



STORTINGET

Innst. 211 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Dokument 8:11 S (2023–2024) unntatt pkt. 1 og 2

Innstilling fra justiskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Ingvild Wettrhus Thorsvik, Guri Melby, Sveinung Rotevatn, Abid Raja, Grunde Almeland, Alfred Jens Bjørlo, Ola Elvestuen og André N. Skjelstad om mer åpenhet i offentlige organer

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- Stortinget ber regjeringen fremme en lovproposisjon som sørger for at dersom noen klager til et departement på et avslag på en innsynsbejæring, skal det ikke blokkere for at en tilsvarende klage fra en annen part også kan behandles av Sivilombudet.
- Stortinget ber regjeringen utrede et eget uavhengig klageorgan for innsynssaker og innsynsavslag under offentleglova.
- Stortinget ber regjeringen utrede forslag om sanksjonsmuligheter for brudd på offentleglova.
- Stortinget ber regjeringen foreta en helhetlig gjennomgang av offentleglova med sikte på mer innsyn, hvor man ikke bare tar hensyn til evalueringen fra 2016, men også løfter problemstillingene som senere er påpekt i Riksrevisjonens rapporter om innsyn og arkivering, forslagene fra Arkivlovutvalget og Ytringsfrihetskommisjonen samt utvidelse av virkeområdet til loven, slik at senere tids utvikling i

praktisering av innsynsreglene i offentleglova fanges opp.

- Stortinget ber regjeringen raskest mulig få på plass et oppdatert aksjonærregister i sanntid.
- Stortinget ber regjeringen raskest mulig slutføre arbeidet med et utvidet register over reelle rettighetshavere.
- Stortinget ber regjeringen nedsette et bredt sammensatt utvalg for å videre utrede dokumentoffentlighet i straffesaker, med bakgrunn i Aarliutredningen om samme tema. Det bør blant annet foretas en særlig vurdering av de personvernmessige konsekvensene.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslagene.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Hadia Tajik, Odd Harald Hovland og Maria Aasen-Svensrud, fra Høyre, Ingunn Foss og Irene Heng Lauvsnes, fra Senterpartiet, Ivar B. Prestbakmo og Else Marie Rødby, fra Fremskrittspartiet, lederen Per-Willy Amundsen og Tor André Johnsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Andreas Sjalg Unneland, og fra Venstre, Ingvild Wettrhus Thorsvik, viser til representantforslag Dokument 8:11 S (2023–2024) fra representantene Ingvild Wettrhus Thorsvik, Guri Melby, Sveinung Rotevatn, Abid Raja, Grunde Almeland, Alfred Jens Bjørlo, Ola Elvestuen og Andre N. Skjelstad om mer åpenhet i offentlige organer. I saken fremmes det 9 ulike

forslag. Representantforslagets punkt 1 og 2 ble sendt presidentskapet, som avga egen innstilling om disse forslagene, jf. Innst. 134 S (2023–2024).

Komiteen viser også til brev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 2. november 2023 med en vurdering av forslaget. Brevet følger vedlagt denne innstillingen.

Komiteen viser til at forslagsstillerne peker på at åpenhet er et viktig premiss for et liberalt demokrati og at åpenheten er helt grunnleggende for tilliten til det norske politiske systemet. Forslagsstillerne anfører at åpenhet, innsyn, sterke institusjoner, en fri uavhengig presse og frivillige organisasjoner, gjør oss sterke i kampen mot kameraderi, maktmisbruk og korrupsjon. Forslagsstillerne peker på at tillit er en av samfunnets viktigste verdier og konkurransefortrinn og at vi i Norge har høy tillit og mange tillitsbaserte ordninger, men at det i slike systemer forekommer svikt. Forslagsstillerne mener videre at man derfor, så langt som mulig, må lage lovverk og retningslinjer som begrenser muligheten for svikt.

Komiteen merker seg at forslagsstillerne er bekymret for at den siste tidens hendelser, hvor det har kommet for en dag at flere folkevalgte i regjering og på Stortinget har handlet på svært klanderverdige måter, rokker ved tilliten til hele det politiske systemet. Representantene peker på at habilitetssakene viser at det er behov for både et strengere regelverk og så tydelige retningslinjer at de ikke kan omgås eller misforstås.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet, er enig med forslagsstillerne i at åpenhet er et viktig premiss for et liberalt demokrati og grunnleggende for tilliten til det politiske systemet.

Flertallet mener at man har gode systemer som ivaretar åpenhet, en offentlighetslov som sterkt slår fast prinsippet om meroffentlighet, gode regler for journalføring og arkivering, høring av ulike interessegrupper og innsyn i offentlige journaler.

Flertallet viser til departementets svarbrev, der pågående prosesser og eksisterende muligheter fremgår. Flertallet viser til at det fremgår av svarbrevet at det allerede eksisterer sanksjonsmuligheter ved brudd på offentlighetsloven. Flertallet viser til at det videre fremgår av svarbrevet at en klage til departementet 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 departementet behandles av Kongen i statsråd.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet støtter forslagsstillerne i at åpenhet er et viktig premiss i vårt demokrati og er

grunnleggende for tilliten til det norske politiske systemet.

Imidlertid vil disse medlemmer vise til statsrådens svarbrev der det gjøres rede for hvilke prosesser som er i gang. I tillegg viser statsråden til liknende saker som nylig har vært til behandling i Stortinget. Som statsråden understreker i sitt svarbrev har blant annet forslaget om et lobbyregister vært til behandling ved flere anledninger i Stortinget. Statsråden viser til følgende uttalelser fra flertallet i Stortingets presidentskap:

«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.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet er enige med forslagsstillerne i at både et sanntids aksjonærregister og reelt rettighetsregister vil styrke åpenheten i samfunnet, og bør prioriteres å få etablert.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre viser til at åpenhet er et viktig premiss for et liberalt demokrati. Norge er kjent for å ha lav korrupsjon og høy tillit til det politiske systemet. Det er dessverre slik at det nå er synkende tillit i befolkningen til politikere og embetsverket. Dette er en utvikling som må stanses. Svekkes denne tilliten, så svekkes demokratiet. Disse medlemmer mener det politiske systemet nå står midt i en tillitskrise, og at regjeringen derfor snarest må starte arbeidet med endringer som kan bidra til å gjenopprette denne tilliten.

Mer åpenhet, ikke mindre

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre viser til at da Stortinget vedtok offentleglova i 2006, var formålet at en ny og moderne lov skulle sikre mer åpenhet. I Innst. O. nr. 41 (2005–2006) skrev en samlet justiskomite at den ville understreke at

«åpenhet skal være utgangspunktet, da det sikrer befolkningen medvirkning og innsyn i demokratiske prosesser. Dette bidrar igjen til bedre kontroll av myndighetsutøvelse og økt tillit i befolkningen».

Disse medlemmer viser til at det ble besluttet å gi kommuner og fylker færre unntaksmuligheter for interne dokumenter. Begrunnelsen var at

«dette vil legge til rette for at folkestyrer i fylkeskommuner og kommuner skal fungere godt, gjennom at det kan bidra til økt folkelig innsikt og dermed engasjement og deltakelse i lokalpolitikken».

Disse medlemmer merker seg at Stortinget altså mente at mer innsyn i interne dokumenter ville styrke demokratiet i kommuner og fylker.

Disse medlemmer viser videre til at et samlet storting stilte seg bak et ønske om å evaluere loven. Årsaken var at man ville sikre seg at hovedmålet om mer åpenhet, ble en realitet. Da ble det understreket at

«praktiseringen av unntaket knyttet til organinterne dokumenter blir viet særlig oppmerksomhet ved evalueringen av loven».

Disse medlemmer viser til at det også ble gjort et vedtak om journalføring av interne dokumenter: om å vurdere om arkivforskriften bør endres slik at forvaltningen får plikt til å journalføre organinterne dokumenter. Begrunnelsen for dette var at journalen er et viktig arbeidsredskap for å finne frem til relevante dokumenter, og at innsyn i journaler er «en viktig forutsetning for et velfungerende offentlighetsprinsipp».

Disse medlemmer viser til at evalueringen ble gjennomført og var på høring i 2016, men siden ikke er fulgt opp. I mars 2023 sendte regjeringen et forslag på høring om å gjøre innstramninger i offentleglova. I stedet for å følge opp Stortingets vedtak fra 2006, og dermed sikre mer åpenhet, foreslo altså regjeringen en lovendring som ville ha gjort det mulig å skjule eksistensen av alle interne dokumenter for offentligheten. En slik innstramning ville ha svekket pressens viktige arbeid og folks mulighet til å se politikerne i kortene. Disse medlemmer vil gi honnør til regjeringen for å ha skrotet dette forslaget, som ble møtt med massiv kritikk fra høringsinstansene.

Disse medlemmer mener det er det motsatte man nå må gjøre. Innsynsretten må styrkes, slik at offentligheten kan ha tillit til de beslutningene som tas, og på hvilket grunnlag de tas. Disse medlemmer mener det skal praktiseres meroffentlighet, ikke mindre offentlighet.

Disse medlemmer viser til Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016–2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning (Dokument 3:3 (2021–2022)). I denne oppfølgingsrapporten vurderes det som sterkt kritikkverdig at manglende arkivering og mangelfull journalføring svekker mulighetene for offentlig debatt, medbestemmelse og demokratisk innsyn i og kontroll av saker. I den samme rapporten slås det fast at forhåndsunntak av dokumenter fortsatt er ut-

bredt, i strid med intensjonen i offentleglova, til tross for at hovedregelen er at unntak fra innsyn ikke skal forekomme. Disse medlemmer mener regjeringen nå må følge opp anbefalingene i rapporten.

Disse medlemmer viser videre til arkivlovas oppbygning og at den henger tett sammen med retten til offentlig innsyn. Arkivlovutvalget overleverte i 2019 NOU 2019: 9 Fra kalveskinn til datasjø — Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver. Denne NOU-en, med mange viktige tiltak, blant annet at allmennhetens innsynsrett i langt større grad enn i dag burde omfatte den dokumentasjonen som offentlige virksomheter rent faktisk har i sine systemer, er ikke fulgt opp. Forslag til ny arkivlov ble sendt på høring i 2021.

Disse medlemmer viser til at Arkivverket har fått i oppdrag fra Kultur- og likestillingsdepartementet å utarbeide forslag til ny arkivlov og å skrive tilhørende høringsnotat. Disse medlemmer mener at det råder liten tvil om at dagens arkivregelverk trenger en grundig oppdatering. Reglene må forenkles og tilpasses den teknologiske utviklingen. Med nye arbeidsformer oppstår også nye former for dokumentasjon – både av prosessene og resultatene. Dette åpner for en enda mer åpen og etterprøvbar offentlig forvaltning. Arkivsektoren og forvaltningen må ruste seg for å håndtere hyppige teknologiskifter framover. Dersom man ikke tar tak i utfordringene som digitaliseringen innebærer, kan resultatet bli dårligere dokumentasjon, mindre åpenhet og innsyn og, i siste instans, arkivtap.

Disse medlemmer viser til at Ytringsfrihetskommisjonen i NOU 2022: 9 En åpen og opplyst offentlig samtale – Ytringsfrihetskommisjonens utredning, anbefaler å gjennomgå, forenkle og tydeliggjøre lovteksten i offentleglova. Ytringsfrihetskommisjonen anbefaler at det i en slik gjennomgang særlig ses på behovet for å utvide lovens virkeområde, slik at virksomheter som utfører viktige samfunnsoppgaver, omfattes av loven. Det bør også vurderes å lovfeste tidskrav for behandling av innsynskrav og å omgjøre offentleglovas merinnsynsregel i § 11 fra en «kan»-regel til en pliktregel.

Styrkede klagemuligheter etter avslag på innsyn

Komiteens medlem fra Venstre viser til at Venstre på bakgrunn av gjennomgangen av arkivlova har foreslått å styrke klagemulighetene etter avslag på innsyn og å få utredet muligheten for å opprette et uavhengig klageorgan for innsynsbegjæringer under offentleglova. I den forbindelse vises det til Dokument 8:169 S (2021–2022) om klagemulighet etter avslag på innsyn etter offentleglova.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre mener at det er behov

for å gjøre grep for å styrke klagemulighetene etter avslag på innsyn. Det er behov for en lovendring som sørger for at dersom noen klager over et departements avslag på en innsynsbegjæring, skal det ikke blokkere for at en tilsvarende klage fra en annen part også kan behandles av Sivilombudet. Disse medlemmer viser til at nettopp dette skjedde i pressens arbeid med en pendlerboligsak. Da satte en klage fra én enkelt journalist over avslag på innsyn hos et departement, en effektiv stopper for alle andre journalisters klager til Sivilombudet.

Disse medlemmer viser videre til at Tromsø-konvensjonen – Europarådets konvensjon om innsyn i offentlige dokumenter – trådte i kraft i 2020. Konvensjonen gir rett til innsyn i offentlige dokumenter på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. I konvensjonen stilles det krav om at man ved avslag på innsyn skal ha anledning til å klage over avgjørelsen, enten hos en domstol eller hos et annet uavhengig klageorgan. Man har rett til å få behandlet klagen raskt og uten store kostnader.

Disse medlemmer viser til at Ytringsfrihetskommisjonen anbefaler å utrede en ny og uavhengig klageinstans for avslag på innsyn. Ytringsfrihetskommisjonen skriver i NOU 2022: 9, punkt 11.8.2.4, følgende:

«I juridisk teori har det blitt stilt spørsmål ved om den norske klageordningen over avslag på innsyn oppfyller kravene i Tromsø-konvensjonen. Selv om det ut ifra ordlyden i artikkel 8 i konvensjonen ikke er gitt at den skal tolkes slik kritikken forutsetter, mener kommisjonen det er gode grunner til å ha en klageinstans som er uavhengig, rask og rimelig. Tromsø-konvensjonen skal sikre borgerne et minimum av innsyn i offentlig virksomheter, og oppfordrer medlemslandene til å gi best mulig tilgang til offentlige dokumenter. Konvensjonen er tydelig på at medlemsstatene kan gå lenger enn konvensjonskravene i å sikre innsyn i offentlige dokumenter. Som et foregangsland på åpenhet, kan Norge gjerne gå lenger enn hva konvensjonen krever på dette området.»

Disse medlemmer mener i likhet med Ytringsfrihetskommisjonen at det bør utredes en ny klageordning for avslag på innsyn, og at denne bør organiseres på en måte som gjør innsynsretten mer effektiv og klageinstansen mer uavhengig enn det som er tilfellet i dag.

Sanksjoner for brudd på offentleglova

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre viser til at det i dag i realiteten ikke får konsekvenser dersom offentleglova brytes. Undersøkelser viser at loven brytes jevnlig og ofte og særlig i de mest kontroversielle sakene, der innsyn kan ha avgjørende betydning for en opplyst debatt. Disse medlemmer mener derfor at det er behov for å vurdere konkrete tiltak for å styrke etterlevelsen av loven.

Disse medlemmer viser til at presseorganisasjonene har tatt til orde for at det innføres økonomiske

sanksjoner for brudd på offentleglova. Det vises i den forbindelse til at sanksjoner vil være et «ris bak speilet», og at de kan virke forebyggende, oppdragende og ansvarliggjørende.

Disse medlemmer viser til at Ytringsfrihetskommisjonen peker på at et mulig tiltak kan være å offentliggjøre årlige lister over virksomheter som bryter offentleglova og andre lover som skal sikre innsyn og åpenhet, som arkivlova. En slik liste kan være en parallell til de såkalte ROBEK-listene, som offentliggjør kommuner med betinget godkjenning og kontroll. Kommunene og fylkeskommunene som er i ROBEK, skal fastsette en tiltaksplan som sikrer at økonomien bringes i balanse. Tilsvarende vil etater og virksomheter som bryter offentleglova og arkivlova, måtte utarbeide en tiltaksplan som sikrer bedre etterlevelse.

Disse medlemmer merker seg at Ytringsfrihetskommisjonen i den forbindelse trekker frem «Åpenhetsbarometeret» som en mulig inspirasjon. Barometeret er en oversikt over og sammenligning av åpenheten i samtlige kommuner som har blitt utarbeidet av Kommunal Rapport og Pressens offentlighetsutvalg, senest i 2023.

Aksjonærregister og register for reelle rettighetshavere

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre viser til at det 16. juni 2014 ble vedtatt i Stortinget å utarbeide et oppdatert aksjonærregister i sanntid. Dette registeret skulle sikre åpenhet om eiere i aksjeselskap, jf. vedtak nr. 496 (2013–2014), som lyder:

«Stortinget ber regjeringen etablere en offentlig løsning med informasjon om eiere av aksjeselskaper som sikrer større åpenhet, med etablering i løpet av 2015.»

Et slikt aksjonærregister vil etter disse medlemmer sitt syn gi allmennheten og pressen nødvendig kunnskap om makt og eierforhold i norsk næringsliv. Det vil kunne være et svært viktig redskap for å avsløre bindinger og dobbeltroller. Med et slikt register vil man til enhver tid kunne se hvem som har eierinteresser i selskapene.

Disse medlemmer viser til at både Brønnøysundregistrene og Skatteetaten gjennom årene har lagt fram konkrete forslag til hvordan registeret kan opprettes og oppdateres. Hvis aksjonærregisteret hadde vært på plass i 2015, i tråd med Stortingets vilje, kunne blant annet verserende habilitetssaker i nåværende og tidligere regjeringer vært unngått. Dette illustrerer etter disse medlemmer sitt syn viktigheten av at Stortingets vilje snarlig realiseres, ved at aksjonærregisteret opprettes så raskt som overhodet mulig.

Disse medlemmer mener at det i tillegg raskest mulig må på plass et fullverdig register over reelle rettighetshavere. Et fullgodt register vil bidra til større åpenhet rundt politiske påvirkningsprosesser og interessekonflikter. Registeret vil gjøre det vanskeligere å skjule hvem som reelt sett har kontroll over og eierskap i en virksomhet. Intensjonen i EU-hvitvaskingsdirektivene som pålegger Norge og resten av EU å etablere et register over reelt eierskap, er at registeret skal være et sentralt verktøy i kampen mot hvitvasking og terrorfinansiering.

Disse medlemmer viser til at Brønnøysundregistrene i et brev datert 18. oktober 2021 informerte Nærings- og fiskeridepartementet, som er ansvarlig for opprettelsen av registeret over reelle rettighetshavere, om prosjektets framdrift. Brønnøysundregistrene beskrev tre faser som er nødvendige for å få på plass et fullverdig register. Fase 1 er en minimumsløsning som ville ha gitt et ganske verdiløst register som mangler viktig informasjon, og der risikoen for feil data er stor. Fase 1 mangler en løsning for flere sentrale rettighetshavere, som virksomheter på børs, norske avdelinger av utenlandske foretak (NUF), stiftelser og utenlandske truster. Det mangler også et system for å melde om uoverensstemmelser eller illegge pålegg eller tvangsmulkt. Det skal utvikles under fase 2 og 3.

Disse medlemmer viser til at evalueringer som er gjennomført av lignende registre i andre land, som Storbritannia, viser at hovedutfordringen er kvaliteten på informasjonen som registreres. Det er derfor avgjørende for kvaliteten på dataene i registeret at man får et system som fanger opp og retter feil.

Disse medlemmer viser videre til at registeret over reelle rettighetshavere, som ble satt i drift 1. januar 2023, per se ikke vil gi full innsikt. Man må for eksempel direkte eller indirekte eie mer enn 25 pst. av eierandelen i det registreringspliktige selskapet eller kunne stemme for mer enn 25 pst. av stemmerettighetene. Disse medlemmer mener at det er grunn til å se nærmere på disse terskelverdiene.

Disse medlemmer finner grunn til å påpeke at det å ferdigutvikle fase 2 og 3 i seg selv er å anse som en minimumsløsning for å oppfylle kravene i forskriften til lov om register over reelle rettighetshavere, jf. merknadene fra en samlet finanskomité i Innst. 143 L (2018–2019). I innstillingen vises det til at terskelverdiene tilsvare eierskaps- og stemmerettstærskelen på «mer enn 25 pst.» i EU-direktivet. Direktivet åpner imidlertid eksplisitt for at medlemsland kan velge en lavere terskel i sin definisjon av reell rettighetshaver. I merknadene viser finanskomiteen blant annet til at

«erfaringene fra registeret i Storbritannia viser at nærmere ett av ti selskaper (8,7 pst.) ikke lister én eneste rettighetshaver i 2017, fordi ingen av eierne hadde en eierskaps- eller stemmerettsandel på mer enn 25 pst.»

Komiteen ber derfor departementet

«følge med på utviklingen internasjonalt i bruken av terskelverdier og sikre at Norges terskelverdi er i tråd med Norge som et foregangsland for åpenhet, og så lav som mulig».

Disse medlemmer viser til at det i regjeringens budsjettforslag for 2023 opprinnelig ble foreslått å sette av 8,2 mill. kroner til drift og forvaltning av registeret og ingen midler til videreutvikling ut over fase 1. Etter disse medlemmer sitt syn utviste regjeringen med dette manglende vilje til å få den nødvendige fortgangen i en prekær videreutvikling av registeret. Under budsjettbehandlingen på Stortinget ble det imidlertid vedtatt å bevilge 23 mill. kroner til en slik videreutvikling.

Disse medlemmer viser til at EU-domstolen 22. november 2022 avsa en dom som har skapt utfordringer for videreutviklingen av registeret over reelle rettighetshavere, jf. sak C-37/20 og C-601/20. I dommen slås det fast at et register som inneholder denne typen personopplysninger, ikke kan være helt åpent for allmennheten. Disse medlemmer mener at det er nødvendig med en nærmere utredning av dommens betydning for det norske regelverket. Dersom registeret over reelle rettighetshavere ikke utvikles som forutsatt, mister man muligheten til å få på plass et verktøy som vil tilrettelegge for kritisk og undersøkende journalistikk om eierskap og rettighetshavere i Norge.

Disse medlemmer mener at de ovennevnte forslagene vil føre til større åpenhet rundt politiske påvirkningsprosesser og interessekonflikter. Etter disse medlemmer sitt syn vil dette bidra til at borgerne får bedre innsyn i viktige deler av den politiske beslutningsprosessen og derigjennom får økt tillit til at politiske beslutninger tas på rett grunnlag. Det innebærer en gjenoppbygging av tillit som etter disse medlemmers syn er helt nødvendig, og som haster.

Dokumentoffentlighet i straffesaker

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre viser til en utredning gjort for Justis- og beredskapsdepartementet om dokumentoffentlighet i straffesaker, utført av professor Ragna Aarli i 2021. Utredningen viser at det er behov for å endre regelverket på flere punkter for å sikre allmennheten bedre innsyn, lik praksis på tvers av domstoler og ivaretagelse av rettsikkerheten, kontrollhensynet, tiltitshensynet og demokratihensynet.

Disse medlemmer viser videre til at også Ytringsfrihetskommisjonen har understreket behovet for videre å utrede dokumentoffentlighet i straffesaker. Ytringsfrihetskommisjonen vurderer det dithen at det er «et sterkt behov for lovendring», og at rettsreglene som skal sikre innsyn i straffesaker, ikke oppfyller gjeldende rett på området. Rettsutviklingen i norske og inter-

nasjonale domstoler styrker retten til innsyn også i straffesaksdokumenter. Ifølge Ytringsfrihetskommisjonen gjenspeiles ikke dette i norske lovbestemmelser.

Ytringsfrihetskommisjonen skriver i NOU 2022: 9, punkt 11.7.6:

«Konsekvensene av svake innsynsregler er en praksis der retten til innsyn kan avhenge av hvilket politidistrikt du spør, hvem som spør og hva du spør etter. Dette skaper et system der innsyn skjer ut fra personlige relasjoner, som mellom enkeltjournalister og enkelte ansatte i eksempelvis politiet. Dette er uheldig i et likhets- og rettssikkerhetsperspektiv, og det kan skape bindinger som kan gjøre mediene mindre kritiske i enkelte saker, av frykt for å miste en god relasjon med politiet. Dette er særlig ugunstig på et myndighetsområde med vide fullmakter til bruk av fysisk makt og vid adgang til skjult metodebruk for inngrep i borgeres privatliv.»

Disse medlemmer merker seg at Ytringsfrihetskommisjonen deretter anbefaler å styrke lovfestet rett til innsyn i straffesaksdokumenter ved å følge opp forslagene i utredningen om innsyn i straffesaksdokumenter fra 2021, oppdatere reglene om fotoforbud i domstolloven og prioritere arbeidet med å sikre bedre teknisk utstyr i domstolene. Disse medlemmer mener det er behov for å nedsette et bredt sammensatt utvalg for å videre utrede dokumentoffentlighet i straffesaker, med bakgrunn i Aarli-utredningen, der det foretas en særlig vurdering av de personvernmessige konsekvensene.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme en lovproposisjon som sørger for at dersom noen klager til et departement på et avslag på en innsynsbegjæring, skal det ikke blokkere for at en tilsvarende klage fra en annen part også kan behandles av Sivilombudet.»

«Stortinget ber regjeringen utrede et eget uavhengig klageorgan for innsynssaker og innsynsavslag under offentleglova.»

«Stortinget ber regjeringen utrede forslag om sanksjonsmuligheter for brudd på offentleglova.»

«Stortinget ber regjeringen foreta en helhetlig gjennomgang av offentleglova med sikte på mer innsyn, hvor man ikke bare tar hensyn til evalueringen fra 2016, men også løfter problemstillingene som senere er påpekt i Riksrevisjonens rapporter om innsyn og arkivering, forslagene fra Arkivlovutvalget og Ytringsfrihetskommisjonen samt utvidelse av virkeområdet til loven, slik at senere tids utvikling i praktisering av innsynsreglene i offentleglova fanges opp.»

«Stortinget ber regjeringen raskest mulig få på plass et oppdatert aksjonærregister i sanntid.»

«Stortinget ber regjeringen raskest mulig slutføre arbeidet med et utvidet register over reelle rettighetshavere.»

«Stortinget ber regjeringen nedsette et bredt sammensatt utvalg for å videre utrede dokumentoffentlighet i straffesaker, med bakgrunn i Aarli-utredningen om samme tema. Det bør blant annet foretas en særlig vurdering av de personvernmessige konsekvensene.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme en lovproposisjon som sørger for at dersom noen klager til et departement på et avslag på en innsynsbegjæring, skal det ikke blokkere for at en tilsvarende klage fra en annen part også kan behandles av Sivilombudet.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen utrede et eget uavhengig klageorgan for innsynssaker og innsynsavslag under offentleglova.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen utrede forslag om sanksjonsmuligheter for brudd på offentleglova.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen foreta en helhetlig gjennomgang av offentleglova med sikte på mer innsyn, hvor man ikke bare tar hensyn til evalueringen fra 2016, men også løfter problemstillingene som senere er påpekt i Riksrevisjonens rapporter om innsyn og arkivering, forslagene fra Arkivlovutvalget og Ytringsfrihetskommisjonen samt utvidelse av virkeområdet til loven, slik at senere tids utvikling i praktisering av innsynsreglene i offentleglova fanges opp.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen raskest mulig få på plass et oppdatert aksjonærregister i sanntid.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen raskest mulig slutføre arbeidet med et utvidet register over reelle rettighetshavere.

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen nedsette et bredt sammensatt utvalg for å videre utrede dokumentoffentlighet i straffesaker, med bakgrunn i Aarli-utredningen om

samme tema. Det bør blant annet foretas en særlig vurdering av de personvernmessige konsekvensene.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:11 S (2023–2024) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Ingvild Wetrhus Thorsvik, Guri Melby, Sveinung Rotevatn, Abid Raja, Grunde Almeland, Alfred Jens Bjørlo, Ola Elvestuen og André N. Skjelstad om mer åpenhet i offentlige organer – vedtas ikke.

Oslo, i justiskomiteen, den 27. februar 2024

Per-Willy Amundsen

leder

Ingunn Foss

ordfører



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

