



STORTINGET

Innst. 162 L

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 224 L (2020–2021)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i statsansatteloven m.m. (lovheimel for registrering av verva og dei økonomiske interessene til enkelte statstilsette)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet fremjar i proposisjonen eit framlegg om å ta inn ein lovheimel i lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv. (statsansatteloven) for å kunne etablere ei registreringsordning for statstilsette sine verv og økonomiske interesser. (Godkjend i statsråd 23. juni 2021 (regjeringa Solberg))

Framlegget skal gje eit tilstrekkeleg rettsleg grunnlag for at verksemdar i staten skal kunne påleggje tilsette i bestemte stillingar å registrere verva sine og dei økonomiske interessene dei har. Det er kvar enkelt verksemd som må vurdere om det er nødvendig å innføre ei registreringsordning, og i så fall kva for stillingar som skal påleggjast ei registreringsplikt. Verksemdene må òg vurdere kva for verv og økonomiske interesser som skal omfattast.

Departementet fremjar òg framlegg om endringar i tilvisingane i statsforetaksloven og statsansatteloven til lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister.

1.2 Bakgrunnen for lovframlegget

1.2.1 INNLEIING

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har tidlegare utarbeidd og sendt på høyring eit framlegg til rettleiande sentrale retningslinjer for ei registreringsordning for statstilsette sine verv og økonomiske interesser. Framlegget var ein del av oppfølginga av Stortingets oppmodingsvedtak 12. april 2016 (vedtak nr. 590 (2015–2016)), som lydde:

«Stortinget ber regjeringa vurdere om tilsvarende regler som gjelder for registrering av regjeringsmedlemmers økonomiske interesser, bør gjerast gjeldende for departementsrådar.»

KMD kom til at ei mogleg registreringsordning ikkje bør avgrensast til departementsrådar, men òg gjelde for andre tilsette i staten, og fremja difor dette i høyringa.

Framlegget til ei registreringsordning for statstilsette sine verv og økonomiske interesser vart opphavleg fremja som retningslinjer verksemdene kunne velje å innføre ut frå styringsretten til arbeidsgjevar.

Framlegget vart sendt på høyring i 2017.

Departementet har ut frå tilbakemeldingane frå Datatilsynet og Lovavdelinga komme til at ei registreringsordning krev heimel i lov.

Framlegget til lovføresegn er også ein del av oppfølginga av oppmodingsvedtak 648 (2017–2018). Oppmodingsvedtaket lydde:

«Stortinget ber regjeringa styrke kunnskapen om habilitetsreglene og bevisstgjøre arbeidsgivere og arbeidstakere i offentlig sektor om dobbeltroller.»

Framlegget til lovheimel blei sendt på høyring 29. juli 2020.

1.2.2 GJELDANDE RETT

1.2.2.1 Det rettslege grunnlaget for ei registreringsordning

Det finst i dag ei rekkje reglar og retningslinjer som skal sikre sjølvstendet, integriteten og nøytraliteten til forvaltninga.

Det blir i proposisjonen vist til at utgangspunktet likevel er at statstilsette har full råderett over fritida si og står fritt til å organisere økonomien sin utan innblanding eller innsyn frå arbeidsgjevar.

Det vart lagt til grunn at ein lovheimel er nødvendig for å utvide styringsretten til arbeidsgjevar og slik gje eit tilstrekkeleg rettsleg grunnlag for at arbeidsgjevar skal kunne påleggje dei tilsette ei plikt til å registrere verva og dei økonomiske interessene sine.

Ei registreringsordning for verva og dei økonomiske interessene til dei tilsette vil likevel kunne seiast å regulere handlingane til dei tilsette utanfor arbeidstida. Departementet la til grunn at ein lovheimel vil kunne gje rettsleg grunnlag for ordninga og fungere som ei utviding av styringsretten. Arbeidsgjevar vil, innanfor rammene av styringsretten og heimelen som er føreslått i statsansatteloven, kunne fastsetje ein generelt utforma instruks som pålegg arbeidstakarar i klart fastsette stillingar å opplyse om tilhøve som kan føre med seg interessekonfliktar. Eit slikt pålegg vil vere ei utviding og presisering av lojalitetsplikta.

1.2.2.2 Registreringsordningar på andre område

I proposisjonen blir det vist til omtalen i høyringsnotatet om registrering av verv og økonomiske interesser for stortingsrepresentantar og regjeringsmedlemmer og om dommarar.

1.2.3 SENTRALE OMSYN

I proposisjonen blir følgjande omsyn omtalte:

- Tilliten til forvaltninga
- Førebygging av interessekonfliktar
- Openheit i forvaltninga
- Omsyn til retten statstilsette har til privatliv

1.2.4 PERSONVERN

Det vert òg i proposisjonen gjeve ein omtale av personvern, irekna:

- Grunnlaget for handsaminga
- Særlege kategoriar av personopplysningar
- Sletting

1.3 Høyringa

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sende framlegget til lovheimel på høyring 29. juli 2020.

I proposisjonen sitt kap. 4 vert det gjeve ein omtale av framlegget i høyringsnotatet, med framlegg til lovheimel og høyringsinstansane sitt syn. Det er ulike syn på framlegget. Omtalen knyter seg til punkta:

- Registreringsordninga
- Lovheimel
- Tilgang
- Personvern

1.4 Om lovframlegget og vurderingane til departementet

Det blir i proposisjonen peikt på at befolkninga har høg tillit til statsforvaltninga i Noreg. Reglane om habilitet i forvaltningsloven er i utgangspunktet tilstrekkeleg for å sikre at dei som førebur saker og gjer vedtak i forvaltninga, ikkje er inhabile. Samstundes er det ikkje tvilsamt at dei tilsette sine verv, økonomiske interesser, investeringar m.m. kan føre til bindingar eller særinteresser som kan tenkjast å medføre ein interesse- eller lojalitetskonflikt mellom dei private engasjementa til den tilsette og interessene til verksemda. I tillegg kjem at tilliten til statsforvaltninga og det enkelte forvaltningsorganet vil kunne bli påverka av om dei tilsette blir oppfatta å ha bindingar eller særinteresser grunna i økonomiske interesser, verv, ekstraarbeid osv.

Departementet fremjar i proposisjonen ein ny § 39 a i statsansatteloven. Føresegna skal gje verksemdene i staten eit tilstrekkeleg rettsleg grunnlag for å påleggje tilsette ei plikt til å registrere verva og dei økonomiske interessene sine. Føresegna seier at for å førebyggje interessekonfliktar kan ei verksemd fastsetje at enkelte tilsette i bestemte stillingar kan bli pålagde å registrere verva og dei økonomiske interessene sine. Ei slik plikt kan berre påleggjast der det er nødvendig ut frå arbeidsoppgåvene og ansvaret som høyrer til stillinga.

Det er opp til kvar enkelt verksemd å vurdere behovet for ei registreringsordning. Departementet vil utarbeide sentrale retningslinjer om korleis ei registreringsordning kan gjennomførast i verksemda.

Føremålet med føresegna er å førebyggje interessekonfliktar i statsforvaltninga og gjennom transparens kring verva og dei økonomiske interessene til dei tilsette i staten auke tilliten til statsforvaltninga.

Departementet legg til grunn at dersom vilkåra i statsansatteloven § 39 a er oppfylte, er det ikkje nødvendig å vurdere om tiltaket har heimel i arbeidsmiljøloven § 9-1.

Departementet føreslår at føresegna blir teken inn i kapittel 6 i statsansatteloven, som inneheld ein paragraf om forbod mot gåver i tenesta m.m. Den nye paragrafen vil omfatte både statstilsette og embetsmenn.

Departementet meiner fastsette retningslinjer og merknadene i forarbeida vil gje verksemdene tilstrekkelig informasjon til at dei skal kunne vareta omsynet til personvernet og privatlivet til den tilsette. Samstundes får verksemdene ei rettleiing for korleis ei registreringsordning kan gjennomførast, dersom verksemda meiner ei slik ordning er nødvendig.

I kapittel 5 blir det gjeve vurderingar av følgjande tema:

- Lovheimel og føremål
- Den rettslege statusen til registreringsplikta (om Forskrift, Pålegg er ein instruks, Kontrolltiltak)
- Særlege kategoriar av personopplysningar
- Retningslinjer
- Registreringsordninga (om frivilligheit og personvern)

I kapittel 6 fremjar òg departementet framlegg om endringar i tilvisingane i statsforetaksloven og statsansatteloven til lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister.

1.5 Dei økonomiske og administrative konsekvensane

Departementet vurderer dei økonomiske og administrative konsekvensane til å vere små for verksemdene. Eventuelle kostnader må dekkjast innanfor gjeldande budsjetttrammer. Sjå kapittel 7 i proposisjonen for nærare omtale.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Rune Støstad, Siri Gåsemyr Staalesen, Terje Sørvik og lederen Lene Vågslid, fra Høyre, Mudassar Kapur, Anne Kristine Linnestad og Mari Holm Lønseth, fra Senterpartiet, Heidi Greni, Kathrine Kleveland og Per Martin Sandtrøen, fra Fremskrittspartiet, Bjørnar Laabak og Helge André Njåstad, fra Sosialistisk Venstreparti, Grete Wold, fra Rødt, Tobias Drevland Lund, og fra Venstre, André N. Skjelstad, viser til proposisjonen der Kommunal- og moderniseringsdepartementet (fra 1. januar 2022 Kommunal- og distriktsdepartementet) legger frem et forslag om ny § 39 a i lov av 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv. (statsansatteloven) for å kunne etablere en registreringsordning for statsansatte sine verv og økonomiske interesser. Komiteen viser til at forslaget skal gi et tilstrekkelig rettslig grunnlag for at virksomheter i staten skal kunne pålegge ansatte i bestemte stillinger å registrere vervene sine og de økonomiske interessene de har. Komiteen påpeker at

det er hver enkelt virksomhet som må vurdere om det er nødvendig å innføre en registreringsordning, og i så fall hvilke stillinger som skal pålegges registreringsplikt. Virksomhetene må også vurdere hvilke verv og økonomiske interesser som skal omfattes.

Komiteen viser til at bakgrunnen for forslaget er at departementet tidligere har utarbeidet og sendt på høring et forslag til sentrale retningslinjer for en registreringsordning for statsansatte sine verv og økonomiske interesser. Forslaget var en del av oppfølgingen av Stortingets anmodningsvedtak 12. april 2016 (vedtak nr. 590 (2015–2016)), som lød:

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

Komiteen peker på at departementet kom til at en mulig registreringsordning ikke bør avgrenses til departementsråder, men også gjelde for andre ansatte i staten, og fremmet derfor dette i høringen. Komiteen viser videre til at til at forslaget til en registreringsordning for statsansatte sine verv og økonomiske interesser i utgangspunktet ble lagt som retningslinjer virksomhetene kunne velge å innføre ut fra styringsretten til arbeidsgiver. Dette forslaget ble sendt på høring i 2017.

Lovforslaget er også en del av oppfølgingen av anmodningsvedtak 648 (2017–2018). Anmodningsvedtaket lød:

«Stortinget ber regjeringen styrke kunnskapen om habilitetsreglene og bevisstgjøre arbeidsgivere og arbeidstakere i offentlig sektor om dobbeltroller.»

Komiteen viser til at departementet også fremmer endringer i statsforetaksloven § 4 og statsansatteloven §§ 2, 11 og 12 der de foreslår å endre tjenestetvistloven til lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister. Bakgrunnen for dette er at tjenestetvistloven ikke er en offisiell kortform.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener lovendringen er viktig for å hindre og forebygge interessekonflikter. Flertallet mener lovendringene bidrar til mer åpenhet, transparens og tillit til staten.

Flertallet vil understreke at både norsk regelverk og EUs personvernforordning GDPR er tydelig hva gjelder sletting av registrerte personopplysninger. Plikten til sletting er lovfestet i personopplysningsloven § 1 som omtaler gjennomføringen av personvernforordningen i norsk lov, og flertallet viser til kapittel III om den registrertes rettigheter, avsnitt 3 Retting og sletting og under artikkel 17. Rett til sletting («rett til å bli glemt») i EUs personvernforordning GDPR.

Flertallet viser til at opplysningene vil være tilgjengelige gjennom innsyn etter offentleglova. Løsningen i lovforslaget balanserer hensynet til åpenhet og hensynet til ansattes privatliv. Flertallet merker seg at lovproposisjonen forutsetter at Kommunal- og distriktsdepartementet gir nærmere retningslinjer for ordningen.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener det er viktig at regjeringen involverer medieorganisasjonene og fagforeningene i utarbeidelsen av retningslinjene som vil følge av lovendringene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til Teknas høringsinnspill om at det ikke er behov for å pålegge ansatte en slik omfattende ordning. Lignende høringsinnspill kom også til regjeringens høringsutkast. Lovendringen innebærer at virksomhetene selv avgjør behovet for registreringsordningen. Disse medlemmer peker på at det kan oppfattes krevende for en virksomhetsleder å selv avgjøre hvilke plikter en skal pålegge seg selv. Disse medlemmer legger til grunn at overordna departement følger opp virksomhetene og virksomhetslederens arbeid med registreringsordningen gjennom etatsstyringen for å sikre en god vurdering av behovet og en eventuell innføring av ordningen i den enkelte virksomhet.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener at åpenhet i forvaltningen, og den tillit som må vises personer i sentrale roller og verv, er avgjørende for et transparent og åpent demokrati. Det å avdekke mulige interessekonflikter som kan påvirke avgjørelse i forvaltningen, er av interesse for alle. Dette må praktiseres på en slik måte at personvern og rett til privatliv sikres i henhold til loven.

Dette medlem registrerer at flere høringsinstanser slik som LO Stat, mener det er tilstrekkelig med registrering for personer i ledende stillinger, og med det begrense inngripen i privatlivet for personer i andre stillinger. Dette medlem mener allikevel at det er andre roller som også kan ha interesser som bør omfattes av en registrering, ikke kun ledere.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt ser utfordringene og faren for redusert effekt om alle virksomheter selv vurderer behovet for en registreringsordning. Det vil derfor gi større grad av sikkerhet og tillit ved at det pålegges en slik registrering for aktuelle ansatte i hele statsforvaltningen.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake med et lovforslag som pålegger hele statsforvaltningen å etablere en registreringsordning for statsansattes verv og økonomiske interesser.»

Komiteens medlem fra Rødt viser til at Rødt er opptatt av å styrke åpenheten i forvaltningen, og av å utvide folkestyret med mer åpenhet, og demokrati slik at allmennheten sikres innsyn og med det bedre kollektiv kontroll over forvaltningen.

Dette medlem mener at allmennhetens innsyn i interessene til ansatte i statlige virksomheter kan være en viktig del av denne åpenheten, og imøteser derfor en lovhjemmel for å gi statlige virksomheter mulighet og plikt til å utøve denne type registrering. Samtidig er dette medlem opptatt av at det samfunnsmessige behovet for en slik registrering må veies nøye mot den enkelte ansattes krav på privatliv og personvern.

Dette medlem viser til høringsuttalelsene til saken og vil tilkjenne sin støtte til følgende synspunkter som fremkommer i disse:

Avveiningene rundt hvilke ansatte som skal registrere og dermed hvilke interesser som skal registreres, bør ikke skje på virksomhetsnivå. Dette medlem mener en slik ordning vil skape for store variasjoner i registreringen, og at en slik «tilfeldig» datainnsamling ikke vil gi et riktig bilde av interessesituasjonen.

Dette medlem vil også støtte Norsk Journalistlag i sitt innspill om at ett samlet register er å foretrekke fremfor stedlige registre tilknyttet hver enkelt virksomhet.

Dette medlem viser videre til at NTL støtter registreringsplikt av økonomiske interesser, men NTL mener samtidig at en slik ordning er en svært alvorlig inngripen i ansattes privatliv, og at en avgrensning av hvem som kan omfattes av en registreringsordning, må komme klart fram i lovteksten.

2.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

Komiteen viser til at departementet vurderer de økonomiske konsekvensene til å bli små, og at eventuelle kostnader må tas innenfor gjeldende budsjettrammer.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen komme tilbake med et lovforslag som pålegger hele statsforvaltningen å etablere en registreringsordning for statsansattes verv og økonomiske interesser.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding I og II § 2 første ledd første punktum, § 2 tredje ledd andre punktum, § 11 andre ledd og § 12 første ledd tredje punktum fremmes av en samlet komité, mens II ny § 39 a i kapittel 6 fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Fremskrittspartiet og Venstre.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i statsansatteloven m.m. (lovheimel for registrering av verva og dei økonomiske interessene til enkelte statstilsette)

I

I lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak blir det gjort følgende endring:

§ 4 andre punktum skal lyde:

Lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister og statsansatteloven gjelder ikke for ansatte i statsforetak.

II

I lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv. blir det gjort følgende endringer:

§ 2 første ledd første punktum skal lyde:

Bestemmelser som etter loven skal fastsettes ved personalreglement, avtales mellom ledelsen for virksomheten og tjenestemannsorganisasjonene i virksomheten som har forhandlingsrett etter *lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister*.

§ 2 tredje ledd andre punktum skal lyde:

Et utkast til reglement skal på forhånd forhandles frem mellom de forhandlingsberettigede tjenestemannsorganisasjoner etter *lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister* § 3 første ledd og det departement som sentralt forvalter statens lønns- og personalforhold.

§ 11 andre ledd skal lyde:

Arbeidsgiver og tjenestemannsorganisasjoner i virksomheten som har forhandlingsrett etter *lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister*, kan skriftlig avtale tidsbegrenset innleie uten hinder av det som er bestemt i første ledd.

§ 12 første ledd tredje punktum skal lyde:

Arbeidsgiver og tjenestemannsorganisasjoner i virksomheten som har forhandlingsrett etter *lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister*, skal gjennomføre drøftinger før det treffes beslutning om innleie.

Ny § 39 a i kapittel 6 skal lyde:

§ 39 a Registrering av statsansattes og embetsmenns verv og økonomiske interesser

For å forebygge interessekonflikter, kan en virksomhet fastsette at ansatte i bestemte stillinger skal registrere sine verv og økonomiske interesser dersom det er nødvendig ut fra virksomhetens ansvars- og arbeidsområder og de ansattes stilling eller funksjon. Det skal da også fastsettes hvilke opplysninger som omfattes av registreringsplikten, og hvordan registreringen skal skje.

III

Lova gjeld frå den tida Kongen fastset.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 15. februar 2022

Lene Vågslid

leder

Anne Kristine Linnestad

ordfører

