



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsministeren

Stortinget - Justiskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref.
TH/tfo

Vår ref.
23/4495

Dato
02.11.2023

Dokument 8:11 S (2023-2024) – Representantforslag om mer åpenhet i offentlige organer – svar fra Justis- og beredskapsdepartementet

Jeg viser til brev 11. oktober 2023 fra Justiskomiteen, hvor det bes om en uttalelse fra Justis- og beredskapsdepartementet i forbindelse med behandlingen av Dokument 8:11 S (2023-2024) Representantforslag om mer åpenhet i offentlige organer. I dokumentet er det fremmet ni ulike forslag. Flere av forslagene faller innunder andre statsråders konstitusjonelle ansvarsområder, - både Kultur og likestillingsdepartementet, Næring – og fiskeridepartementet og Finansdepartementet.

Forslag nr. 7 om oppdatert aksjonærregister og nr. 8 om reelle rettighetshavere gjelder regler og ordninger som forvaltes av andre departementer, i hovedsak Finansdepartementet, og merknadene her knyttet til disse forslagene er derfor basert på innhentede innspill.

Forslag knyttet til innføring av lobbyregister

Forslag nr. 1, som er rettet til Stortingets presidentskap, og forslag nr. 2 gjelder modeller for et lobbyregister for dem som oppsøker henholdsvis Stortinget og den politiske ledelsen i departementene eller på Statsministerens kontor. Når det gjelder forslag 2, har tilsvarende forslag blitt fremmet flere ganger tidligere, men hver gang blitt nedstemt av flertallet på Stortinget. Jeg viser her til de seneste forslagene i Dokument 8:26 S (2017–2018), jf. Innst. 71 S (2017–2018) og Stortingets vedtak 16. januar 2018 og Dokument 8:165 S (2021–2022), jf. Innst. 336 S (2021-2022) og Stortingets vedtak 2. juni 2022. I forbindelse med det sistnevnte forslaget uttalte flertallet i Stortingets presidentskap blant annet at

«... vi i Norge har en forvaltningspraksis som ivaretar mange av de hensynene som et lobbyregister er ment å ivareta ...» og «en åpen forvaltning med en offentlighetslov som

sterkt slår fast prinsippet om meroffentlighet, i tillegg til at det er gode regler for journalføring og arkivering og rutiner for høring av ulike interessegrupper når forslag utredes. Offentlig elektronisk postjournal gir alle som ønsker det, innsyn i post til og fra regjeringskvartalet. De velbegrunnede unntakene som offentlighetsloven gir fra offentlighetsprinsippet, vil dessuten kunne komme i konflikt med en registreringsordning som foreslått.»

Jeg kan ikke se at dette stiller seg annerledes nå og ser derfor ingen grunn til å gå nærmere inn på dette forslaget.

Forslag knyttet til offentleglova

Når det gjelder forslag nr. 3 og 4, ble tilsvarende forslag, som det også delvis går fram av bakgrunnen for forslaget, fremmet i Dokument 8: 169 S (2021-2022)

Representantforslag om klagemulighet etter avslag på innsyn etter offentlighetsloven. I departementets svar 12. mai 2022 til disse forslagene viste jeg til at en klage til et departement ikke medfører at retten til å klage til Sivilombudet faller bort, men at denne retten imidlertid faller bort dersom en klage over en avgjørelse fra et departement behandles av Kongen i statsråd.

Jeg uttalte videre:

«Denne regelen bygger på et grunnleggende skille mellom de ulike statsmaktene. Sivilombudet er Stortingets kontrollorgan med forvaltningen, og det har, helt siden institusjonen Sivilombudsmannen ble opprettet på 1960-tallet, vært lagt til grunn at avgjørelser fra Kongen i statsråd, som er det øverste leddet i forvaltningen, faller utenfor ombudsmannens, nå ombudets, arbeidsområde. Slike avgjørelser er underlagt den politiske og konstitusjonelle kontrollen som Stortinget selv utøver. En endring av dette vil derfor rokke ved en grunnleggende side ved kontrollordningen.

Som også forslagsstillerne nevner, følger det av offentleglova § 32 første ledd sjette punktum at når det klages over en avgjørelse fra et departement, skal det opplyses om at retten til å klage saken inn for [Sivilombudet] ikke gjelder dersom saken behandles av Kongen i statsråd. Så langt jeg kjenner til, etterleves dette gjennomgående, og det opplyses ofte om det allerede i forbindelse med departementets første avslag på innsynskravet. Dersom avslaget likevel påklages, og det aktuelle departementet etter en ny vurdering opprettholder avslaget helt eller delvis, bes det gjerne om en bekreftelse på at klageren ønsker at saken skal behandles i statsråd, nettopp på grunn av at saken da ikke vil kunne klagen inn for Sivilombudet. Dette kan derfor ikke regnes som noe smutthull i loven.»

Til forslaget om å utrede en uavhengig klageinstans for saker etter offentleglova uttalte jeg i 2022 at jeg ikke kunne se at dagens klageordning er i strid med Tromsø-konvensjonen, og at

«[k]lageordningen etter offentleglova innebærer at klageorganet er nærmeste overordnede forvaltningsorgan, eller at det er særlig fastsatt i lov eller forskrift hvilket forvaltningsorgan som er klageinstans. Når det fremmes en klage, skal spørsmålet først vurderes på nytt av førsteinstansen og deretter eventuelt av klageinstansen, jf. forvaltningsloven § 33 andre, fjerde og femte ledd og § 34. Disse bestemmelsene gjelder også i innsynssaker, jf. offentleglova § 32 tredje ledd. Klageren har dermed tilgang til en

rask overprøvningsprosedyre uten store kostnader, gjennom fornyet vurdering av en offentlig myndighet, jf. artikkel 8 nr. 2 i konvensjonen. Videre er det adgang til å ta saker om avslag på krav om innsyn inn for domstolene på vanlig måte. Avslaget kan da kjennes ugyldig dersom domstolen kommer til at det ikke forelå hjemmel for unntaket, eller det foreligger saksbehandlingsfeil som medfører ugyldighet. Jeg kan ikke se noe grunnlag for at denne adgangen til å ta ut søksmål ikke gir «adgang til overprøving ved en domstol», og derfor ikke er tilstrekkelig til å oppfylle kravet i Tromsø-konvensjonen artikkel 8 nr. 1. I tillegg kommer muligheten til å klage en sak inn for Sivilombudet.»

Videre viste jeg blant annet til at klageordningen etter offentleglova i all hovedsak tilsvarende det som gjelder etter forvaltningsloven for enkeltvedtak, både når det gjelder prosedyren og hvem som er klageinstans. Jeg nevnte også at når det gjaldt selve forslaget om å utrede et eget uavhengig klageorgan, var det ikke sagt noe om dette organet skal behandle alle klager etter offentleglova, eller om virkeområdet skal begrenses til statlig sektor, eventuelt bare til klager over departementenes avgjørelser. Det er ikke sagt noe mer om dette i forbindelse med det nye forslaget.

Jeg kan ikke se at disse spørsmålene står i noen annen stilling nå og viser derfor for øvrig til svaret fra 2022 (som følger vedlagt).

Forslag nr. 5 gjelder å utrede forslag om sanksjonsmuligheter for brudd på offentleglova.

Jeg vil fremheve at det er svært viktig å sikre at offentleglova og prinsippet om meroffentlighet praktiseres i alle offentlige virksomheter.

Jeg vil opplyse at det allerede er flere sanksjonsmuligheter ved brudd på loven.

Etter straffeloven §§ 171 til 173 kan man straffes for tjenestefeil og misbruk av offentlig myndighet, noe som kan omfatte alvorlige brudd på offentleglova. Også offentlige organer og andre juridiske personer som er omfattet av offentleglova, kan straffes for slike forhold etter reglene om foretakstraff i §§ 27 og 28. Det vil dessuten kunne ilegges sanksjoner etter statsansatteloven og arbeidsmiljøloven for enkeltpersoner som bryter offentleglova, for eksempel i form av advarsler, ordensstraff og oppsigelse.

Forslagsstillerne trekker i sitt forslag en sammenligning til de såkalte ROBEK-listene. Jeg kan ikke se at dette er helt relevant. Kommuner og fylkeskommuner som kommer på slike lister, pålegges begrenset økonomisk handlefrihet, og det er viktig at potensielle kommersielle avtaleparter kan bli kjent med dette. Noe liknende oppstår ikke i forbindelse med brudd på offentleglova.

Heller ikke henvisningen til «Åpenhetsbarometeret» synes å være direkte sammenlignbar. Sentrale faktorer der er blant annet om kommunene har «gode» postlister på nett, om og i hvilken grad de publiserer dokumenter som klikkbare fulltekstdokumenter på postlistene, og om de strømmer kommunestyremøtene live. Det siste er lite relevant for departementer og de fleste andre statlige organer, og ikke noe av dette er plikter som følger av offentleglova. Åpenhetsbarometeret har derfor mange andre indikatorer enn etterlevelse av loven.

Jeg utelukker imidlertid ikke at dette kan være gjenstand for vurdering som del av et egnet lovarbeid, hvor ulike problemstillinger kan ses i sammenheng, og hvor innretningen på arbeidet sørger for at evt. regler treffer etter intensjonen og ikke gir utilsiktede virkninger.

Til forslag nr. 6 om å foreta en helhetlig gjennomgang av offentleglova med sikte på mer innsyn påpeker jeg for det første at mye av kritikken som kom fram i Riksrevisjonens rapporter om innsyn og arkivering, gjaldt manglende etterlevelse av journalførings- og arkiveringsplikten. Disse pliktene følger av arkivregelverket, som hører innunder kultur – og likestillingsministerens konstitusjonelle ansvar. Offentleglova § 10 første ledd sier at organet skal føre journal etter reglene i arkivlova med forskrifter, men for statlige organer, kommuner og fylkeskommuner følger denne plikten direkte av arkivreglene. Oppfølgingen av forslagene fra Arkivlovutvalget og Ytringsfrihetskommisjonen hører under Kultur- og likestillingsdepartementet. En slik helhetlig gjennomgang av offentleglova som det tas til orde for i forslaget, kan derfor vanskelig kombineres med oppfølging av Arkivlovutvalgets forslag.

Åpenhet om direkte eierskap

Forslag nr. 7 gjelder et oppdatert aksjonærregister. I dag er det åpenhet om aksjeeiere ved at enhver har rett til innsyn i selskapenes egne oversikter over sine aksjeeiere, enten denne føres i en aksjeeierbok eller i et aksjeeierregister. Alle allmennaksjeselskaper må føre oversikten sin hos en verdipapirsentral (føre i aksjeeierregister), og flere aksjeselskaper velger å gjøre det samme, noe som ofte er begrunnet i at selskapet har mange aksjeeiere, eller at selskapet handles på en åpen markeds plass. Det er derfor stor grad av rettslig åpenhet, mens den praktiske åpenheten kan være noe mer begrenset, for eksempel ved at man må kontakte selskapet eller selskapets kontofører i verdipapirsentralen.

Representantenes forslag innebærer en sammenstilt løsning som viser sanntidsinformasjon om alt eierskap i norske aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper. Ved slik sammenstilling av informasjonen reises nye problemstillinger og behov for avveininger av forholdet mellom åpenhet, personvern og informasjonssikkerhet og andre hensyn, for eksempel nasjonal sikkerhet. Dette innebærer ikke å stenge for en løsning med større åpenhet, men det vil ha betydning for utformingen av en eventuell løsning. Representantene viser til konseptforslag fra Skatteetaten og Brønnøysundregistrene. Ingen av disse forslagene forutsatte sanntidsoverføring fra verdipapirsentraler, men de legger opp til en avklaring av hva som er et hensiktsmessig intervall for overføring.

Jeg viser også til svar på skriftlig spørsmål 3297 (2022–2023) fra representant Martinussen, der næringsministeren skriver:

«Det er viktig for regjeringen at det skal være god åpenhet om hvem som eier og kontrollerer norske selskaper. Samtidig er det viktig å ivareta hensynet til personvern og informasjonssikkerhet på en god måte, slik at vi ikke legger til rette for misbruk og svindel. Alle disse hensynene må etter mitt syn ivaretas ved utformingen av en løsning. Dette er et komplekst område som berører svært mange selskaper og enkeltpersoner. Det er viktig at vi gjør dette riktig. Tidligere utredninger og vurderinger har

ikke foretatt disse interesseavveiningene på en måte som gjør det klart hvilke rettslige rammer som er eller bør være for en eventuell løsning. Slike vurderinger er spesielt viktige i lys av den teknologiske utviklingen og bruken av data som har skjedd de siste årene. Jeg vil derfor få utredet nærmere hvordan de ulike hensynene kan ivaretas, og hvilke rettslige rammer som bør gjelde for utformingen av en løsning.»

Korrekte opplysninger om aksjeeierskap er også vesentlig for myndighetsoppgaver som effektiv forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet og ivaretagelse av nasjonale sikkerhetsinteresser. Dette gjelder både eierskap til aksjer og andre formuesgoder som fast eiendom. Jeg nevner at Finansdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet har gitt Skatteetaten, Brønnøysundregistrene og Kartverket i oppdrag å kartlegge myndighetenes mulige bruk av opplysninger om direkte og indirekte eierskap til og kontroll over aksjer og fast eiendom.

Forslag knyttet til register over reelle rettighetshavere

Når det gjelder forslag nr. 8 knyttet til et utvidet register over reelle rettighetshavere, ble lov om register over reelle rettighetshavere vedtatt i 2019, og forskrift til loven ble vedtatt i 2021. Loven og forskriften trådte delvis i kraft 1. november 2021. Loven hører innunder finansministerens konstitusjonelle ansvar.

Loven skal sikre økt åpenhet om reelle rettighetshavere, det vil si de fysiske personene som i siste instans anses å eie eller kontrollere juridiske konstruksjoner som foretak, selskaper mv. Dette vil gjøre det vanskeligere å skjule seg bak selskapsstrukturer og motvirke misbruk av virksomheter til hvitvasking, terrorfinansiering og økonomisk kriminalitet. Registeret over reelle rettighetshavere og ikrafttredelse av resten av loven og forskriften er foreløpig ikke ferdigstilt. En sentral grunn er EU-domstolsavgjørelsen det vises til i bakgrunnen for forslaget. I avgjørelsen konkluderte domstolen med at en direktivbestemmelse som stiller krav om at opplysninger i registre over reelle rettighets-havere skal gjøres tilgjengelige for allmennheten uten nærmere vilkår, er ugyldig. Bestemmelsen ble ansett å være i strid med grunnleggende rettigheter i EU-pakten. Norske myndigheter har på bakgrunn av avgjørelsen besluttet å avvente åpningen av registeret. Det norske registeret er utformet slik at det er en høy grad av åpenhet, ved at det legger til rette for at «enhver» skal ha tilgang til de fleste registrerte opplysninger gjennom en åpen løsning. For regjeringen er det viktig å legge til rette for åpenhet om reelle rettighetshavere og eierskap, som et sentralt virkemiddel for å motvirke hvitvasking, terrorfinansiering og økonomisk kriminalitet.

Finansdepartementet arbeider med å vurdere dommens betydning og ulike løsninger på problemstillingen, med sikte på å at registeret kan settes i drift så raskt som mulig. Brønnøysundregistrene jobber i mellomtiden med å videreutvikle registerets tekniske funksjoner.

Forslag knyttet til innsyn i straffesaker

Forslag nr. 9 går ut på å nedsette et bredt sammensatt utvalg for å videre utrede dokumentoffentlighet i straffesaker på bakgrunn av professor Ragna Aarlis utredning Dokumentoffentlighet i straffesaker, og dette utvalget bør blant annet foreta en særlig vurdering av de personvernmessige konsekvensene.

I Aarlis utredning foreslås en rekke endringer i gjeldende rett. Blant annet foreslås det å utvide allmenhetens og pressens rett til innsyn i straffesaksdokumenter. Utredningen har vært på høring, og det har kommet en rekke omfattende høringsinnspill. Høringsinnspillene gir viktig informasjon om de ulike hensynene som må ivaretas og avveies mot hverandre. Blant annet er konsekvensene for personvernet løftet fram av en rekke høringsinstanser, mens andre høringsinstanser har tatt til orde for at en utvidelse av innsynsretten bør utredes videre av et nytt utvalg. Som forslagsstillerne også viser til, har også Ytringsfrihetskommisjonen (NOU 2022: 9) uttalt seg om utredningen og anbefalt at den følges opp.

Den videre oppfølgingen av Aarli-utredningen er nå til vurdering i Justis- og beredskapsdepartementet. Utredningen og høringsinnspillene gir et godt grunnlag for å vurdere den videre, samlede oppfølgingen av temaene i utredningen. Jeg mener derfor det ikke er hensiktsmessig for oppfølgingen å nedsette et nytt utvalg for å utrede de samme temaene nå. Dette vil også kunne forsinke den samlede oppfølgingen. Behovet for eventuelle ytterligere utredninger vil naturlig bli vurdert under departementets videre oppfølging. Det kan i denne sammenheng være aktuelt å legge til rette for at representanter fra domstolene, påtalemyndigheten, media og prosessfullmektiger (forsvarere og bistandsadvokater), sammen kan identifisere ulike sider ved utredningen, for å sikre at ulike hensyn blir vektlagt.

Med hilsen

Emilie Mehl

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur