



Finansdepartementet
postmottak@fin.dep.no

Deres ref: 20/528

Høring – hjemmel for registerordning for statsansattes økonomiske interesser

Vi viser til høringsbrev av 29. juli.

1. Innledning

Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Vi har for øyeblikket rundt 760 medlemmer. Ytringsfrihet, pressefrihet, informasjonsfrihet og redaksjonell uavhengighet er blant foreningens hovedarbeidsområder.

2. Konklusjoner

- Vi støtter fullt ut utgangspunktet for det foreliggende forslaget, slik dette er beskrevet i høringsbrevet, nemlig «å styrke tilliten til at det ikke foreligger lojalitets- eller interessekonflikter når saker behandles i forvaltningen».
- Allerede i samme setning sporer imidlertid forslaget av, når innretningen skisseres, nemlig «...at statlige arbeidsgivere får mulighet til oversikt over ansattes private økonomiske interesser og engasjementer.»
- Slik registerordningene er begrunnet, forankret og innrettet, mener vi det ikke er noen mulighet for at departementet vil oppnå det som er det uttrykte målet med ordningen.

3. Formål og mangelen på forståelse av åpenhet som mekanisme

Høringsnotatets formålsbeskrivelse vitner en sterk indre inkonsistens når det gjelder forståelsen for hvilke mekanismer i et demokrati som motvirker de potensielle skadevirkninger forslaget ønsker å motvirke.

I selve høringsnotatet forklares dette slik:

«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.»

I høringsbrevet forklares bakteppet for forslaget slik:

«*Departementets opprinnelig høring (desember 2017) tok utgangspunkt i at en registreringsordning kunne baseres utelukkende på arbeidsgivers styringsrett. Innspill i den høringen, særlig fra Datatilsynet, senere også Justis- og beredskapsdepartementet, tilsier at en klar lovhjemmel er nødvendig.*»

Det synes altså samtidig som om det ikke var *demokratiperspektivet* eller *tillitsperspektivet* som sådan som var departementets utgangspunkt, men derimot *arbeidsgiverperspektivet*; at statlige organer – som arbeidsgivere – ønsket å innhente informasjon om sine medarbeidere. Målet var å kunne ha kontroll på hvilke økonomiske engasjementer den enkelte medarbeider hadde – ikke for å unngå faktisk misbruk av posisjoner – men for å «styrke tilliten til at det ikke foreligger lojalitets- eller interessekonflikter». Dette er, etter vårt syn, en underlig tilnærming. Tilliten til forvaltningen skal altså styrkes ved at forvaltningen får større innsyn i seg selv. Det er primært den enkelte ansatte som må styrke sin egen tillit hos egen arbeidsgiver for at tilliten til forvaltningen skal styrkes. Dette bryter radikalt med hva som ellers er anerkjent som fundament for tillit til forvaltningen, nemlig at det er *allmennheten* som må ha tilgang til informasjon om potensielle bindinger i forvaltningen. At sjef-over-sjef har slik informasjon innebærer ingen styrking av tilliten utover forvaltningens egen krets. Og det er vel ikke formålet med forslaget? I så fall er ambisjonsnivået lavt.

Dersom man viderefører høringsnotatets resonneringer rundt dette, så kan vi konkludere med at allmennheten verken har behov for innsyn i skattelister, aksjonærregisteret, registeret over reelle rettighetshavere, og – langt mindre – sluttavtaler for offentlige ledere osv. Det holder at *arbeidsgiver*, altså det offentlige selv har slik kunnskap. Det ville innebære et dramatisk skifte i tenkning rundt det åpne demokratiet og hvordan gjennomsiktighet i beslutningsprosessene er avgjørende for at a) systemene skal virke slik de er tenkt – at beslutninger tas uten sidehensyn og b) at allmennheten har *tillit* til at det der slik det foregår. Det foreliggende forslaget synes å hoppe bukk over begge disse poengene. Målet er å skape *tillit* til forvaltningen, uten å bry seg mer med allmennheten enn det forvaltningen selv mener er nødvendig.

4. Verdien av allmennhetens og mediernes innsyn

Innsynsrettighetene er de redaktørstyrte mediernes viktigste arbeidsredskap. En helt vesentlig årsak til at Norge kåres til det landet i verden med størst pressefrihet, og at norske medier stadig vekk trekkes frem som eksempler på hvordan man kan drive maktkritisk og samfunnskritisk journalistikk, er graden av åpenhet. Den samme åpenheten er utvilsomt også en årsak til at vi skårer høyt på statistikken over verdens minst korrupte land.

I enhver debatt om norsk journalistikk blir det – ikke minst fra politisk hold – poengtert at vi trenger mer av nettopp den journalistikken som kritisk og på et godt og faktabasert grunnlag overvåker makten. Altså den seriøse og samfunnsviktige journalistikken. Stortinget har for inneværende år bevilget 360 millioner kroner i direkte støtte til norske nyhetsmedier. I tillegg tilgodesees mediekjøperne med momsfristak, tilsvarende ca 1,5 milliarder kroner.

I en slik situasjon er det viktig at politikerne også bruker virkemidler som koster lite eller ingenting for å stimulere den journalistikken man sier man vil ha mer av. Innsyn i skattelister, etablering av et moderne aksjonærregister, etablering av et register over reelle rettighetshavere og registeret over

dommernes sidegjøremål er alle eksempler på bidrag til å muliggjøre denne journalistikken. Når man nå skal etablere ordninger for en ny type registre, registre som kan bli viktige redskaper for de som vil drive kritisk og undersøkende journalistikk, er det viktig å ha nettopp dette målet for øyet.

5. Hva skal til for å gjøre forslaget i tråd med formålet?

a) Ordningen må gjøres obligatorisk

Dersom en registreringsordning skal bidra til å bygge tillit til statsforvaltningen er det, etter vårt syn, helt åpenbart at ordningen ikke kan være frivillig, heller ikke på den måten at det enkelte organ selv vurderer behovet. Dersom målet er at *allmennhetens* tillit til forvaltningen skal styrkes, så må ordningen være obligatorisk for alle statlige forvaltningsenheter. Høringsnotatet er helt flytende på dette punktet og gir i praksis ingen retning på hva som skal til for at en ordning skal etableres. Resultatet er at det vil være helt tilfeldig, og opp til den enkelte virksomhetsleder hvorvidt det skal etableres en ordning. Forslaget bærer her, som på flere andre punkter, preg av at utgangspunktet for registeret er feil; nemlig at dette er en del av arbeidsgivers styringsrett, fordi *arbeidsgiver* skal ha tillit til sine medarbeidere, ikke at samfunnet skal ha tillit til forvaltningen.

b) Virkeområdet må tydeliggjøres

Alle statlige virksomheter må omfattes av ordningen. Det kan ikke være type virksomhet som avgjør hvorvidt ordningen skal gjelde eller ikke, men heller spørsmålet om hvilke stillingskategorier som skal omfattes. Vi registrerer at det i høringsnotatet gjøres et poeng av at det i de fleste statlige stillinger er «liten risiko for interesse- eller lojalitetskonflikter». Det kan så være. Men det er uansett et pussig resonnement. Nettopp graden av gjennomsiktighet i norsk forvaltning, og at denne gjennomsiktigheten skjærer gjennom ulike nivåer og stillingskategorier og forholder seg til *prosesser* snarere enn *personer*, er trolig en viktig årsak til at vi relativt sett har lite korrupsjon, nepotisme og misbruk av stilling i norsk forvaltning – og ditto stor grad av tillit. En registerordning som skal bygge opp under dette, må bygge på de samme prinsippene. Hvis ikke er vi redd den vil ha liten verdi. Det innebærer blant annet et tilstrekkelig omfattende og tydelig virkeområde, et virkeområde som ikke er bygget på forvaltningens frie skjønn.

c) Flest mulig interesser må registreres

Vi mener flest mulig typer opplysninger bør registreres. Den eneste naturlige avgrensningen er hva som faller naturlig innenfor den private økonomiske sfære; eget hus, egen bil, bankinnskudd osv. Alle typer investeringer, enten det er i aksjer, fond, eiendom eller annet bør imidlertid registreres. Det gjelder naturligvis også den enkelte ansattes egen næringsvirksomhet. Registreringen bør gjelde uavhengig av størrelsen på investeringen eller eierandelen i de respektive investeringsobjekter. Det er ikke slik at det bare er de dominerende eierposisjonene som kan innebære habilitets- og tillitsutfordringer.

Det samme resonnementet gjør seg gjeldende overfor registrering av verv og medlemskap. Vi mener det må være legitimt å registrere *verv* i alle former for organisasjoner. Å inneha et verv innebærer en aktivitet utover det å bare være et passivt medlem. For de lukkede bror- og søsterskap mener vi at det bør være registreringsplikt også for vanlig medlemskap. Disse organisasjonene har tre særtrekk ved seg som gjør dette naturlig. For det første er de lukkede. Det vil si at det er vanskelig å vite hva som skjer

der, hva som diskuteres og hvilke temaer som tas opp på møter og i andre sammenhenger. For det andre vet man ofte ikke hvem noen av medlemmene er. Dette er selvsagt problematisk dersom man ønsker å ha oversikt over mulige bindinger. Og for det tredje er flere av denne typen organisasjoner opprettet – helt eller delvis – med det *formål* å skape en lojalitet mellom medlemmene som vil stå seg, også overfor utfordringer fra samfunnet for øvrig.

Vi vil ellers advare mot å innføre ordninger, selv om den ifølge notatet skal anses som «snever», som gir anledning til unntak fra registreringsplikten. Nå er det vanskelig, ut fra beskrivelsen i notatet av hva som kunne være aktuelle kriterier for unntak, å se for seg hvilke typer opplysninger som skulle falle inn under unntaket, men slike skjønnsmessige og uklare unntakshjemler er uansett problematiske.

d) Registreringen må være konsistent, oppdatert og fritt tilgjengelig

Det heter i høringsnotatet at:

«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.»

Denne usedvanlig ufokuserte og nærmest inaktive tilnærmingen til registeret, føyer seg inn i rekken av resonnementer som klart indikerer at departementet overhodet ikke har tenkt seg en registreringsordning som skal bidra til å styrke tilliten til forvaltningen. Dersom et register skal ha noen funksjon i så måte, så må det lages klare regler for a) hvem som skal registreres, b) hvilke opplysninger som skal registreres, c) hvordan opplysningene skal registreres og lagres og d) hvordan opplysningene skal gjøres tilgjengelige.

Det heter videre høringsnotatet at

«For å oppnå formålet med registreringsplikten fullt ut, er det viktig at opplysningene er tilgjengelige for allmennheten.»

Det er vi selvsagt helt enige i. Utfordringen er at registeret som sådan, slik det er beskrevet i høringsnotatet for øvrig, *ikke* trekker i retning av å kunne oppfylle det samme formålet:

- Registeret skal være frivillig å opprette
- Det er uklart hvem som skal registreres
- Det er uklart hva som skal registreres
- Det er uklart hvordan det skal registreres
- Det er uklart hvor lange opplysningene skal lagres

Høringsnotatet avklarer i det hele tatt nesten ingenting om hvordan de påtenkte registre skal se ut.

Når det så kommer til oppfyllelsen av «formålet med registreringsplikten fullt ut», så velger departementet denne tilnærmingen:

«Etter KMDs vurdering bør statlige virksomheter 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.»

Etter vårt syn er dette altfor slapt. Det må slås uttrykkelig fast at registeret i sin helhet er åpent og fritt tilgjengelig for allmennheten, og det bør gjøres søkbart.

Innsyn i et slikt register kan ikke gjøres avhengig av dagsformen hos den enkelte virksomhet. At KMD mener man bør «utvise tilbakeholdenhet» i bruken av eventuelle unntaksbestemmelser i offentleglova, er – mildt sagt – et utydelig og uforutsigbart styringssignal.

6. Oppsummering

Etter vårt syn er den uttrykte målsetting med en registreringsordning som beskrevet svært god: å styrke allmennhetens tillit til forvaltningen. Dessverre henger forslaget igjen i en tenkning fra forrige runde, om at dette primært er et redskap for den enkelte arbeidsgiver/virksomhetsleder. Dersom det fortsatt skal være forankringen, så vil ikke formålet kunne innfris. Vi mener forslaget må omarbeides radikalt og med et nytt utgangspunkt, for å kunne nå de målsettingene man uttrykkelig mener skal nås.

Oslo, 2020-10-29

Med vennlig hilsen
for Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
generalsekretær