

Representantforslag om mer åpenhet i offentlige organer

Åpenhet er et viktig premiss for et liberalt demokrati. Denne åpenheten er helt grunnleggende for tilliten til det norske politiske systemet. Åpenhet, innsyn, sterke institusjoner, en fri uavhengig presse og frivillige organisasjoner gjør oss sterke i kampen mot kameraderi, maktmisbruk og korrupsjon.

Tillit er en av våre viktigste verdier og konkurransefortrinn. I Norge har vi høy tillit og mange tillitsbaserte ordninger. I slike system forekommer det svikt. Derfor må vi, så langt det er mulig, lage lovverk og retningslinjer som begrenser muligheten for svikt. 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 klanderverdig måter, rokker ved tilliten til hele det politiske systemet. Habilitetssakene viser at det er behov for både et strengere regelverk og så tydelige retningslinjer at de ikke kan omgås eller misforstås.

Norge er kjent for å ha lav korrupsjon og høy tillit til embetsverket. 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. Forslagsstillerne mener vi nå står midt i en tillitskrise og at regjeringen derfor snarest må starte arbeidet med endringer som kan bidra til å gjenopprette tilliten til det politiske systemet.

Mer åpenhet, ikke mindre

Da Stortinget vedtok offentleglova i 2006, var kongstanken at en ny og moderne lov skulle sikre mer åpenhet. I Innst.O. nr. 41 (2005-2006) skrev en samlet justiskomiteé at de 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.»

Det ble besluttet å gi kommuner og fylker færre unntaksmuligheter for interne dokumenter. Begrunnelsen var at «dette vil legge til rette for at folkestyret i fylkeskommuner og kommuner skal fungere godt, gjennom at det kan bidra til økt folkelig innsikt og dermed engasjement og deltakelse i lokalpolitikken.» Stortinget mente altså at mer innsyn i interne dokumenter ville styrke demokratiet i kommuner og fylker.

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».

Det ble også 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.»

Evalueringen ble gjennomført i 2016 og var på høring i 2016, men er siden ikke fulgt opp. I mars 2023 sendte regjeringen Støre i stedet ut 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 Støre 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. Venstre vil gi honnør til regjeringen Støre for å ha skrotet dette forslaget, som ble møtt med massiv kritikk fra høringsinstansene.

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

Forslagsstillerne viser til Riksrevisjonens oppfølging av «Dokument 3:10 (2016–2017)» om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning. I denne oppfølgingsrapporten vurderes det som sterkt kritikkverdig at manglende arkivering og mangelfull journalføring svekker mulighetene for offentlig debatt, medbestemmelse og demokratisk innsyn og kontroll i saker. I den samme rapporten slås det fast at forhåndsunntak av dokumenter fortsatt er utbredt og i strid med intensjonen i offentleglova, dette til tross for at hovedregelen er at unntak fra innsyn ikke skal forekomme. Forslagsstillerne mener regjeringen nå må følge opp anbefalingene i rapporten.

Forslagsstillerne viser videre til arkivlovens 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, er ikke fulgt opp, blant annet at allmennhetens innsynsrett i langt større grad enn i dag ville omfatte den dokumentasjonen som offentlige virksomheter rent faktisk har i sine systemer. Forslag til ny arkivlov ble sendt på høring i 2021.

Arkivverket har nå fått i oppdrag fra Kultur- og likestillingsdepartementet å utarbeide forslag til ny arkivlov, og å skrive tilhørende høringsnotat. 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 etterprøvbart offentlig forvaltning. Arkivsektoren og forvaltningen må ruste seg for å håndtere hyppige teknologiskifter framover. Dersom vi ikke tar tak i utfordringene som digitaliseringen innebærer, kan resultatet bli dårligere dokumentasjon, mindre åpenhet og innsyn, og i siste instans, arkivtap.

Forslagsstillerne viser til at Ytringsfrihetskommisjonen i NOU 2022: 9 «En åpen og opplyst offentlig samtale» anbefaler å gjennomgå, forenkle og tydeliggjøre lovteksten i offentleglova. Ytringskommisjonen 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

Forslagsstillerne viser til at Venstre på bakgrunn at gjennomgangen av arkivloven også 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 Representantforslag 169 S (2021–2022) om klagemulighet etter avslag på innsyn etter offentlighetsloven.

Forslagsstillerne 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, så skal det ikke blokkere for at en tilsvarende klage fra en annen part også kan behandles av Sivilombudet. Forslagsstillerne viser til at nettopp dette skjedde i pressens arbeid med en pendlerbolig-sak. Da satte en klage fra en enkelt journalist over avslag på innsyn hos et departement en effektiv stopper for alle andre journalisters klager til Sivilombudet.

Forslagsstillerne 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 til at man ved avslag på innsyn skal ha anledning til å klage over avgjørelsen, enten hos en

domstol eller ved et annet uavhengig klageorgan. Man har rett til å få behandlet klagen raskt og uten store kostnader.

Forslagsstillerne 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. Tromsøkonvensjonen 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.¹¹⁰ Som et foregangsland på åpenhet, kan Norge gjerne gå lenger enn hva konvensjonen krever på dette området.»

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

Sanksjoner for brudd på offentleglova

Forslagsstillerne viser det at det i dag i realiteten ikke fører til 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.

Forslagsstillerne mener derfor at det er behov for å vurdere konkrete tiltak for å styrke etterlevelsen av loven.

Forslagsstillerne 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 det kan være forebyggende, oppdragende og ansvarliggjørende.

Forslagsstillerne 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 arkivloven. 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 med offentleglova og arkivloven måtte utarbeide en tiltaksplan som sikrer bedre etterlevelse.

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

Innføring av et lobbyregister på Stortinget

Forslagsstillerne viser til at Venstre gjennom mange år har arbeidet for mer åpenhet rundt politiske beslutninger og fremmet mange forslag for å styrke innsyn. Et av tiltakene vi har foreslått er å innføre et lobbyregister. I den forbindelse vises det blant annet til Representantforslag 165 S (2021-2022) om innføring av lobbyregister på Stortinget.

Forslagsstillerne vil understreke at møter mellom politikere og lobbyister er helt legitimt, og at lobbyisme åpenbart har positive sider. Gjennom å bidra med sin kunnskap og sine innfallsvinkler til aktuelle politiske saker kan lobbyister være en viktig demokratisk kilde til supplerende informasjon ut over det som opplyses i saksdokumenter. Et godt samspill mellom beslutningstakerne og dem beslutningene angår, er viktig i et levende demokrati.

På den andre siden er det politiske systemet under stadig økende press fra sterke profesjonsinteresser, ulike former for organiserte særinteresser og maktkonsentrasjon i næringslivet. Utstrakt lobbyisme vil gi størst påvirkningskraft til økonomisk sterke og velorganiserte særinteresser på bekostning av andre. Dette er uheldig sett fra et demokratisk ståsted. Det vil være svært uheldig dersom bestemte aktører i et marked eller en bransje skaffer seg skreddersydde rammevilkår gjennom lukket kontakt. At det de siste årene har blitt stadig flere profesjonelle lobbyister og informasjonsbyråer som opptrer på vegne av slike klienter, forsterker dette argumentet ytterligere.

Forslagsstillerne viser til at PR-bransjen og Kommunikasjonsforeningen er positive til opprettelse av et lobbyregister. Senest i oktober 2021 skrev Kommunikasjonsforeningens ledelse følgende i et åpent brev til finansminister Trygve Slagsvold Vedum: «Som andre i Norge er Kommunikasjonsforeningen svært opptatt av åpenhet, demokrati, etikk og å bevare

tilliten i samfunnet. Dette er også grunnen til at foreningen ønsker et lobbyregister på Stortinget [...].»

I tillegg til Kommunikasjonsforeningen har en rekke aktører tatt til orde for et enkelt og ubyråkratisk system som bygger på dagens registrering av besøkende, herunder Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Norsk Journalistlag og Transparency International Norge.

Forslagsstillerne viser videre til at Europarådets GRECO (The Group of States against Corruption) i sin evalueringsrapport om Norge av oktober 2020 anbefaler at det etableres en oversikt over folkevalgtes kontakter med ulike aktører. Begrunnelsen er som følger:

«Norge scorer tradisjonelt høyt i internasjonale spørreundersøkelser om hvordan ulike land oppfattes mht. korrupsjon. Landet har videre en enestående meritliste når det gjelder å gjennomføre GRECOs anbefalinger; alle anbefalingene fra alle tidligere evalueringsrunder er gjennomført. Norske statsborgere er svært fornøyd med landets tjenester og institusjoner. Norge er blant de landene i verden der befolkningen har høyest tillit til den offentlige forvaltning. Administrativ korrupsjon og småbestikkelser er nesten ikke-eksisterende. Det er imidlertid andre korrupsjonsrelaterte utfordringer enn bestikkelser og lignende som er relevante i norsk sammenheng, som tette nettverk og interessekonflikter.»

Forslagsstillerne viser til at nettopp utfordringen med små forhold og tette nettverk kom på spissen nå før sommeren, i to habilitetssaker i regjeringen Støre. Selv om sakene gjaldt utnevnelser av styreverk, er sakene godt egnet til å illustrere de de særnorske utfordringene GRECO påpeker.

Forslagsstillerne merker seg at også Stortingets presidentskap nå er mer opptatt enn tidligere av å ha kontroll med og system for politisk påvirkningsarbeid på Stortinget. Presidentskapet har blant annet vedtatt endringer i Stortingets adgangsreglement med virkning fra 1. oktober 2023.

Endringene innebærer at tidligere stortingsrepresentanter skal benytte bemannede resepsjoner og passere sikkerhetskontrollen, og at de kun kan ha med én besøkende. I tillegg må de undertegne en skriftlig erklæring om at de forplikter seg til ikke å benytte adgangskortet til politisk påvirkningsarbeid. Dersom formålet med adgangen er politisk påvirkningsarbeid, skal de registrere seg som besøkende i Stortingets besøkssystem. Eventuell bruk av adgangskortet i

strid med den avgitte erklæringen vil anses som overtredelse av adgangsreglementet som kan medføre inndragelse av kortet, jf. Innst. 257 S (2022-2023).

Skal disse endringene gi mening, er det etter Venstres syn helt nødvendig å systematisere og offentliggjøre informasjonen i et lobbyregister. I Innst. 336 S (2021–2022) om Representantforslag 165 S (2021–2022) om innføring av lobbyregister skriver flertallet at «et lobbyregister være arbeidskrevende å håndtere.» Det er et argument som ikke holder. Presidentskapet mener selv det er greit å bruke besøksregistret for å registrere lobbyister med gullkort. Disse besøkene kan Stortingets egen IT-avdeling lage en eksportløsning for, slik at filene lett kan tilgjengeliggjøres for offentliggjøring og anonymiseres ved behov. I tillegg har Stortinget nå i 2023 innført Office 365, som gjør det trygt og enkelt å eksportere informasjon fra representanters egne kalendre til for eksempel et offentlig lobbyregister. Flertallets bekymring for merarbeid skulle dermed være ryddet av veien.

Forslagsstillerne viser til at OECD i 2021 gjennomførte en sammenligning av regulering av lobbyvirksomhet i sine medlemsland, samt Brasil, Peru og Romania. Av de 41 undersøkte landene, hadde 24 innført institusjonelle ordninger for å sikre åpenhet rundt kommunikasjon med folkevalgte eller ansatte i staten. Flertallet av landene i OECD har med andre ord innført ordninger som bidrar til å sikre åpenhet om lobbyisme og annet påvirkningsarbeid. Det illustrerer for det første at det er mulig å få til slike ordninger innenfor rammene av GDPR. For det andre viser det at mange av utfordringene norske motstandere av lobbyregistrering har pekt på, har latt seg løse.

Forslagsstillerne viser videre til at Europaparlamentet har hatt en registreringsordning for lobbyister i mange år. EU innførte registeret i 1995 på grunn av kritikk mot EUs institusjoner for manglende åpenhet om og kontroll med lobbyisme. I 2011 ble dette registeret utvidet til å bli et «Transparency Register». Til tross for at registrering var frivillig, så hadde rundt 7000 organisasjoner registrert seg i 2014 med en økning på rundt 1000 registrerte per år.

I dag er alle som driver påvirkning mot Europaparlamentet, EU-kommisjonen og ministeriet forpliktet til å registrere seg. Konsekvensen av manglende registrering er at man ikke får møter i institusjonene og at man kan miste retten til å uttale seg i høringer. Registeret inneholder få personopplysninger, og er åpent tilgjengelig for alle på nett.

Hvem som er registreringspliktig, er regulert i Åpenhetsavtalen artikkel 3.

Registreringsplikten gjelder først og fremst for såkalte «interest representatives», som driver

med aktiviteter som har som formål å påvirke beslutningsprosessene til EU-institusjonene. Registreringsplikten er avgrenset mot møter og aktiviteter av en rent sosial og privat karakter. Forslagsstillerne mener at et offentlig tilgjengelig lobbyregister bør inneholde informasjon om hvem som er i kontakt med hvem, hvilken sak det gjelder, og hvem lobbyisten representerer. Forslagsstillerne mener dette er informasjon som bør være tilgjengelig for borgerne både når det gjelder stortingsrepresentanter og den politiske ledelse i departementene og på Statsministerens kontor.

Skillet mellom personer som opptrer som lobbyister, og de som oppsøker stortingsrepresentanter som borgere uten å ha som mål å påvirke en spesiell sak, er ikke entydig. Det må være en klar forutsetning for nye lovregler at det ikke legges hindringer i veien for slik kontakt direkte mellom borger og folkevalgt. Både Europaparlamentet og Kongressen i USA har funnet fram til regler som ivaretar begge hensyn, og dette burde være fullt mulig å løse i Norge også.

Venstre har selv, ved hjelp av frivillig innsats og i samarbeid med Stortingets IT-avdeling, laget en prototype for et lobbyregister som baserer seg på Stortingets eget besøksregister og representantenes kalendre. Dette lar seg altså gjennomføre med et minimum av ressurser.

Aksjonærregister og register for reelle rettighetshavere

Forslagsstillerne 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 forslagsstillernes 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.

Gjennom årene har både Brønnøysundregistrene og Skatteetaten lagt fram konkrete forslag om 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 forslagsstillernes syn

viktigheten av at Stortingets vilje snarlig realiseres, ved at aksjonærregisteret opprettes så raskt som overhodet mulig.

Forslagsstillerne mener at det i tillegg raskest mulig må på plass et fullverdig register for 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.

I et brev datert 18. oktober 2021 informerte Brønnøysundregisteret Nærings- og fiskeridepartementet, som er ansvarlig for gjennomføringen av registeret for reelle rettighetshavere, om prosjektets framdrift. Brønnøysundregisteret beskrev tre faser som er nødvendig for å få på plass et fullverdig register.

Fase 1 er en minimumsløsning som ville ha gitt oss 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 for utenlandske foretak (NUF), stiftelser og utenlandske truster. Det mangler også et system for å melde om uoverensstemmelser eller ilegge pålegg eller tvangsmulkt. Det skal utvikles under fase 2 og 3.

Evalueringer som er gjennomført av lignende registre i andre land, som Storbritannia, viser at hovedutfordringen er kvaliteten på informasjonen som registreres. Derfor er det avgjørende for kvaliteten på dataen i registeret at vi får et system som fanger opp og kan rette feil.

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

Forslagsstillerne 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 tilsvarer eierskaps- og stemmerettsterskelen 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.»

I budsjettforslaget for 2023 fra regjeringen Støre ble det opprinnelig foreslått å sette av 8,2 millioner kroner til drift og forvaltning av registeret, og ingen midler til videreutvikling utover fase 1. Etter forslagsstillernes syn utviste regjeringen Støre 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 millioner kroner til en slik videreutvikling.

22. november 2022 avsa imidlertid EU-domstolen en dom som har skapt utfordringer for videreutviklingen av registeret for 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. Forslagsstillerne 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 vi muligheten til å få på plass et verktøy som vil tilrettelegge for kritisk og undersøkende journalistikk på eierskap og rettighetshavere i Norge.

De overnevnte forslagene vil føre til større åpenhet rundt politiske påvirkningsprosesser og interessekonflikter. Etter forslagsstillernes 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 er en gjenoppbygging av tillit som etter forslagsstillernes syn er helt nødvendig og som haster.

Dokumentoffentlighet i straffesaker

Forslagsstillerne 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, ivaretagelse av rettssikkerheten, kontrollhensynet, tillitshensynet og demokratihensynet.

Forslagsstillerne viser til at Ytringsfrihetskommisjonen også har understreket behovet for å videre 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 internasjonale 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.»

Ytringsfrihetskommisjonen anbefaler deretter 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.

Forslagsstillerne 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.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

1. Stortinget anmoder Stortingets presidentskap om å utrede en registreringsordning for dem som oppsøker Stortinget og Stortingets representanter, på vegne av seg selv eller andre, for å påvirke Stortinget i saker som er til behandling. Ordningen må ivareta personvernet til de besøkende og sørge for at privatpersoner kan unntas fra registrering.

2. Stortinget ber regjeringen utarbeide mulige modeller for en registreringsordning for dem som oppsøker den politiske ledelsen i departementene eller på Statsministerens kontor, på vegne av seg selv eller andre, for å påvirke regjeringen i saker som er til behandling. Modellene må ivareta personvernet til de besøkende og sørge at privatpersoner kan unntas fra registrering.
3. 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.
4. Stortinget ber regjeringen utrede et eget uavhengig klageorgan for innsynssaker og innsynsavslag under offentlighetsloven.
5. Stortinget ber regjeringen utrede forslag om sanksjonsmuligheter for brudd på Offentleglova.
6. Stortinget ber regjeringen gjennomføre en helhetlig gjennomgang av Offentleglova med sikte på mer innsyn, hvor man både tar hensyn til evalueringen fra 2016 men også løfter problemstillingene som senere er påpekt av 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.
7. Stortinget ber regjeringen raskest mulig få på plass et oppdatert aksjonærregister i sanntid.
8. Stortinget ber regjeringen raskest mulig slutføre arbeidet med et utvidet register for reelle rettighetshavere.
9. Stortinget ber regjeringen om å 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.