



Representantforslag 80 LS

(2013–2014)

fra stortingsrepresentantene Martin Kolberg, Per Olaf Lundteigen, Bård Vegar Solhjell, Jette F. Christensen, Marit Arnstad, Karin Andersen og Gunvor Eldegard

Dokument 8:80 LS (2013–2014)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Martin Kolberg, Per Olaf Lundteigen, 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

Til Stortinget

Bakgrunn

Formålet med ny bestemmelse om opplysningsplikt for statsråder og statssekretærer

Utgangspunktet for forslagsstillerne er et ønske om å opprettholde den allmenne tilliten til politikken. Manglende åpenhet om tidligere oppdragsgivere samt politiske og næringsmessige interesser hos statsråder og statssekretærer kan, med rette eller ikke, så tvil om politikken integritet. Bak forslaget ligger det også et ønske om å hindre en utvikling hvor politikken kommersialiseres. Det skal være nærhet i politikken og det skal ikke være økonomiske interesser som skal avgjøre hvem som får påvirke politiske beslutninger. Samtidig er det viktig ikke å mistenkeliggjøre politikken eller politikere. Derfor må en ny lovbestemmelse være bygget på tillit til den enkeltes politiske skjønn, og den må være enkel å forholde seg til og enkel å praktisere.

Konkret er utgangspunktet utnevnelsen av statsråd Sylvi Listhaug og flere statssekretærer med bakgrunn fra kommunikasjonsbransjen da regjeringen Solberg tiltrådte. Problemstillingen med utnevnelser av statssekretærer med denne bakgrunnen er ikke ny, men er tydelig aktualisert gjennom at også en statsråd

ble utnevnt mens vedkommende arbeidet som rådgiver i et kommunikasjonsrådgivningsselskap.

Allerede ved tiltredelsen ble det gjort klart fra statsråd Sylvi Listhaug at hun ikke ville oppgi sine tidligere oppdragsgivere. Det ble imidlertid gjort et forsøk på å møte habilitetsproblematikken ved at departementsråden i Landbruks- og matdepartementet fikk statsrådens liste over tidligere oppdragsgivere. Basert på denne listen skulle departementsråden ivareta statsrådens eventuelle inhabilitet. Det samme ble gjort gjeldende for statssekretærer.

Som et resultat av flere offentlige henstillinger om åpenhet om tidligere kundeforhold og bindinger, ble statsminister Erna Solberg involvert i saken. Jus- tisdepartementets lovavdeling, som på henstilling fra statsminister Erna Solberg vurderte saken, kom til at listen over Sylvi Listhaugs tidligere oppdragsgivere ikke skulle offentliggjøres, men forbli hos departementsråden. Videre har Sivilombudsmannen hatt en grundig behandling av saken.

Slik saken nå står, er det allerede et regelverk for behandling av overgang fra regjering til bransjer og stillinger som vil ha nytte av innsikten som en plass i regjering gir, i form av karantene og saksforbud. Og et eget organ som behandler disse spørsmålene, karanteneutvalget. Spørsmålet for forslagsstillerne er hvordan man skal ivareta åpenhet og kontroll den andre veien, særlig når dette gjelder den person med avgjørende myndighet: statsråden.

Uavhengig av synspunktene på lovavdelingens beslutning mener forslagsstillerne at reglene i offentlighetsloven og forvaltningsloven ikke er det naturlige stedet å forankre en eventuell ny lovbestemmelse om opplysningsplikt.

Kort om gjeldende regler om habilitet

Reglene om inhabilitet i forvaltningsloven gjelder også for statsråder når de opptrer i egenskap av de-

partementssjef jf. forvaltningsloven § 10. Etter forvaltningsloven § 6 annet ledd vil statsråden/statssekretæren være inhabil når det foreligger *særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til* vedkommendes upartiskhet i saken. Særegne forhold kan være ansettelses- eller kundeforhold, men det foretas en bred, skjønnsmessig vurdering av om tilknytningen kan svekke tilliten til at saken behandles nøytralt. Lovavdelingen har ved tidligere tolkningsuttalelser lagt til grunn at det må foretas en konkret helhetsvurdering. Poenget er at avklaring om den enkeltes statsråd eller statssekretær er inhabil vil måtte skje i tilknytning til hver enkelt sak hvis og når den måtte oppstå. Og det følger av forvaltningsloven at vedkommende selv skal vurdere sin inhabilitet. Forslagsstillerne legger til grunn at departementsråden vil følge opp eventuelle inhabilitets spørsmål som kan oppstå i tilknytning til de kundeforhold som fremgår av de aktuelle listene.

Forslagsstillerne poeng er imidlertid at inhabilitetsreglene ikke medfører at det skapes noen generell åpenhet om regjeringsmedlemmers eller statssekretærens tilknytning til tidligere oppdragsgivere. Inhabilitetsreglene er dermed ikke egnet til å sørge for at allmennheten får kunnskap om hvilke bindinger som foreligger og hvilke interessekonflikter som eventuelt kan oppstå. Inhabilitetsreglene er derfor heller ikke egnet til å sikre at den generelle tilliten til regjering og forvaltning ivaretas.

Et lovforslag om opplysningsplikt om tidligere oppdragsgivere vil derfor være et nødvendig tillegg og supplement til gjeldende inhabilitetsregler.

Tillegg til allerede eksisterende regelverk

Spørsmålet om det bør fremmes et forslag om en ny lovbestemmelse om opplysningsplikt for statsråder og statssekretærer knyttet til tidligere oppdragsgivere, bør sees på bakgrunn av lignende regelverk som allerede eksisterer. I henhold til lov 30. november 2012 nr. 70 om registrering av regjeringsmedlemmers verv og økonomiske interesser med tilhørende forskrift (FOR 2012-11-30-1114) har statsråder allerede i dag en plikt til å registrere sine verv og økonomiske interesser i den til enhver tid gjeldende registreringsordning som gjelder for stortingsrepresentanter.

Den underliggende registreringsordning er gitt i «Reglement om register for stortingsrepresentantenes verv og økonomiske interesser», vedtatt av Stortinget 18. desember 2008 (endret 10. mars 2011 og 16. oktober 2012, jf. Stortingets forretningsorden § 74).

Hensynene bak loven

Om bakgrunnen for lov om registrering av regjeringsmedlemmers verv og økonomiske interesser heter det i forarbeidene, jf. Innst. 26 L (2012–2013) un-

der merknad fra Stortingets presidentskap, blant annet:

«Opplysninger om regjeringsmedlemmenes verv og økonomiske interesser har hittil vært registrert på frivillig grunnlag i registeret for stortingsrepresentantene. Åpenhet om forhold som kan tilsi bindinger til organisasjoner og næringsliv har samme betydning for tilliten til regjeringsmedlemmer som til stortingsrepresentanter.»

Om bakgrunnen for ordningen og de underliggende hensyn heter det i forslag til lov om registrering av regjeringsmedlemmers verv og økonomiske interesser (Prop. 139 L (2011–2012)):

«Stortinget etablerte i 1991 en frivillig ordning for registrering av stortingsrepresentantenes og regjeringsmedlemmenes verv og økonomiske interesser. *Formålet med registeret var å skape større åpenhet om representantenes og regjeringsmedlemmenes økonomiske tilknytning til, eller verv i organisasjoner, selskaper, institusjoner mv., slik at offentligheten kan få kunnskap om hvilke interessekonflikter som eventuelt kan oppstå. Registeret ble ført manuelt og gjort tilgjengelig ved henvendelse til Stortinget.*

Etter innstilling fra Stortingets presidentskap (Innst.S. nr 72 (2008–2009) vedtok Stortinget 18. desember 2008 å endre Stortingets forretningsorden slik at stortingsrepresentantene fikk en plikt til å registrere verv og økonomiske interesser. Begrunnelsen for å gjøre ordningen obligatorisk var at nasjonalforsamlingens *autoritet og integritet var best tjent med å fjerne ethvert grunnlag for mistanke om at representantene handler ut fra skjulte motiver.*»

Da Stortinget innførte en obligatorisk registreringsordning, måtte ordningen for regjeringsmedlemmene vurderes på nytt, da Stortingets presidentskap uttalte at en videre fellesordning forutsatte at ordningen ble gjort obligatorisk også for regjeringsmedlemmene. Etter dette fikk man på plass dagens lov- og forskriftsregler som altså gjelder for regjeringens medlemmer.

Kort om pliktens innhold

De konkrete lov- og forskriftsbestemmelsene om plikt for regjeringsmedlemmer til å registrere sine verv og økonomiske interesser inneholder ingen nærmere detaljer om hvilke opplysninger som skal inngå i registeret. Hvilke interesser som skal registreres, følger av reglementet om register for stortingsrepresentantenes verv og økonomiske interesser. Ordningen for regjeringsmedlemmene bygger med andre ord videre på dette.

Av det aktuelle reglementet følger at regjeringsmedlemmene, i tillegg til å skulle registrere verv, selvstendig inntektsbringende virksomhet samt lønnet stilling eller engasjement (§ 2-4), har en plikt til å registrere:

«Avtaler om permisjon og avtaler av økonomisk karakter med tidligere arbeidsgivere, herunder avtaler om fortsatt lønnsutbetaling eller opprettholdelse av velferdsfordeler, pensjonsrettigheter og lignende (...)», jf. § 6.

«Ansettelse, engasjement eller lignende avtale med fremtidige arbeidsgivere eller oppdragsgivere – selv om ansettelsen, engasjementet eller oppdraget først vil få virkning etter at vedkommende representant har trådt ut (...)», jf. § 6

Forslagsstillerne mener en opplysnings- og registreringsplikt også for tidligere oppdragsgivere har en klar likhet med de interesser som allerede ligger i det aktuelle registeret. En eventuell ny bestemmelse om opplysningsplikt for tidligere oppdrags- og kunde-forhold bør derfor lovfestes sammen med den plikt til å registrere verv og økonomiske interesser som allerede eksisterer.

Om forslaget

Innledning

Forslagsstillerne ber om at det utarbeides en ny bestemmelse om opplysningsplikt som inntas i loven om registrering av regjeringsmedlemmenes verv og økonomiske interesser.

Begrunnelsen for de nye reglene om opplysningsplikt er i all hovedsak sammenfallende med hensyene bak dette regelverket, jf. det som er uttalt ovenfor. I motsetning til reguleringen om karantene ved overgang til arbeid i privat sektor som forholder seg til tiden etter at vedkommende har fratrudd sin stilling, så regulerer loven om registreringsplikt situasjonen mens vedkommende er statsråd/statssekretær. Det er også slik at det aktuelle registeret allerede inneholder opplysninger om økonomiske interesser knyttet til tidligere arbeidsgivere. Således passer det best å inn- ta en ny bestemmelse om opplysningsplikt her.

Det legges til grunn at dersom en ny bestemmelse inntas i den aktuelle loven, er det naturlig at bestemmelsen følger samme mønster, dvs. slik at det fastsettes i loven at det er Kongen i statsråd som kan pålegge regjeringsmedlemmer og statssekretærer å registrere sine tidligere oppdragsgivere. På samme måte som for verv og økonomiske interesser vil det imidlertid være en klar forutsetning at dette skal skje, og at dette skal fremgå av forskriften til loven.

En ny bestemmelse om opplysningsplikt for statsråder/statssekretærer vil medføre at disse blir underlagt et mer omfattende regelverk enn det som vil være tilfellet for stortingsrepresentantene. Det rettslige utgangspunktet er imidlertid her forskjellig for de to gruppene. Statsråder og statssekretærer er som øverste ledere av et departement underlagt habilitetsregelen i forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven § 10, i utøvelsen av sin virksomhet. Dette er i motsetning til stortingsrepresentantene, som ikke er under-

lagt tilsvarende habilitetsregler. Forslagsstillerne mener derfor at det bør vurderes å innlemme stortingsrepresentanter i ordningen på et senere tidspunkt.

Enkelte tolknings spørsmål

POLITISKE OG NÆRINGSMESSIGE INTERESSER

I det framlagte lovutkastet legges det opp til at opplysningsplikten skal omfatte tidligere oppdragsgivere/kunder som regjeringsmedlemmet eller statssekretæren har bistått med å fremme politiske eller næringsmessige interesser. Uttrykket «politiske eller næringsmessige» interesser favner vidt og er ment å omfatte de oppdrag som allmennheten vil ha en berettiget interesse av å kjenne til, jf. formålet med en ny bestemmelse.

Det er trolig vanskelig å tenke seg oppdrag som har berettiget interesse for allmennheten og som ikke enten kan kategoriseres som å ha bestått i å ivareta en politisk og/eller en næringsmessig interesse for oppdragsgiver/kunden. Rent ideelle oppdrag/interesser vil, etter ordlyden, falle utenfor. Også oppdrag for ideelle organisasjoner som f.eks. humanitære hjelpeorganisasjoner vil imidlertid lett kunne bli å betrakte som å fremme politiske eller næringsmessige interesse; slik disse interessene gjør seg gjeldende for denne typen organisasjoner.

Det nærmere innholdet av plikten vil måtte klarlegges gjennom praksis på bakgrunn av bestemmelsens formål, nemlig å sikre åpenhet om tidligere oppdrag som kan medføre at det senere oppstår interessekonflikt samt generelt å ivareta allmennhetens tillit til forvaltningen.

Hvilket fagdepartement vedkommende er tilknyttet vil trolig kunne ha en viss betydning ved fastleggningen av pliktens innhold. Generelt er plikten imidlertid avhengig av hvorvidt oppdraget har vært knyttet til de angitte politiske eller næringsmessige interesser. Det er altså ikke et tilleggsvilkår at oppdraget/interessen må gjelde det fagområdet som ligger til den enkelte statsråds ansvarsområde. Også der dette ikke er tilfellet, kan det anføres at det av hensyn til allmennhetens tillit til forvaltningen like fullt er behov for åpenhet om forholdene. Også gjeldende ordning med registrering av verv og økonomiske interesser gjelder generelt og uavhengig av hvilket departement regjeringsmedlemmet tilhører.

Det legges opp til at opplysningsplikten skal omfatte «tidligere oppdragsgivere». Opplysningsplikten vil etter dette gjelde uavhengig av om oppdragsgiveren har betalt for bistanden eller ikke. Også der regjeringsmedlemmet eller statssekretæren har hatt et ubetalt oppdrag, vil det kunne foreligge en tilknytning eller binding som det bør være åpenhet om i henhold til de bærende hensyn bak opplysningsplikten. Også betalende kunder vil imidlertid naturlig omfattes av uttrykket «oppdragsgivere».

Forslag

På denne bakgrunn 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 der vedkommende har arbeidet med å fremme politiske eller næringsmessige interesser.

(2) En opplysningsplikt fastsatt i medhold av bestemmelsen her er begrenset til oppdragsgivere 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.

I

I forskrift 30. november 2012 nr. 1114 om registrering av regjeringsmedlemmers verv og økonomiske interesser gjøres følgende endringer:

§ 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 stortingsrepresentan-
tenes verv og økonomiske interesser gjelder tilsva-
rende så langt det passer for regjeringsmedlemme-
nes og statssekretærenes plikt til å registrere sine tid-
ligere oppdragsgivere og med de tilpasninger som
følger av § 3.*

§ 3 nytt tredje ledd skal lyde:

*Første og annet ledd gjelder tilsvarende for stats-
sekretærer.*

II

Forskriften trer i kraft straks.

10. juni 2014