre seg gjeldende også i noe tid etter at vervet eller den økonomiske interessen er avviklet. Dels kan saker, prosesser og utredninger gå over lengre tid, og utøvelsen av partsrettigheter, f.eks. til klage, kan bestå også etter at den formelle behandlingen av saken er avsluttet. Disse hensynene kan også gjøre seg gjeldende etter at vedkommende ikke lenger har den stillingen, rollen, ansvaret eller oppgavene som ga grunnlag for å pålegge registreringsplikt, men kanskje ikke med samme styrke. Muligheten for at interesse- eller lojalitetskonflikten skal påvirke eller medføre bindinger på forvaltningsorganets virksomhet, vil måtte anses for mindre når den ansatte ikke lenger har stilling som er omfattet av registreringsplikt.

Selv om det ikke lenger er adgang til å lagre opplysningene etter personopplysningsloven § 28, skal opplysningene likevel ikke slettes dersom de skal oppbevares i henhold til arkivloven eller annen lovgivning, jf. personopplysningsloven § 28 første ledd siste punkt. Statlige virksomheter vil ikke kunne slette opplysninger om verv og økonomiske interesser selv om det ikke lenger er nødvendig å oppbevare dem, dersom de er omfattet av arkivplikt etter arkivloven. Det antas at registrerte opplysninger om verv og økonomiske interesser vil være omfattet av arkivplikt, og det synes derfor ikke å være behov for å gå nærmere inn på en vurdering av sletteplikt etter personopplysningsloven § 28.

12 Tilgang til registrerte opplysninger mv.

12.1 Den registrertes tilgang

Den ansatte vil ha rett til innsyn opplysninger om seg selv, jf. personopplysningsloven § 18. Dette vil også gjelde for informasjon om verv og økonomiske interesser.

12.2 Arbeidsgivers tilgang til og bruk av opplysningene

Arbeidsgivers tilgang til og bruk av opplysningene må holdes innenfor formålet de er innhentet for, og innenfor rammen av gjeldende regelverk om behandling av personopplysninger. Innenfor rammene av regelverket vil arbeidsgiver kunne benytte databehandlere dersom opplysninger om økonomiske interesser mv. f.eks. skal registreres i et elektronisk lønns- og personaldatasystem som driftes av tredjemenn. Mange av disse systemene er tilrettelagt for registrering av ekstraerverv mv.

12.3 Allmennhetens tilgang

For å oppnå formålet med registreringsplikten fullt ut, er det viktig at opplysningene er tilgjengelige for allmennheten. Offentleglova vil gjelde for registrerte opplysninger om statsansattes verv og økonomiske interesser, og utgangspunktet er at opplysningene skal være åpne for innsyn for alle, jf. offentliglova § 2.

Offentleglova gir forvaltningen adgang til å unnta dokumenter og opplysninger fra offentlighet, på nærmere bestemte vilkår. Forvaltningen har en plikt til å unnta opplysninger omfattet av taushetsplikt.

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.

Et annet spørsmål er om virksomheten kan eller bør gjøre opplysningene tilgjengelig på nettsider, på samme måte som er gjort for stortingsrepresentanter, regjeringsmedlemmer og dommere. Hensynet til åpenhet tilsier en slik løsning. På den annen side kan en slik tilgjengeliggjøring av informasjon om offentlig ansatte oppleves som en merbelastning utover det som følger av at en pålegges registreringsplikt. I tillegg kommer at en slik ordning vil kunne fordre et noe større behov for kvalitetssikring og administrasjon av ordningen for den enkelte virksomhet. Ved å legge opp til at opplysningen er tilgjengelige etter offentleglova, vil slik kvalitetssikring kunne skje når det er aktuelt. I tillegg vil en også kunne foreta en konkret vurdering av om de registrerte opplysningene kan være omfattet av taushetsplikt eller om det kan være grunnlag for unntak etter andre bestemmelser i offentleglova, jf. det som er nevnt over om unntak fra registreringsplikt der sterke personvern hensyn gjør seg gjeldende. Samlet sett fremstår en slik løsning som balansert i forhold til hensynene bak registreringsplikten på den ene siden, og hensynet til den enkeltes personvern på den andre.

13 Økonomiske og administrative konsekvenser

Innføring og gjennomføring av registreringsplikt vil medføre noe merarbeid for virksomhetene, og det vil kunne være krevende å vurdere om det skal innføres en registreringsordning, og i så fall i hvilket omfang den skal ha. I tillegg må det nok også påregnes henvendelser om innsyn. Dette antas likevel å være av mindre omfang, og en ordning bør relativt enkelt kunne inntas i virksomhetenes personalrutiner. Kostnadene ved å innføre ordningen antas å være beskjedne.

Behandlingen av opplysninger om verv og økonomiske interesser vil være omfattet av bestemmelsene i personopplysningsloven om melde- og konsesjonsplikt, jf. personopplysningsloven §§ 31 flg. Etter personopplysningsforskriften § 7-16 er personalregistre som inneholder ikke-sensitive opplysninger unntatt fra melde- og konsesjonsplikt. Behandling av sensitive personopplysninger er unntatt konsesjonsplikt og omfattet av meldeplikt dersom vilkårene i personopplysningsforskriften § 7-16 annet ledd er tilstede.

14 Forslag til veiledende retningslinjer

1 Formål mv.

Den enkelte statlige virksomhet kan etablere en registreringsordning for ansattes verv og økonomiske interesser, innenfor rammen av arbeidsgivers styringsrett. Ved vurderingen av om en registreringsordning skal etableres, bør det legges særlig vekt på om en registreringsordning er saklig, nødvendig og forholdsmessig for å bidra til å sikre tilliten til at det ikke foreligger interesse- eller lojalitetskonflikter når saker behandles i virksomheten.

Formålet med å etablere en registreringsordning er å bidra til tilliten til forvaltningens integritet, ved å legge til rette for større åpenhet rundt ansattes verv og økonomiske interesser, og ved å gi statlige arbeidsgivere mulighet for å forebygge interesse- og lojalitetskonflikter.

2 Gjennomføring av registreringsordning

Retningslinjene for registreringsordningen fastsettes i den enkelte virksomhet. I retningslinjene fastsettes det hvem som pålegges registreringsplikt og om hvilke opplysninger.

Arbeidsmiljøloven §§ 9-1 og 9-2 gjelder for registreringsordningen i den enkelte virksomhet.

Personopplysningsloven gjelder for innsamling, registrering og behandling av opplysninger i forbindelse med registreringsordningen. Den enkelte virksomhet er ansvarlig for at registreringen har tilfredsstillende behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven.

Retningslinjene for registreringsordningen bør inneholde nærmere bestemmelser om frist for ansattes melding eller registrering av nye eller endrede opplysninger. Retningslinjene bør også inneholde nærmere bestemmelser om på hvilken måte registrering eller melding skal skje. Arbeidsgiver bør påse at innmeldte opplysninger så snart som mulig blir registrert slik at formålet med registreringen oppnås.

3 Rammen for en registreringsordning

Statlige virksomheter kan pålegge ansatte å registrere økonomiske interesser og verv i juridiske personer med økonomisk formål dersom det etter en vurdering av saklige hensyn, er nødvendig og forholdsmessig 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

Registreringsplikt kan bare pålegges ansatte som har stilling, funksjon eller rolle med ansvar eller arbeidsoppgaver som er av en slik art at åpenhet om økonomiske interesser og verv i juridiske personer med økonomisk formål er nødvendig for å bevare tilliten til at det ikke foreligger interesse- eller lojalitetskonflikter når saker behandles i virksomheten.

Hvilke ansatte som kan pålegges registreringsplikt må fastsettes etter en vurdering av virksomhetens ansvarsområder og oppgaver, og den ansattes stilling, funksjon eller rolle.

Ved vurderingen av om den ansatte skal pålegges registreringsplikt skal det særlig legges vekt på

- a) om virksomheten har kontroll- eller tilsynsoppgaver
- b) om virksomheten har en overordnet rolle i statsforvaltningen og kan instruere andre statlige virksomheter
- c) om virksomheten har oppgaver som innebærer fordeling av goder mellom eller til private, utøvelse av regulatorisk myndighet, forvaltning av statlig eierskap eller jevnlig gjennomfører anskaffelser på bestemte områder
- d) stillingens hierarkiske plassering i virksomheten, herunder om stillingen fordrer særlig tillit fordi den er ledende eller særlig uavhengig. Det er særlig ansatte i ledende stillinger det er aktuelt å pålegge registreringsplikt.
- e) om stillingen har et arbeids- og ansvarsområde hvor hensynet til objektivitet og nøytralitet gjør seg særlig gjeldende, og om den ansatte jevnlig har befattning med slike saker

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

Registreringsplikt kan bare omfatte engasjementer og verv mv. i juridisk person med økonomisk formål som er på et livs- eller samfunnsområde som kan medføre risiko for interesse- eller lojalitetskonflikt med arbeidsgivers legitime interesser.

Hvilke engasjementer og verv det kan pålegges registreringsplikt om, må fastsettes etter en vurdering av virksomhetens ansvarsområde og oppgaver.

Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på om

- a) vervet er i et styrende organ for et selskap eller annen juridisk person med økonomisk formål, eller som driver næringsvirksomhet eller økonomisk virksomhet. Det er særlig aktuelt å pålegge registreringsplikt for verv i styrende organer i norske og utenlandske registrerte virksomheter..
- b) vervet eller engasjementet er lønnet eller gir rett til godtgjørelse. Det er særlig aktuelt å registrere lønnet ekstraarbeid, bistilling eller egen næringsvirksomhet.

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

Registreringsplikt kan bare omfatte eierinteresser og investeringer innenfor et livs- eller samfunnsområde som kan medføre risiko for interesse- eller lojalitetskonflikt med arbeidsgivers legitime interesser.

Hvilke eierinteresser og investeringer det kan pålegges registreringsplikt om, fastsettes etter en vurdering av virksomhetens ansvarsområde og oppgaver. Registreringsplikt bør begrenses til økonomiske interesser i form av eierandeler, opsjoner eller obligasjoner mv. i bestemte selskaper som den statsansatte selv eier direkte eller indirekte gjennom et annet selskap, eller som vedkommende forvalter.

Ved vurderingen skal særlig legges vekt på om den økonomiske interessen overstiger 50 000 kroner.

7 Unntak fra registreringsordningen dersom sterke personvern hensyn taler for det

Retningslinjene for registreringsordningen som fastsettes i virksomheten, bør utformes slik at det alltid kan gjøres unntak fra registreringsplikt, dersom sterke personvern hensyn taler for det.