



STORTINGET

Innst. 54 L

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra Stortingets presidentskap

Dokument 8:108 LS (2017–2018)

Innstilling fra Stortingets presidentskap om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Torgeir Knag Fylkesnes, Kari Elisabeth Kaski, Gina Barstad og Marius Meisfjord Jøsevold om opplysningsplikt for statsråder og statssekretærer

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag::

«A.

Vedtak til lov

om registrering av regjeringsmedlemmers verv og økonomiske interesser

I

I lov 30. november 2012 nr. 70 om registrering av regjeringsmedlemmers verv og økonomiske interesser gjøres følgende endringer:

Ny § 1 a skal lyde:

§ 1 a

(1) Kongen i statsråd kan pålegge regjeringsmedlemmene og statssekretærene å registrere sine tidligere oppdragsgivere og oppdragenes innhold der vedkommende har arbeidet med å fremme politiske eller næringsmessige interesser.

(2) En opplysningsplikt fastsatt i medhold av bestemmelsen her er begrenset til oppdragsgivere og opp-

drag regjeringsmedlemmene og statssekretærene har hatt de to siste årene før tiltredelsen.

(3) En opplysningsplikt fastsatt i medhold av bestemmelsen her viker for lovbestemt taushetsplikt.

II

Loven trer i kraft straks.

B.

Stortinget ber regjeringen endre forskrift 30. november 2012 nr. 1114 om registrering av regjeringsmedlemmers verv og økonomiske interesser slik:

§ 1 nytt annet ledd skal lyde:

Regjeringsmedlemmene og statssekretærene har plikt til å registrere sine tidligere oppdragsgivere i den til enhver tid gjeldende registreringsordning som gjelder for stortingsrepresentantene.

§ 2 nytt annet ledd skal lyde:

Reglement om register for stortingsrepresentantenes verv og økonomiske interesser gjelder tilsvarende så langt det passer for regjeringsmedlemmenes og statssekretærenes plikt til å registrere sine tidligere oppdragsgivere og med de tilpasninger som følger av § 3.

§ 3 nytt tredje ledd skal lyde:

Første og annet ledd gjelder tilsvarende for statssekretærer.»

Bakgrunnen for forslaget er et ønske om å sikre allmennheten innsyn, slik at det kan vurderes om en statsråd eller statssekretær har uheldige bindinger.

Et tilsvarende forslag ble fremsatt i 2014, jf. Dokument 8:80 LS (2013–2014) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Martin Kolberg, Per Olaf Lund-

teigen, Bård Vegar Solhjell, Jette F. Christensen, Marit Arnstad, Karin Andersen og Gunvor Eldegard om ny bestemmelse om opplysningsplikt for statsråder og statssekretærer om tidligere oppdragsgivere og politiske og næringsmessige interesser.

Forslaget fra 2014 gjaldt informasjon om oppdragsgiver, mens etter det foreliggende forslaget skal også innholdet i oppdraget oppgis. For øvrig tilsvarende forslaget det som ble fremmet i Dokument 8:80 LS (2013–2014), og forslagsstillerne viser i all hovedsak til begrunnelsen for dette.

Presidentskapets merknader

Presidentskapet viser til at forslaget i Dokument 8:108 LS (2017–2018) har vært forelagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet til uttalelse. Uttalelsen følger som vedlegg til innstillingen.

Som det fremgår av representantforslaget, er regjeringens medlemmer pålagt å registrere sine verv og økonomiske interesser, jf. lov 30. november 2012 nr. 70 om registrering av regjeringsmedlemmers verv og økonomiske interesser. Registeret er det samme som anvendes for registrering av tilsvarende opplysninger om stortingsrepresentantene, og det publiseres på Stortingets nettsider. I tillegg til de verv regjeringsmedlemmene måtte ha ved siden av utøvelsen av statsrådposten, omfatter registreringsplikten økonomiske interesser som bl.a. biintekter, selskapsinteresser og næringsseiendom av betydelig verdi. Avtaler med tidligere arbeidsgiver om permisjon, velferdsfordeler og pensjon etc. skal også registreres, så vel som eventuell avtale med fremtidig arbeidsgiver etter at vedkommende har trådt ut av regjeringen. Registreringsplikten gjelder i dag ikke for statssekretærer.

Åpenhet er en verdi i seg selv. I det politiske system gir innsyn legitimitet og tillit til de beslutninger som tas på vegne av fellesskapet. Presidentskapet viser til at dette er bakgrunnen for en rekke tiltak som tar sikte på å gi allmenheten innsyn i beslutningsprosesser, som f.eks. dokumentoffentlighetsreglene og ordningen med åpne høringer under Stortingets behandling av saker. Med registeret over verv og økonomiske interesser tar man sikte på å gi informasjon om beslutningstakerne. Ved at deres verv og tilknytning til organisasjoner og næringsliv er alminnelig kjent, får man fakta å forholde seg til, og forholdet mellom representantenes verv og deres private interesser klargjøres.

Presidentskapets flertall, Eva Kristin Hansen, Magne Rommetveit, Nils T. Bjørke og Abid Q. Raja, mener det overordnede prinsippet om åpenhet omkring beslutningsprosesser og de styrende organer bidrar til et samfunn som gir vanlige borgere bedre innsikt i maktforholdene og hvem som

påvirker politiske avgjørelser. Dette er et viktig argument for at man alltid bør streve etter åpenhet så langt det er praktisk mulig. Åpenhet er avgjørende for tilliten til dem som innehar ledende politiske posisjoner, og på lengre sikt også til det politiske systemet. Bakgrunnen for forslaget er ønsket om å ivareta disse grunnleggende forutsetninger.

Statsråder og statssekretærer går inn i posisjoner der de forvalter denne tilliten. De som har en bakgrunn fra rådgivningsbransjen, har gitt råd til aktive samfunnsaktører om hvordan disse kan fremme sine interesser. Det har åpenbart allmenn interesse å kjenne til denne typen rådgivningsvirksomhet når statsråder/statssekretærer tar viktige beslutninger på sine felt. Flertallet mener de foreslåtte tiltakene vil bidra til å fremme tillit til politikere og politiske prosesser og dermed forhindre mistenkeliggjøring som med rette eller urette kan skapes ved manglende åpenhet. Vedvarende tvil og spekulasjoner rundt mulige tilknytninger er åpenbart uheldig, både for den som rammes av det, og for det politiske systemet. I stedet for å invitere til slike spekulasjoner ved å skjule hvem man har hatt oppdrag for, bør klientlisten offentliggjøres, slik at unødvendig mistenkeliggjøring kan forebygges. Flertallet merker seg at det er full tilslutning til intensjonen i forslaget, og til de hensyn det søker å ivareta, også fra kommunal- og moderniseringsministerens side.

Flertallet viser til at det er nødvendig å avgrense informasjonsplikten når det gjelder lovpålagt taushetsplikt. Selv om dette kan gi opphav til gråsoner når det gjelder hva som skal oppgis, rokker ikke dette ved det faktum at forslaget om opplysningsplikt vil fange opp de fleste tilfeller som forslaget har som intensjon å fange opp. Etter flertallets syn er det ingen grunn til å overdrive faren for at tiltaket virker konkurransevridende for bransjen. Flertallet vil påpeke at forslaget i praksis vil omfatte svært få personer, og stiller seg tvilende til at bransjen generelt vil oppleve tiltaket som spesielt inngripende. I den grad forslaget skulle ha den effekt at bransjen i større grad selv åpner opp for informasjon om sine oppdrag, er det ingen ulempe, slik flertallet ser det.

Det bør videre være mulig for dem som har ambisjoner om en politisk karriere på toppnivå, å ta nødvendige praktiske skritt for å sikre at opplysningsplikten vil kunne oppfylles dersom det skulle bli aktuelt. Flertallet viser til at plikten til å informere om kunder og oppdrag er begrenset til to år tilbake i tid. Det er ikke urimelig å forvente at en statsråd kan fremskaffe nødvendig informasjon om sine oppdrag innenfor en slik tidsramme. I den forbindelse vil flertallet understreke at det ikke bør stilles krav om registrering av oppdragenes innhold med en detaljeringsgrad som innebærer fare for at forretningshemmeligheter eller annen taushetsbelagt informasjon vedrørende oppdragsgiverne vil måtte of-

fentliggjøres. Oppdragenes innhold må likevel kunne angis på et overordnet nivå. Det vil altså ikke være hensiktsmessig å kreve noen uttømmende redegjørelse for innholdet i oppdragene – en kort angivelse av oppdragets tema vil være tilstrekkelig for å oppnå hensikten med bestemmelsen.

En innvending fra departementet er at loven griper inn i avtalefriheten i næringslivet. Flertallet vil peke på at en rekke lovregler har den effekten, og at lovgiver må kunne legge begrensninger på avtalefriheten i tilfeller der andre tungtveiende hensyn tilsier det. Etter flertallets syn kan man vanskelig overvurdere viktigheten av tillitsskapende tiltak innenfor vårt politiske system. Slik flertallet ser det, er ikke lovforslaget et brudd med eksisterende regler for registrering av verv og økonomiske interesser, men en naturlig videreutvikling av reglementet.

Flertallet viser til at det i uttalelsen fra kommunal- og moderniseringsministeren reises spørsmål ved fortolkningen av enkeltheter i forslaget. Flertallet mener slike problemstillinger kan avklares gjennom en nærmere utforming av lovens forskrifter. Argumentene om at det vil være praktiske og lovtekniske utfordringer ved å innføre en opplysningsplikt som foreslått, og at det er behov for konfidensialitet, er de samme argumentene som man alltid møter når det er snakk om å innføre nye åpenhetstiltak. Flertallet peker på at det knapt er noen gode tiltak for økt åpenhet som har kommet uten politisk strid.

Flertallet har merket seg at forslagsstillerne mener det bør vurderes å innlemme stortingsrepresentantene i ordningen på et senere tidspunkt. Flertallet vil for sin del peke på at dette reiser konstitusjonelle spørsmål knyttet til Grunnlovens vilkår for valgbarhet, og flertallet går ikke inn for en nærmere vurdering av dette.

Flertallet viser til at forslagsstillerne i forslagens pkt. B fremmer forslag om helt spesifikke endringer av forskriftene til loven. Under henvisning til kompetansedelingen mellom regjering og storting vil flertallet i stedet foreslå at det fattes et anmodningsvedtak der Stortinget ber regjeringen endre forskriftene i tråd med Dokument 8:108 LS (2017–2018) og denne innstilling. Flertallet foreslår dessuten at lovens overskrift endres, og har gjort enkelte lovtekniske justeringer i forslaget.

Presidentskapets medlemmer Tone Wilhelmsen Trøen og Morten Wold har merket seg de innvendingene kommunal- og moderniseringsministeren har til forslaget i sin uttalelse, og kan i all hovedsak slutte seg til disse.

Disse medlemmer deler forslagsstillerens intensjon om at det er viktig å opprettholde den allmenne tilliten til politikere, det politiske systemet og til politis-

ke beslutningsprosesser i Norge. Ifølge en oversikt i Global Competitiveness Report (2013–2014) over 148 land på verdensbasis er Norge blant toppnasjonene når det gjelder borgernes tillit til politikere. Europarådets anti-korrupsjonsorgan GRECO (Group of States against Corruption) uttaler i sin rapport om Norge av 20. juni 2014:

«GRECO was also impressed by the fact that, despite a general impression that there was little domestic corruption in Norway, there was nevertheless a strong commitment in the public and private sectors to preventing and fighting corruption. This commitment is confirmed by the fact that all of the 17 recommendations addressed by GRECO to Norway in the three preceding Evaluation Rounds have been implemented satisfactorily or dealt with in a satisfactory manner.»

At et ønske om åpenhet rundt beslutninger og beslutningstakere kan anføres som et argument for å utvide informasjonsplikten, kan ikke lede til at man overser uklarheter og utilsiktede virkninger av forslaget. Det må stilles samme kvalitetskrav til tiltak som tar sikte på å fremme økt åpenhet, som til tiltak på alle andre områder. Den samfunnsmessige verdien av det man oppnår, må også måles opp mot de ulempene som måtte knytte seg til forslagene. Slik dette forslaget foreligger, gir det etter disse medlemmers syn meget begrenset tilleggsinformasjon, samtidig som det skaper en rekke problemer.

Disse medlemmer mener det er helt vesentlig at nye plikter som pålegges i den hensikt å bidra til økt tillit til de politiske prosessene, er tydelig definert, avgrenset og ikke reiser tvil om hvor langt forpliktelsene går. En vesentlig innvending mot det foreliggende forslaget er nettopp at det ikke tilfredsstiller dette kravet. Tvert imot byr det foreliggende lovforslaget på både tolkningstvil og avgrensingsproblemer. Som det påpekes i uttalelsen fra departementet, bør flere sider av forslaget utredes nærmere. Med videre bearbeidelse kunne muligens noe av den tolkningstvilen som hefter ved forslaget, rettes opp, men avgrensingsproblemene vil fortsatt være et problem. Det å arbeide med å fremme politiske eller næringsmessige interesser, som er det sentrale kriteriet for opplysningsplikten i forslaget, er i seg selv et kriterium som det kan være vanskelig å definere presist.

Disse innvendingene ble også påpekt da tilsvarende forslag var oppe til behandling i 2014, jf. Innst. 185 L (2014–2015) fra presidentskapet. Disse medlemmer merker seg at forslagsstillerne bak Dokument 8:108 LS (2017–2018) velger ikke å gå inn på noen av de innvendingene av formell og praktisk art som fremkom den gangen, men i stedet fremmer et tilnærmet likelydende forslag med en tilnærmet likelydende begrunnelse. Disse medlemmer er overrasket over at forslagsstillerne – i lys av forrige stortingsbehandling – uten vi-

dere velger å gjenta et forslag som det er anført så vidt vektige faglige innvendinger mot.

En avgjørende innvending for disse medlemmer er den inngripende virkningen forslaget har på alminnelig avtalefrihet. Disse medlemmer mener det i seg selv er uheldig om avtalt taushetsplikt i et forretningsforhold ikke respekteres av offentlige myndigheter. Avtalefrihet er grunnleggende for næringslivet, og myndighetene bør derfor være svært tilbakeholdne med tiltak som begrenser denne på en måte som gir økt uforutsigbarhet. Som kommunal- og moderniseringsministeren påpeker, hadde et så vidt vesentlig inngrep i den alminnelige avtalefriheten fortjent en mer prinsipiell drøftelse.

Disse medlemmer mener at ønsket om å få frem den aktuelle informasjonen ikke må gå på bekostning av tredjeparts mulighet til å søke fortrolige råd om hvordan man kan fremme sine næringsmessige interesser uten å måtte ta forbehold om rådgiverens senere karriereutvikling. En privat aktør som engasjerer en ekstern rådgiver til å fremme politiske eller næringsmessige synspunkter i tillit til at denne relasjonen skal være konfidensiell, bør etter disse medlemmers oppfatning kunne innrette seg etter en slik forutsetning. Avhengig av sammenhengen man har utført slikt arbeid innenfor, vil lovforslaget medføre at klientforholdet i noen tilfeller er beskyttet av lovbestemt taushetsplikt og i andre tilfeller ikke, uten at det skillet som dermed oppstår, gir noen meningsfylt avgrensning av den foreslåtte informasjonsplikten. Tvert imot vil det ramme vilkårlig i forhold til den informasjon man ønsker å få frem. Ikke alle bedrifter har økonomi til å holde seg med egne ansatte rådgivere, og mindre bedrifter og næringer må også kunne kjøpe slik kompetanse fra dem som tilbyr slik rådgivning, uten at det skal gjelde andre regler for dem enn for større aktører.

Disse medlemmer merker seg at forslagsstillerne siterer følgende fra Dokument 8:80 LS (2014–1015):

«Bak forslaget ligger også et ønske om å hindre en utvikling hvor politikken kommersialiseres.»

Det er vanskelig å lese dette på annen måte enn at forslaget – hvis intensjon altså er økt åpenhet om politiske prosesser – tar sikte på å ramme kommunikasjonsbransjen som sådan og hindre rekruttering av personer fra slik virksomhet til politiske verv. Disse medlemmer finner begrunnelsen påfallende og mener det er prinsipielt betenkelig om ansatte som driver informasjonsrådgivning, skulle ha mindre mulighet til å gå inn i politisk virksomhet enn personer med annen yrkesbakgrunn.

Disse medlemmer ser for øvrig ikke bort fra at rådgivningsbransjen nokså enkelt vil kunne tilpasse seg for å omgå opplysningsplikten dersom den skulle ønske det, og organisere sin rådgivning på en måte som brin-

ger den inn under lovbestemt taushetsplikt. I så fall vil effekten av forslaget ytterligere reduseres.

Disse medlemmer peker i likhet med kommunal- og moderniseringsministeren på at den foreslåtte informasjonsplikten ikke har noen betydning for statsrådenes og statssekretærenes habilitet. Her vil vurderingene bli de samme enten man innfører ytterligere informasjonsplikt eller ikke. Disse medlemmer legger til grunn at det er etablert gode rutiner for håndtering av habilitetsspørsmål i tilknytning til regjeringens medlemmer, og forutsetter at regjeringen følger forvaltningslovens habilitetsbestemmelser nøye. Denne holdningen bekreftes av uttalelsen fra kommunal- og moderniseringsministeren.

Disse medlemmer viser for øvrig til Innst. 285 L (2014–2015) fra presidentskapet, der det påpekes at forslagsstillerens merknad om at det på et senere tidspunkt bør vurderes å innlemme stortingsrepresentantene i den foreslåtte ordningen, vil reise spørsmål av konstitusjonell karakter knyttet til Grunnlovens vilkår for å stille til valg. Disse medlemmer merker seg at det foreliggende forslag har samme merknad, uten at forslagsstillerne reflekterer rundt denne problemstillingen.

Disse medlemmer vil etter dette gå imot forslaget.

Uttalelse fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Presidentskapets utkast til innstilling har vært forelagt kontroll- og konstitusjonskomiteen til uttalelse i henhold til Stortingets vedtak av 8. februar 2018. I brev av 13. november 2018 uttaler komiteen:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti slutter seg til merknadene og tilrådingen fra presidentskapets flertall.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til merknadene fra presidentskapets medlemmer Tone W. Trøen og Morten Wold og slutter seg til deres betenkninger og forslag.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra presidentskapets medlemmer Tone Wilhelmsen Trøen og Morten Wold:

Forslag 1

Dokument 8:108 LS (2017–2018) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Torgeir Knag Fylkesnes, Kari Elisabeth Kaski, Gina Barstad og Marius Meisfjord Jøsevold om opplysningsplikt for statsråder og statssekretærer – vedtas ikke.

Presidentskapets tilråding

Tilrådingen fremmes av første visepresident Eva Kristin Hansen, tredje visepresident Magne Rommetveit, fjerde visepresident Nils T. Bjørke og femte visepresident Abid Q. Raja.

Presidentskapet viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

A.

V e d t a k t i l l o v

om registrering av regjeringsmedlemmers verv og økonomiske interesser

I

I lov 30. november 2012 nr. 70 om registrering av regjeringsmedlemmers verv og økonomiske interesser gjøres følgende endringer:

Overskriften skal lyde:

Lov om registrering av regjeringsmedlemmers verv og regjeringsmedlemmers og statssekretærers økonomiske interesser

Ny § 1 a. skal lyde:

§ 1 a. Kongen i statsråd kan pålegge regjeringsmedlemmene og statssekretærene å registrere sine tidligere oppdragsgivere og oppdragenes innhold der vedkommende har arbeidet med å fremme politiske eller næringsmessige interesser.

Registreringsplikt etter første ledd skal begrenses til oppdragsgivere og oppdrag fra de to siste årene før tiltrødelsen. Registreringsplikten gjelder ikke forhold som omfattes av lovbestemt taushetsplikt.

II

Loven trer i kraft straks.

B.

Stortinget ber regjeringen gjøre endringer i forskrift 30. november 2012 nr. 1114 om registrering av regjeringsmedlemmers verv og økonomiske interesser i tråd med Dokument 8:108 LS (2017–2018) og Innst. 54 L (2018–2019).

Oslo, i Stortingets presidentskap, den 15. november 2018

Tone Wilhelmsen Trøen

Eva Kristin Hansen

Morten Wold

Magne Rommetveit

Nils T. Bjørke

Abid Q. Raja

VEDLEGG**Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet v/statsråd Monica Mæland til Stortingets presidentskap, datert 29. mai 2018**

Dokument 8:108 LS (2017-2018) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Torgeir Knag Fylkesnes, Kari Elisabeth Kaski, Gina Barstad og Marius Meisfjord Jøsevold om opplysningsplikt for statsråder og statssekretærer

Jeg viser til brev av 5.4.d.å fra Stortingets presidentskap. Et tilsvarende lovforslag ble fremmet i 2014, jf. Dokument 8:80 LS (2013-2014) og kommunal- og moderniseringsministerens synspunkter i brev av 1.10.2014.

Utgangspunktet for forslagsstillerne bak Dok 8:80 LS (2013-2014) var et ønske om å opprettholde den allmenne tilliten til politikken ved å pålegge regjeringsmedlemmer og statssekretærer plikt til å registrere sine tidligere oppdragsgivere der vedkommende har arbeidet med å fremme politiske eller næringsmessige interesser. Forslagsstillerne bak Dok:108 LS (2017-2018) viser til at «senere tids opplysninger har understreket at forslaget omhandler forhold som er svært viktige, og som behøver regulering». Forslagsstillerne mener at det nyalgte Stortinget må behandle spørsmålet på ny.

Sammenfattet mener forslagsstillerne at det bør gis lov hjemmel for Kongen i statsråd til å pålegge regjeringsmedlemmer og statssekretærer plikt til å registrere sine tidligere oppdragsgivere, der vedkommende har arbeidet med å fremme politiske eller næringsmessige interesser. Forslagsstillerne mener at det i tillegg er nødvendig å registrere hvilke oppdrag en har hatt, herunder om det er drevet lobbyvirksomhet. I likhet med det tidligere forslaget, foreslås plikten begrenset til oppdragsgivere som registreringspliktig har hatt de to siste årene før tiltredelsen. Plikten viker for lovbestemt taushetsplikt, og foreslås å gjelde uavhengig av om det er mottatt godtgjørelse, lønn eller ikke. Registreringen skal gjøres i samme register som regjeringsmedlemmene i dag benytter for sine verv og økonomiske interesser, dvs. samme register som stortingsrepresentantene benytter, og som forvaltes av Stortingets administrasjon. Opplysningene er tilgjengelig for publikum på www.stortinget.no.

Svar:

Jeg deler forslagsstillerens intensjon om at det er viktig å opprettholde den allmenne tilliten til politikere, det politiske systemet og til politiske beslutningsprosesser i Norge. Ifølge en oversikt i Global Competitiveness Report (2013-2014) over 148 land på verdensbasis, er Norge blant toppnasjonene når det gjelder borgeres tillit til politikere.

Europarådets antikorrupsjonsorgan GRECO (Group of states against corruption) uttaler i sin rapport om Norge av 20.6.2014:

«GRECO was also impressed by the fact that, despite a general impression that there was little domestic corruption in Norway, there was nevertheless a strong commitment in the public and private sectors to preventing and fighting corruption. This commitment is confirmed by the fact that all of the 17 recommendations addressed by GRECO to Norway in the three preceding Evaluation Rounds have been implemented satisfactorily or dealt with in a satisfactory manner.»

Som ansvarlig minister for forvaltningspolitikken, lov om registrering av regjeringsmedlemmers verv og økonomiske interesser, partiloven og lover og retningslinjer for statsforvaltningen, er det min målsetning å bidra til at reglene bygger på de høyeste standarder for åpenhet, integritet og etikk. Norge har i denne sammenheng blitt lagt merke til internasjonalt, fordi politikere på eget initiativ har tatt til orde for å styrke innsatsen rundt disse temaene, herunder innføre plikter om økt åpenhet som også direkte omfatter dem selv. Det foreliggende Dok 8-forslaget er, i likhet med det foregående, både et relevant og viktig bidrag som bekrefter dette positive bildet.

Uansett hvordan vi utformer regler om åpenhet, etikk og integritet, vil som kjent regelbevissthet, kultur og holdninger være avgjørende for hva vi oppnår av resultater. Som understreket i brev av 1.10.2014, har departementene stor oppmerksomhet på statsråders habilitet i enkeltsaker. Statsrådene har et selvstendig ansvar for fortløpende å vurdere egen habilitet i saker de har befattning med. Habilitetsspørsmål vil særlig kunne oppstå når en sak kan ha direkte økonomiske konsekvenser for et eller flere regjeringsmedlemmer eller deres nære familiemedlemmer. Inhabilitet kan oppstå på grunn av forskjellige og sammensatte relasjoner. Tidligere oppdragsgivere eller kundeforhold er bare ett av flere forhold som vil kunne inngå i en slik vurdering. I tvilstilfeller kan spørsmål om habilitet legges frem for Lovavdelingen til vurdering.

Den foreslåtte registreringsplikten vil gi Stortinget og borgerne mulighet til å oppdage enkelte habilitetsutfordringer eller potensielle interessekonflikter som nyutnevnte statsråder og statssekretærer kan stå overfor. Det foreliggende forslaget går lenger enn det foregående, ved å forutsette at også omfanget og arten av oppdragene skal rapporteres og offentliggjøres. En nyutnevnt statsråd - eksempelvis med bakgrunn fra eiendoms- eller fondsmeglerbransjen, kan derfor pålegges å

publisere lister over personer denne har handlet med eller på vegne av – og hva som har vært gjenstand for handel. Dette innebærer at det vil bli innrapportert og publisert opplysninger i større omfang enn i dag, men som verken alene eller samlet nødvendigvis vil kunne begrunne interessekonflikter eller inhabilitet.

Jeg viser til at GRECO i årene 2012 til 2017 har evaluert antikorrupsjonstiltak, etikk og integritet blant parlamentsmedlemmer, dommere og påtalemyndigheter. Praktisk talt alle 49 medlemsland har vært igjennom prosesser for blant annet å styrke sine regelverk for registrering av økonomiske interesser, sideaktiviteter og verv. Så langt kjenner jeg ikke til at noe land har innført tilsvarende ordning som skisseres i Dok. 8:108 LS (2017-2018).

Jeg mener at et forslag om at Kongen i statsråd kan pålegge regjeringsmedlemmer og statssekretærer å registrere sine tidligere oppdrag og oppdragsgivere, sett opp mot ulempene ikke vil gi nødvendig merverdi i arbeidet for å styrke demokratiet, herunder bekjempe korrupsjon og fremme integritet. I likhet med foregående forslag, inneholder det visse mangler og svakheter. Hvis det gjennomføres, medfører det i tillegg negative virkninger for tredjeparter i et slikt omfang at jeg ikke kan støtte forslaget. Jeg begrunner mitt standpunkt slik:

Forholdet til gjeldende registreringsplikt

Registreringsplikten omfatter i dag verv og økonomiske interesser som ivaretas ved siden av rollen som regjeringsmedlem, eller som medlemmet gjennom avtale med fremtidig arbeidsgiver har bundet seg til å gå inn i, og som vil få virkning etter at vedkommende har trådt ut av regjeringen. Avtaler med tidligere arbeidsgiver om permisjon og av økonomisk karakter, herunder avtaler om fortsatt lønnsutbetaling, lån eller opprettholdelse av velferdsfordeler, pensjonsrettigheter og lignende som løper mens vedkommende er medlem av regjeringen, skal etter § 5 i reglementet også registreres.

Hensikten med registreringene er at allmennheten skal kunne kjenne til potensielle konflikter som kan oppstå mellom offentlige interesser og regjeringsmedlemmets private interesser, før sistnevnte tiltrer regjeringen og deltar i politiske beslutningsprosesser. Ved å gjøre alle relevante opplysninger kjent på forhånd søker en bl.a. å unngå at det blir spekulasjoner i ettertid om private interesser kan ha hatt innvirkning på beslutningsutfallet. Som kjent kan slike spekulasjoner være skadelige for tilliten til det politiske systemet uansett utfall.

Oppfyllelse av registreringsplikten fritar naturligvis ikke regjeringsmedlemmet for ansvaret for selv å foreta nødvendige habilitetsvurderinger i den enkelte sak. På denne måten vil et register, uansett utforming, aldri bli noe mer enn en «varsellampe» som viser at det kan foreligge et habilitetsproblem.

Det foreliggende representantforslaget innebærer at også økonomiske forhold og bindinger som vedkommende har avsluttet så langt tilbake som to år før tiltredelsen, vil være registreringspliktige forhold. Nærmere bestemt vil dette gjelde forhold der gjensidig arbeidsforpliktelse helt er avsluttet og der det ikke lenger er snakk om noen form for godtgjørelse eller velferdsfordeler etter § 5 i reglementet. På denne måten bryter forslaget med det jeg oppfatter som idéen bak åpenhet om interessekonflikter og som ellers er lagt til grunn i reglementet. Nemlig å hindre at en stortingsrepresentant eller et regjeringsmedlem lar en (gjeldende) privat eller personlig økonomisk interesse gå foran offentlige interesser i en sak under behandling – eller mistanker om sådan. De fleste nyutnevnte regjeringsmedlemmer og statssekretærer har i utgangspunktet en «forhistorie» i betydningen lojalitetsforhold til andre arbeids- og oppdragsgivere. Når man påtar seg vervet som stortingsrepresentant, regjeringsmedlem eller statssekretær forventes det at slike forhold skal være avsluttet på en ryddig måte. Jeg kan vanskelig se, og finner i forslaget heller ingen begrunnelse for, at rekruttering fra konsulentbransjen eller tilsvarende til de nevnte verv skaper en høyere risikokategori for interessekonflikter som nødvendigvis gjør strengere regler for åpenhet, enn for de øvrige.

Nærmere om konsekvenser og virkninger

Som nevnt innledningsvis, kan innføring av strengere regler for åpenhet om utøvelsen av politiske verv i seg selv øke borgernes tillit. Etter min mening bør utgangspunktet likevel være at nye regler tar sikte på å motvirke et vedvarende problem eller mangel. I tillegg, at tiltaket treffer godt i forhold til overordnet målsetting – i dette tilfellet økt demokrati og integritet. Det er flere sider ved det foreliggende representantforslaget som reiser særskilte problemstillinger rundt inngrep i privat sektor, og som etter min mening overskygger de positive virkningene i form av økt åpenhet. Jeg mener at forholdene nevnt nedenfor ikke er drøftet grundig nok eller utredet i forslaget.

Forholdet til taushetsplikt

Det fremgår av forslaget at opplysningsplikten viker for *lovbestemt* taushetsplikt. Jeg forstår imidlertid forslaget slik at det skal være rapporteringsplikt om forhold som er omfattet av *avtalefestet* taushetsplikt. Sivilombudsmannen legger i sin uttalelse av 19.12.2013 til grunn at (den delen av) kundelister som omfatter andre kunder enn offentlige kunder, omfattes av forvaltningslovens regler om taushetsplikt. Det foreliggende Dok 8-forslaget går som nevnt lengre enn det foregående ved at ikke bare oppdragsgiver (selve kundelisten) skal oppgis, men også innholdet i oppdraget. I hvilken grad hele eller deler av selve kundeoppdraget knyttet til en offent-

lig kunde heller ikke dekkes av taushetsplikten etter forvaltningsloven, kan jeg imidlertid ikke se er drøftet nærmere i ovennevnte uttalelse. Jeg viser til at advokater som opptrer som eiendomsmeglere eller er ansatt i forsikringsselskap, i tillegg til taushetsplikten etter straffeloven § 211, vil være underlagt taushetsplikt etter henholdsvis eiendomsmeglings- og forsikringsvirksomhetsloven. Uten å gå for langt inn på det jeg ser kan kreve en mer dyptgående juridisk avklaring, kan det foreliggende Dok 8-forslaget slå ulikt ut alt etter hvilken profesjon regjeringsmedlemmet eller statssekretæren rekrutteres fra. Den som kommer fra advokatpraksis, kan på bakgrunn av lovverk med høyere rang være unntatt fra plikten til å registrere sine oppdragsgivere eller kundeoppdrag, mens den som har drevet med konsulentrådgivning vil måtte registrere sine offentlige eller åpne kunder. Advokater har en rekke oppgaver som ligner på andre konsulentvirksomheter, herunder oppdrag som kan anses som lobbyvirksomhet. Det kan også oppstå bindinger mellom advokat og klient som er minst like sterke som mellom andre rådgivere og deres kunder. Dersom advokaters virksomhet i sin helhet faller utenfor, vil registreringsplikten derfor ha betydelige «hull».

Det er neppe noe alternativ å endre forslaget slik at registreringsplikten går foran lovbestemt taushetsplikt. Et unntak fra advokaters taushetsplikt vil være et brudd med grunnleggende prinsipper i vår rettsorden. Advokaters taushetsplikt legger til rette for at kommunikasjonen mellom klient og advokat kan skje i full fortrolighet, og er en forutsetning for advokatgjerningen. Å la registreringsplikten gå foran all form for taushetsplikt, herunder eventuelle skjermingsverdige forhold etter sikkerhetsloven, vil reise ytterligere problemstillinger.

Avtalefrihet

En registreringsplikt som går foran avtalefestet taushetsplikt innebærer et inngrep i avtalefriheten, og er en type inngrep som det vil være vanskelig for private aktører å innrette seg etter. Den som ønsker fortrolighet rundt sine kundeforhold, vil i praksis ikke kunne sikre dette ved avtale, ettersom en hvilken som helst arbeidstaker/borger i prinsippet en gang i fremtiden kan bli statsråd eller statssekretær. Det gjør inngrepet i avtalefriheten mer prinsipielt betenkelig, fordi avtalepartene på avtaletidspunktet ikke kan forutse om en avtale om taushetsplikt vil være gyldig eller ikke.

Dersom en skal lovfeste et såpass alvorlig inngrep i avtalefriheten, mener jeg det må foretas en mer prinsipiell drøftelse av spørsmålet.

Tilfeldige virkninger for næringslivet

Avhengig av hvordan oppdragsgiverkriteriet i forslaget skal forstås, vil enkelte næringslivsaktører kunne bli nødt til å offentliggjøre hele eller deler av sin kunde-

portefølje hvis en ansatt blir statsråd eller statssekretær. I den grad fortrolighet om kundeporteføljen er et konkurransefortrinn, vil en slik plikt medføre en helt tilfeldig konkurranseulempe for denne aktøren. Denne problemstillingen er omtalt nærmere i ovennevnte uttalelse fra Sivilombudsmannen.

Også oppdragsgiverne/kundene vil kunne oppleve tilsvarende tilfeldige og uforutsigbare virkninger, dersom det er en konkurranseulempe (for eksempel på grunn av omdømmetap) at det blir kjent at man har vært kunde av en spesiell rådgiver.

Det bør derfor foretas en analyse av de administrative og økonomiske konsekvenser forslaget kan få. Fordelene ved en registreringsplikt bør holdes opp mot de prinsipielle og praktiske konsekvenser ordningen kan få for næringslivet.

Avgrensninger

Endringsforslaget reiser flere avgrensingsproblemer, noe som blant annet kan skyldes at viktige begreper ikke er tilstrekkelig definert i teksten. For meg er det ikke klart hvem som anses som «oppdragsgiver» i forslaget forstand. Jeg merker meg at begrepet synes å ha et noe annet innhold enn i Reglement om register for stortingsrepresentantenes verv og økonomiske interesser. Reglementet, som er sentralt i gjeldende lov og i endringsforslaget, bruker eksempelvis i § 6 begrepet «oppdragsgiver» i sammenheng med «fremtidig arbeidsgiver», og ikke om «kunder» som forslagstillerne synes å være opptatt av.

Det foreliggende forslaget er noe mer konkret enn det foregående, når det gjelder å presisere hva som skal være registreringspliktens innhold. Dette ved at også type oppdrag skal registreres. Forslagsstillerne illustrerer plikten med et eksempel om at det ikke vil være «nok å oppgi at en har jobbet for Norges Idrettsforbund, men en vil også måtte oppgi at oppdraget handlet om å drive lobbyvirksomhet osv.» Med denne formuleringen framstår det fortsatt for meg uklart om registreringsplikten kun skal omfatte en liste over rettssubjekter som direkte har engasjert statsråden eller statssekretæren, eller om plikten også gjelder der et oppdrag er gitt et selskap hvor vedkommende har vært ansatt – uten at vedkommende har deltatt direkte i utførelsen av oppdraget. Jeg viser for øvrig til mine synspunkter nedenfor om «praktiske forhold».

Når det gjelder den saklige avgrensningen, legger også dette forslaget til grunn at innholdet i rapporteringsplikten «vil måtte klarlegges gjennom praksis». Innholdet i begrepet «politiske eller næringsmessige interesser» har avgjørende betydning for registreringsplikten, men er ikke nærmere definert. Jeg mener at ovennevnte uklarheter kan bli en utfordring i enkelte tilfeller. Det er eksempelvis en kjent sak at stortingsrepresentanter fra tid til annen blir valgt inn på det grunnlag

eller den forventning at de skal fremme politiske (sær)interesser på vegne av organisasjoner eller næringslivet i eget valgdistrikt. Jeg antar at det ikke er meningen at slik aktivitet/arbeid skal omfattes av registreringsplikten, når en stortingsrepresentant går over til å bli statssekretær eller regjeringsmedlem.

Videre synes jeg at det er uklart hva som er *registreringsplikten eksakte innhold*. Dvs. om forslagstillerne mener det skal registreres flere opplysninger enn angitt i lovforslaget § 1 a første ledd. Jeg viser til at ovennevnte reglement, etter forskriftsutkastet § 2, (fortsett) «gjelder tilsvarende så langt det passer». Etter min mening blir dette svært uklart.

Registreringsplikten som foreslås i representantforslaget, går utover den plikt stortingsrepresentantene og regjeringsmedlemmene i dag er underlagt i reglementet om verv og økonomiske interesser. Det er heller ikke forslagstillernes hensikt at statssekretærer skal omfattes av sistnevnte plikt. Endringsforslaget synes primært å gjelde opplysningsplikt om hvem tidligere oppdragsgivere er, hvilke oppdrag en har hatt for denne, men ikke hva rapporteringspliktig eventuelt har mottatt i lønn, honorar eller godtgjørelse fra disse. Selv om intensjonen bak reglementet delvis kan sies å være sammenfallende med rapporteringsplikten som foreslås, er det – så langt jeg kan se – ikke noe som er direkte relevant i reglementet for rapportering av oppdragsgivere. Det kan derfor lett oppstå tvil i enkelttilfeller om «hvor langt det passer».

For å sikre formålet om «å opprettholde den allmenne tilliten til politikken», bør registreringsplikten innhold være mest mulig klar i lov- og/eller forskriftstekst. Uklarheter kan bidra til at de rapporteringspliktige praktiserer reglene ulikt, og at det oppstår ubegrunnede mistanker eller beskyldninger om at noen unndrar opplysninger. I denne saken tror jeg at uklar og uensartet begrepsbruk lett kan bli forvirrende, både for de registreringspliktige, publikum, media og registerforvalter. Jeg legger til grunn at den politiske fallhøyden ved uriktig eller mangelfull rapportering både iht. gjeldende ordning og den foreslåtte utvidelsen, vil være stor.

Arbeidsmarkedet for politikere

Overganger mellom privat sektor og politikk er positivt og kan fremme samfunnsforståelsen både i næringslivet og blant politikere. Arbeidsgivere som ønsker fortrolighet rundt sine kundeforhold kan med den foreslåtte registreringsplikten få en tilskyndelse til ikke å ansette arbeidstakere som kan tenkes å bli statsråder og statssekretærer. Dette kan begrense arbeidsmulighetene for politikere, og samtidig forhindre en ønsket utveksling av samfunnskompetanse mellom sektorene. Det er også tenkelig at enkelte vil vegre seg for å ta jobben som statsråd eller statssekretær, dersom det medfører at tidligere arbeidsgiver kommer i en vanskelig situasjon. Dette kan få negativ betydning for rekrutteringen

til statsråds- og (særlig) statssekretærstillingene. Den foreslåtte regelen på to år går for øvrig også lengre enn maksregelen i karantene-loven § 7 (inntil 18 måneder) uten at jeg kan se at ulikheten er underbygget av særskilte habilitetshensyn.

Praktiske forhold

I de fleste tilfeller vil formodentlig registreringen skje etter at statsråden eller statssekretæren har avsluttet sitt tidligere arbeidsforhold. Ettersom det neppe kan legges til grunn at tidligere arbeidsgivere uten videre vil gi tilgang til kunderegistre mv. for det formål at de skal offentliggjøres, må antakelig statsråden eller statssekretæren registrere sine offentlige eller åpne kunder/oppdragsgivere de siste to år etter hukommelsen. Litt avhengig av hvordan begrepet «oppdragsgiver» skal forstås, vil det kunne være tale om et ikke ubetydelig antall navn og oppdrag som skal registreres. Dersom begrepet skal omfatte alle kunder den tidligere arbeidsgiver har hatt de siste to årene, vil omfanget i mange tilfeller være så stort at det i praksis vil være umulig å sikre korrekt registrering.

Forskriftskompetanse

Forslaget inneholder konkrete endringer i de utfyllende reglene om registrering av regjeringsmedlemmers verv og økonomiske interesser. Etter gjeldende lov § 2 (og i lovforslaget § 1 a) tilligger myndigheten til å gi slike nærmere regler «Kongen i statsråd».

Stortinget kan ikke endre disse reglene uten først å endre loven.

Jeg viser forøvrig til at GRECO i 2017 startet en evalueringrunde som omfatter topp politisk utøvende funksjoner, dvs. statsledere (som aktivt deltar i politikutforming), regjeringsmedlemmer, statssekretærer og politiske rådgivere. Vurderingstemaene er:

- Antikorrupsjon og integritetspolitikk, herunder reguleringer og institusjonelt rammeverk
- Interessekonflikter
- Forbud mot visse aktiviteter
- Åpenhet om formue, inntekt og gjeld (herunder sideaktiviteter)
- Tilsyn, kontroll og sanksjoner
- Bevisstgjøring, informasjon, rådgivning, trening mm

Norge vil bli evaluert i 2019. Justisdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har startet forberedelsene til denne gjennomgangen. Foruten lov og tilhørende forskrift om registrering av regjeringsmedlemmers verv og økonomiske interesser, vil karantene-loven, lov om statsansatte, reglementet for politisk ledelse og etiske retningslinjer for statstjenesten omfattes av evalueringen. Jeg vil komme tilbake til Stortinget med resultatet av denne evalueringen og med eventuelle forslag til oppfølging.

