

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

26. oktober 2020
Deres referanse: 18/5467

Høring – forslag til endringer i lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven) av 16. juni 2017 nr. 67

1. Innledning

Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere, som har journalistikk som yrke. Medlemmer i NJ arbeider på grunnlag av retten til fri informasjon og hensynet til faglig integritet i samsvar med presseetikken. Vi skal ivareta medlemmenes journalistfaglige interesser og blant annet verne om ytringsfriheten og den redaksjonelle uavhengigheten.

Vårt hovedpoeng er at departementets forslag i realiteten ikke vil medføre noen større åpenhet enn det som allerede eksisterer av innsynsrettigheter på området.

NJ mener innbyggerne må sikres en høyere grad av datakvalitet enn hva departementet legger opp til i forslaget om en frivillig registreringsordning for statlig ansattes verv og økonomiske interesser. Den ideelle løsningen vil etter vår mening være å innføre en registreringsplikt for statsansattes verv og økonomiske interesser, og at informasjonen blir samlet i et åpent og søkbart register – i stedet for i den enkelte arbeidstakers personaldatasystem. Slik er ordningen for regjeringsmedlemmene, stortingsrepresentantene, dommerne og enkeltpersonene i kommunene, fylkeskommunene og de kommunale selskapene. En liknende løsning må også kunne etableres i statsansatteloven. Norsk Journalistlag stiller gjrene til dialog med departementet med innspill til hvordan dette konkret kan la seg gjennomføre.

2. Behovet for åpenhet

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

Utviklingen i samfunnet går i retning av økt åpenhet. Ny teknologi benyttes i dag for en rekke registre som gir en samlet oversikt over opplysninger av allmenn interesse. Det foreligger derfor allerede etter gjeldende rett en registreringsplikt for opplysninger om verv og økonomiske interesser. Denne informasjonen kan blant annet hentes fra Aksjonærregisteret og Enhetsregisteret. Gjennom den nylig vedtatte loven om register over reelle rettighetshavere, ikke minst fysiske personer som i siste instans eier eller kontrollerer en juridisk person, et arrangement, en enhet eller en sammenslutning, få en straffesanksjonert registreringsplikt. Denne loven trer i kraft når forskriftsarbeidet er ferdig. Med forslaget kan vi ikke forvente å finne den samme informasjonen som kan fremskaffes ved søk i disse offentlige registrene. Skal Stortingets føringer om større åpenhet om verv og økonomiske interesser derfor få noen realitet, må departementets forslag etter NJs mening åpne for større innsynsrettigheter.

Det finnes mange redaksjonelle artikler som har kartlagt problematiske bindinger, verv og eierinteresser i det norske samfunnet. Åpningen av aksjonærregisteret har gitt journalistiske muligheter til å sette søkelys på rollekonflikter som kolliderer med myndighetsutøvelsen. Blant annet avslørte [Teknisk Ukeblad](#) i 2015 at 21 ansatte i Statens vegvesen eide aksjer for millioner hos etatens største leverandør. Samme år fant [Dagbladet](#) millionverdier som stortingspolitikere hadde hemmeligholdt for velgerne i strid med regelverket. [VG](#) kunne i 2016 dokumentere at det kommersielle selskapet ILPI mottok over 63 millioner kroner gjennom avtaler som aldri ble lagt ut på anbud, og at selskapets tre eiere enten hadde jobbet for eller i Utenriksdepartementet.

En frivillig registreringsordning for statlig ansattes verv og økonomiske interesser, der opplysningene for eksempel vil kunne legges i den enkelte arbeidstakers personaldatasystem, kan derfor ikke betegnes som noe annet enn «et slapt åpenhetsforslag». Skal målet med større åpenhet oppnås, må en registreringsordning for statlig ansatte gå mye lenger enn det departementet foreslår. Kun på denne måten vil rettssikkerheten styrkes, og allmennheten vil bedre kunne vernes mot uheldige og uriktige beslutninger i forvaltningen.

3. Virkeområdet

Det er etter NJs mening viktig at registreringsordningen omfatter både statsansatte, embetsmenn og innleide arbeidstakere. Det samme gjelder ansatte i uavhengige organer som tilsyn og klageinstanser.

Vi oppfatter departementets utkast på side 34 dit hen at ansatte i statsforetak vil falle utenfor ordningen. Vi er overrasket over at dette ikke er nærmere drøftet i høringsnotatet, og motsetter oss en slik lovregulering. Vi ser ingen reelle grunner til at ansatte i statsforetak skal falle utenfor registreringsordningen. At det offentlige har valgt å organisere sin virksomhet adskilt fra det tradisjonelle statsforvaltningsapparatet, kan ikke ha som konsekvens at offentlighetsprinsippet skal bli dårligere for slike foretak. NJ mener prinsipielt at lover som inneholder offentligrettslige prinsipper, må ha samme virkeområde. Nivået på innsynsrettighetene må være identiske for hele statsforvaltningen. Lik aktivitet må falle innunder de samme rettssikkerhetsprinsippene. Vi mener registreringsordningen må ha større fokus på samfunnsutviklingen, og også omfatte ansatte i statsforetakene.

Når departementet nå foreslår å hjemle registreringsordningen i statsansatteloven, er det etter NJs mening svært viktig at en tilsvarende ordning innføres for statssekretærer og politiske rådgivere. Vi har forståelse for at dette da må hjemles i annen lovgivning. Det foreligger ingen tungtveiende samfunnsmessige hensyn for å utelate disse yrkesgruppene fra en liknende registreringsordning som statsansatte, regjeringsmedlemmer, stortingsrepresentanter og dommere er underlagt. Tvert i mot vil de samme hensynene bak en slik registreringsplikt, gjelde på samme måte for statssekretærer og politiske rådgivere.

4. Mer forpliktende registreringsordning

Departementets forslag angir etter NJs mening en for vag og uforpliktende bestemmelse om statsansattes registrering av verv og økonomiske interesser. Utkastet gir et altfor stort rom for skjønn. Ordningen vil bli et mindre verdifullt verktøy, fordi dataene vil være usikre. Med så stor grad av feilmargin blir registreringsordningen ikke en relevant kilde for journalister og andre som ønsker et mest mulig komplett bilde av statsansattes verv og økonomiske interesser. De enkelte statlige virksomhetene gis omfattende tolkningsmakt. Vi har bred erfaring med at det å overlate spørsmål om offentlighet og innsyn til skjønnsvurderinger, ikke er noen god idé. Dette ender ofte med omfattende hemmelighold, fordi mange er engstelige for å gjøre feil. Kombinert med store kulturforskjeller i de enkelte virksomhetene, vil praktiseringen av offentlighetsprinsippet sprike, og ordningen kan ikke kontrolleres opp mot klare og objektive kriterier om registrering. Innsynsretten vil i praksis variere fra virksomhet til virksomhet. Det er først når slike opplysninger skjules, at folket kan miste tilliten til at forvaltningen og den enkelte ansatte opptrer objektivt, saklig og nøytralt.

Styrevervregisteret til Kommunenes Sentralforbund (KS) er frivillig. Det innebærer at alle som står oppført med styreverv eller posisjoner i organisasjons- og arbeidsliv fritt kan fjerne de opplysningene de selv vil. Pressens offentlighetsutvalg kartla i 2018 kommunenes ordning, og det var skuffende mange kommuner som heller ikke hadde tatt seg bryet med å etablere en slik ordning. Med så stor feilmargin blir registeret ikke en relevant kilde for journalistikken. Liknende må forhindres for statsansattes verv og økonomiske interesser.

NJs forslag er at det i loven oppstilles presise vilkår for registreringsordningen i hele statsforvaltningen, slik at rettsanvendelsen blir lik for samtlige statsansatte. Kravene må etter vårt syn være uavhengige av både forvaltningsområde, ansattes stillingsfunksjon og personlige økonomi. Det sentrale må være å få etablert en registreringsordning som skaper legitimitet i hele statsforvaltningen, og at det får konsekvenser dersom ordningen ikke følges. Da må registreringsplikten fange opp alle tilfeller der statsansatte kan ha særinteresser på grunn av verv eller økonomiske interesser som kan påvirke forvaltningsprosesser.

5. Opplysningene som skal registreres

Vi motsetter oss departementets forslag om å avgrense registreringen mot visse typer verv og økonomiske interesser. Alle særinteresser som kan påvirke forvaltningsbeslutninger, kan være av allmenn interesse. Denne formen for informasjon kan være helt avgjørende for de redaksjoner og journalister som ønsker å sette et kritisk søkelys på statsforvaltningen. At for eksempel en saksbehandler i Statens vegvesen eier aksjer hos etatens største leverandør, er av allmenn interesse hvis man skal se på Vegvesenets innkjøpsprosesser, selv om eierandelen er lav. Det er etter vårt syn en samfunnsmessig gal prioritering å etablere en forholdsvis høy grense for hvilke opplysninger som skal registreres. Derfor må registreringsplikten frigjøres fra både forvaltningsområde, statsansattes stillinger, roller eller funksjoner og den enkeltes personlige økonomi.

Registreringen må også omfatte utenlandske verv og økonomisk interesser. Som eksempel kan nevnes [VGs](#) avsløring i 2013, av at Høyres samferdselspolitiske talsmann mottok honorarer for verv han ikke innrapporterte til Stortinget. Vervet innebar å være visepresident for lobbyorganisasjonen til bompengeselskapene i Europa (Asecap). For statlig ansatte vil naturligvis også slike bindinger være av stor interesse. Befolkningen er avhengig av gjennomsiktighet for å ha tillit til at heller ikke utenlandske særinteresser spiller inn i forvaltningsbeslutninger.

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

Det vil etter NJs mening stride mot registreringsordningens formål og være en uthuling av innsynsrettighetene, dersom det skal være adgang til å gjøre unntak fra registreringsplikten. Det foreligger ingen tungtveiende samfunnsmessige hensyn for et slikt unntak, og informasjon om verv og økonomiske interesser tilsier ikke begrensninger av hensyn til personvernet.

Her mener vi departementet har lagt seg på en linje som ikke samsvarer med andre fagfelts vurderinger av personvernet. Vi viser i den sammenhengen til Finansdepartementets pågående arbeid med register over reelle rettighetshavere. I deres høringsnotat (referanse 20/529) konkluderes det med at det ikke foreligger innsigelser med hensyn til personvernet. På side 49 heter det tvert imot: «Departementet finner grunn til å bemerke at det kan være innsigelser knyttet til at opplysninger som av enkelte kan oppfattes som personlige, blir offentlig tilgjengelig. Til det viser departementet til at det dreier seg om engasjementer av økonomisk karakter, som generelt er av offentlig interesse.» Departementets argument om en såkalt merbelastning for statsansatte med en slik ordning, holder derfor ikke rettslig mål. Den offentlige interessen er derimot særlig sterk for offentlig ansatte, jf. Rettleiar til offentleglova punkt 6.2.3.2. Informasjon som knytter seg til statsansattes verv og økonomiske interesser må vurderes på samme måte, og departementets forslag må etter NJs syn derfor forkastes.

7. Registreringen og lagringen av opplysningene

Det er uforståelig for NJ at departementet ikke foreslår klare krav til hvordan opplysningene om statsansattes verv og økonomiske interesser skal registreres. Det er etter vår mening et oppsiktsvekkende dårlig forslag. At det fullt og helt skal være opp til den enkelte virksomheten å finne en måte å registrere opplysningene på, og at det åpnes for at disse kan legges i den ansattes personaldatasystem. Det kan nesten virke som det er et ønske fra embetsverket å kunne «krysse av» for å ha gjennomført Stortingets anmodningsvedtak på området, uten at ansvarlig departement for registreringsordningen egentlig ønsker å gjennomføre større åpenhet.

Innbyggerne vil med forslaget ikke kunne fange opp informasjonen i et åpent og søkbart register. Konsekvensen vil være at journalister må be om innsyn i en navngitt statsansatts personalmappe, uten i stedet å kunne ta utgangspunkt i søk på selskap og muligheten for fritt å finne ansatte som kan ha særinteresser i tilknytning til en forvaltningsprosess. Det vil være umulig for en journalist å kjenne til alle involverte statsansatte i slike prosesser. Dermed forsvinner hele formålet med registreringsordningen.

Skal ordningen bidra til å fremme offentlighet og tillit til statsforvaltningen, må det etter NJs mening legges opp til en løsning med et åpent og søkbart register over statsansattes verv og økonomiske interesser. Det er nødvendig med klare regler for å sikre en så sterk åpenhet, at enhver raskt kan vite om en sak er behandlet av en ansatt som kan ha personlige interesser i saken. Vårt forslag er at dette bør gjennomføres i et sentralt register.

Den ideelle løsningen med en samlet oversikt er teknisk uproblematisk, og det foreligger ingen begrensninger på handlingsrommet for dette verken i Grunnloven eller Den europeiske menneskerettskonvensjonen. Tvert imot vil en slik løsning samsvare med de sentrale ordningene som er valgt for henholdsvis regjeringsmedlemmene, stortingsrepresentantene, dommerne og enkeltpersoner i kommuner, fylkeskommuner eller kommunale selskaper. Her publiseres som kjent opplysningene i sin helhet på nettsidene til henholdsvis Stortinget, Domstolsadministrasjonen og Kommunenes Sentralforbund. Liknende løsning er også valgt for registeret over reelle rettighetshavere.

For at journalister skal ha mulighet til å drive undersøkende journalistikk, må de gis mulighet til å analysere og foredle innsamlet data. Rådata er i så måte helt nødvendig for at registreringen skal kunne brukes til datastøttet journalistikk. Som redaksjonelt verktøy må løsningen legge til rette for kryssøk, slik at journalister kan søke opplysninger om enkeltpersoner og enkeltsselskaper på tvers. Dette gjelder særlig i gravejournalistikkens research-fase.

8. Hvor lenge opplysningene skal forbli registrert

Hensynet bak registreringsordningen, og behovet for åpenhet om verv og økonomiske interesser, gjør seg gjeldende også når en statsansatt har forlatt en stilling eller funksjon. Det er ingen tvil om nytteverdien av å ha tilgang til historiske data for å samle, bearbeide og presentere samfunns viktig journalistikk. I den tidligere omtalte VG-avsløringen om samrøret mellom ILPI og UD, viste det seg blant annet at en tidligere UD-direktør mottok millionkontrakter fra UD uten anbud, til et kommersielt selskap for bistandsprosjekter som vedkommende hadde etablert etter å ha sluttet i UD. I et undersøkende journalistisk arbeid gjør mulighet til innsyn i gammelt datamateriale at mediene kan sette saker inn i en større sammenheng. For eksempel kan de gjøre en analyse av sammenlignbare saker over tid.

Som også departementet understreker, må opplysningene behandles i tråd med arkivlovens grunnleggende prinsipper. Det kan for journalister også være av stor betydning å få innsyn i materiale om verv og økonomiske interesser som er overført til Arkivverket. Medienes særskilte rett til innsyn i historisk materiale er også fremhevet i EMD Grupo Interpres mot Spania 1997 og EMD Österreichische Vereinigung zur Erhaltung Stärkung und Schaffung mot Østerrike 2013. Vi minner likeledes om Arkivlovutvalgets forslag (NOU 2019:9) til ny arkivlov, der arkivenes vesentlige bidrag for å fremme offentlighet og demokratisk deltakelse understrekes allerede i utkastet til ny formålsbestemmelse.

Med vennlig hilsen
for Norsk Journalistlag



Dag Idar Tryggestad
nestleder



Ina Lindahl Nyrud
advokat