Norsk Redaktørforening

Styremøte 2020-10-31 (Teams)

AJ

**Sak 2020-54: Høringsuttalelser**

Etter styrets møte 25. september har sekretariatet avgitt høringsuttalelse i fire saker:

1. [Implementering av Århuskonvensjonen](https://www.nored.no/content/download/26283/249593/version/1/file/2020-09-25%20Fellesh%C3%B8ring%20om%20milj%C3%B8informasjonsloven.pdf)
2. [Forskrift om register over reelle rettighetshavere](https://www.nored.no/content/download/27570/261167/version/1/file/2020-10-01%20-%20H%C3%B8ringsuttalelse%20-%20Register%20om%20reelle%20rettighetshavere%20-%20endelig.doc)
3. [Register over statsansattes økonomiske interesser](https://www.nored.no/content/download/27338/259093/version/1/file/2020-10-29%20-%20H%C3%B8ringsuttalelse%20NR%20-%20registerordning%20for%20statsansattes%20%C3%B8konomiske%20interesser.pdf)
4. [Ny lov om pengespill](https://www.nored.no/content/download/26284/249598/version/1/file/2020-09-29%20-%20H%C3%B8ringsuttalelse%20-%20Ny%20lov%20om%20pengespill.pdf)

Sekretariatet har for øyeblikket følgende høringssaker til behandling

1. [Ny lov om Sivilombudsmannen](https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/Hva-skjer-nyheter/2020-2021/forslag-til-ny-lov-om-sivilombudsmannen/) – frist 2020-12-20
2. [Ny valglov](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nyvalglov_nou2020-6/id2704632/) – frist 2020-12-31
3. [Endringer i tvisteloven – strømming av rettsmøter](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--forslag-til-endringer-i-tvisteloven-mv.--ankesiling-rettsmekling-mv/id2769523/) – frist 2021-01-04
4. [Endringer i ekomloven](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---endringer-i-ekomloven/id2766348/) – frist 2021-01-11

Avgitte høringsuttalelser følger vedlagt.

Kort om de kommende høringsuttalelsene:

1. Gjelder hele Sivilombudsmannsinstituttet, mandat, arbeidsområde osv, inkludert forhold som vil kunne ha stor betydning for ombudets rolle som klageinstans for mediene og som premissleverandør for både forvaltere og politikeres håndtering av spørsmål om offentlighet og innsyn.
2. I utkastet til ny valglov foreslås det at det ikke lenger er tillatt for valgmyndighetene å gi ut informasjon om valgresultater før klokken 21. Det vil kunne få store konsekvenser for valgdekningen.
3. Gjelder blant annet spørsmål om strømming av rettsmøter på domstolenes hjemmesider, noe som vil kunne påvirke medienes muligheter for å dekke rettssaker og det generelle innsynet i sivile saker.
4. Gjelder et høringsnotat om lovhjemmel for omfattende lagring av ip-adresser, et høringsnotat hvor Kommunal- og moderniseringsdepartementet innrømmer at “det er utfordrende å finne en riktig balanse mellom kriminalitetsbekjempelse og behovet for kommunikasjonsvern og personvern”.

Forslag til vedtak: Styret tar avgitte høringsuttalelser til orientering. Sekretariatet får fullmakt til å avgi høringsuttalelser i sak 5), 6), 7) og 8).

  

Klima- og miljødepartementet

30. september 2020

Deres referanse: 12/5236

## Høring – rapportering om norsk gjennomføring av Århuskonvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet

1. **Innledning**

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere, som har journalistikk som yrke. Alle tre organisasjoner skal blant annet verne om ytringsfriheten og den redaksjonelle uavhengigheten. Vi vil i det følgende konsentrere oss om tre temaer som vi mener mangler i rapporteringenen om norsk gjennomføring av Århuskonvensjonen.

1. **Virkemidler som gjennomfører enkelte av de generelle bestemmelsene i konvensjonens artikkel 3**

I Århuskonvensjonens artikkel 3 nr. 2 heter det at «enhver part skal etterstrebe å sikre at offentlige tjenestemenn og myndigheter bistår, veileder og tilrettelegger for allmennheten med hensyn til tilgang til miljøinformasjon.»

Miljøinformasjonen åpner opp for muligheten til å lage journalistiske gravesaker, kanskje særlig innenfor næringslivsjournalistikken. Det er derfor svært viktig for våre medlemmer å sikre økt kunnskap og utvidet bruk av loven. I kombinasjon med at vi selv holder kurs om dens innsynsrettigheter, er det positivt at det snart vil komme en veileder som pedagogisk kan forklare hvordan lovbestemmelsene skal forstås.

Vårt inntrykk er imidlertid at det fremdeles er behov for flere tiltak fra departementets side for å styrke tilgangen til miljøinformasjon. Miljøklagenemnda har fått en bearbeidet hjemmeside, som blant annet gjør det enklere å søke på vedtakene. Men søkefunkasjonaliteten kan bli ytterligere forbedret, og ikke minst bør nemndas saksbehandligstid kortes ned. Slik saksbehandlingen er i dag, tar det så lang tid fra klage sendes inn til nemnda behandler sakene, at journalistene mister interessen for å forfølge et betydningsfullt innsynskrav fordi aktualiteten i saken forsvinner. Enkelte journalister omtaler nå nemnda som en «elitenemnd» for spesielt interesserte. Vi ønsker at denne klageprosessen i større grad skal bli et lavterskeltilbud, slik at flere vil ta opp kampen for lovens innsynsrettigheter.

1. **Ytterligere informasjon om praktisk anvendelse av konvensjonens artikkel 4**

Klima- og miljødepartementet trekker frem på side 12 at det, bortsett fra hos departementet selv, fremdeles ikke finnes statistikk knyttet til antall innsynskrav totalt i forvaltningen («innsynsbegjæringer» er etter vår oppfatning et noe foreldet begrepet). Vi mener en slik oversikt snarest bør på plass, fordi det kan dermed etableres en bedre tallfakta over forvaltningens praktisering av loven.

1. **Tiltak som gjennomfører bestemmelsene om tilgang til rettsmidler i henhold til konvensjonens artikkel 9**

Saker som er avgjort av Miljøklagenemnda, kan også fremmes for de alminnelige domstolene. Som nevnt av departementet på side 27, hviler prosessrisikoen på partene. Men vi mener det er svært uheldig at denne risikoen også gjelder for saksomkostningene. Siden partene i en tvist i et søksmål for domstolene om rett til miljøinformasjon, er den som har fremsatt det omtvistede kravet og den virksomheten dette retter seg mot (miljøinformasjonsforskriften § 10), kan dette få svært uheldige følger for den som har vunnet frem med et innsynskrav overfor nemnda.

NJ mener derfor at søksmål om gyldigheten av nemndas vedtak må reises mot det offentlige, og ønsker at Klima- og miljødepartementet utreder dette spørsmålet nærmere.

Med vennlig hilsen

for Norsk Journalistlag for Norsk Presseforbund Norsk Redaktørforening

  

*nestleder jurist generalsekretær*

 Rådhusgaten 17, 0158 Oslo – Tlf 22405050 – post@nored.no – www.nored.no

Finansdepartementet

postmottak@fin.dep.no

Deres ref: 20/528

**Høring – utkast til forskrift til lov om register over reelle rettighetshavere**

Vi viser til høringsbrev av 19. juni.

**1. Innledning**

Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Vi har for øyeblikket rundt 760 medlemmer. Ytringsfrihet, pressefrihet, informasjonsfrihet og redaksjonell uavhengighet er blant foreningens hovedarbeidsområder.

**2. Generelt**

Norsk Redaktørforening er fornøyd med at vi nå får på plass et register over reelle rettighetshavere. Et slikt register vil kunne bli et viktig verktøy for alle journalister som jobber med økonomi og næringsliv. Ikke minst når det kommer til mer komplekse saker og spørsmål knyttet til mulig korrupsjon og økonomisk kriminalitet er det helt avgjørende å ha tilgang på presis og oppdatert informasjon om hvem det er som reelt sett kontrollerer ulike virksomheter. I dette perspektivet fremmes det flere gode forslag i utkastet til forskrift, samtidig som forslaget også – etter vårt syn – har åpenbare svakheter og ditto muligheter for forbedringer. Vi kommer tilbake til dette i punktene nedenfor.

Vi vil også – nok en gang – understreke at registeret over reelle rettighetshavere på ingen måte kan erstatte et fullstendig, digitalt og oppdatert *aksjonærregister*. Det har også stortingets finanskomité poengtert ved flere anledninger. Vi er innforstått med at hovedansvaret for aksjonærregisteret ligger hos Nærings- og fiskeridepartementet, men håper at Finansdepartementet kan bidra til at det blir fortgang også i det arbeidet.

**3. Registerets dekningsområde – hvem som skal omfattes**

Vi registrerer at departementet holder fast ved det som er hvitvaskingsdirektivets minstekrav hva gjelder nivå for hvem som skal regnes som reell rettighetshaver i registeret, nemlig eierskap på 25 prosent. I tillegg foreslås det at posisjonen som gir rett til å utpeke mer enn halvparten av medlemmene i styrende organer hos den registreringspliktige også innebærer at kravet til «reell rettighetshaver» er oppfylt.

Vi mener fortsatt at departementet burde lagt listen for hva som skal regnes som reell rettighetshaver betydelig lavere. I praksis vil en mengde eiere, med stor innflytelse i en mengde selskaper, falle utenfor registeret. I mange selskaper vil det ikke være noen eiere som kontrollerer mer enn 25 prosent. I en del selskaper vil det være eiere som kontrollerer mer enn 25 prosent, men som gjennom bruk av ulike forvaltere sørger for at ingen av disse nærmer seg 25-prosents grensen. «Rapporteringspliktig» vil da ikke ha noen motivasjon for å sørge for at disse blir registrert, og vil åpenbart la det være. Vi merker oss at departementet, i høringsnotatet, understreker betydningen av det er snakk om «direkte eller indirekte» eier, eller kontrollerer de nevnte posisjoner. Det er også, i notatet, beskrevet hvordan «indirekte» skal forstås. Departementet oppsummerer dette slik:

*Departementet presiserer videre at det er den samlede indirekte kontrollen som er avgjørende. Med dette menes at det er uten betydning hvor mange ledd eller juridiske personer mv. en interesse er fordelt på – det er den samlede kontrollen i den registreringspliktige som skal innhente og registrere opplysninger, som er avgjørende.*

Vi mener fortsatt det naturlige utgangspunktet ville være at *alle* reelle rettighetshavere burde registreres. Hvis ikke, så bør listen legges lavere enn de 25 prosent som nå foreslås. En terskel på fem eller ti prosent ville innebære en betydelig forbedring.

Vi minner om at en samlet finanskomité sa dette om terskelverdier i Innst 143 L (2018-2019):

«Komiteen viser til at erfaringene fra registeret i Storbritannia viser at nærmere 27 én av ti selskaper (8,7 pst.) ikke lister én eneste reell rettighetshaver i 2017, fordi ingen 28 av eierne hadde en eierskaps- eller stemmerettsandel på mer enn 25 pst. Det kan tyde 29 på at det i realiteten er terskelverdien for eierskap som benyttes av de 30 registreringspliktige for å identifisere reelle rettighetshavere, og ikke de andre kriteriene som listes opp i loven. Komiteen mener det er viktig at dette ikke blir tilfelle 1 for et norsk register. 2

Komiteen viser til at for de fleste norske virksomheter er de formelle eierne 3 også de reelle rettighetshaverne, og for virksomheter utenfor børs vil eierskapsskifter 4 være sjeldne og da rapporteringsbyrden lav. Oslo Børs opererer i dag med en flaggingsplikt på 5 pst., og dette er også terskelen det amerikanske finanstilsynet 6 opererer med i sitt EDGAR-register.»

To merknader fra ulike, men store mindretallsfraksjoner pekte på at det burde utredes og/eller fastsettes lavere terskler dersom Norge skal kunne sies å være et foregangsland på området.

**3. Forslag vi støtter**

1. Ikke krav om innlogging

Vi er svært godt fornøyde med at departementet legger opp til en ordning med åpen tilgang til registeret for alle, og uten at det kreves innlogging eller andre registreringer som vil gjøre innsynet vanskeligere å praktisere, og at det heller ikke legges opp til en ordning med gebyrer. Vi slutter oss fullt og helt til departementets egen begrunnelse, med henvisning til at enkelte vil oppleve det som at personlige opplysninger blir utlevert til allmennheten:

*«Til det viser departementet til at det dreier seg om engasjementer av økonomisk karakter, som generelt er av offentlig interesse. Videre er slike opplysninger i dag offentlig tilgjengelig i stor utstrekning, slik som for eierskap i aksjer og posisjon som styremedlem eller daglig leder. At disse opplysningene er av offentlig interesse er også begrunnet i sitatene inntatt over, som gjenspeiler at en av hovedbegrunnelsene bak registeret for Norges del nettopp er å øke offentlighetens innsyn.»*

1. Mulighet for kryssøk

For journalister er det svært viktig at det kan gjøres kryssøk i registeret, det vil si at man ikke bare kan søke på juridiske enheter, men på reelle rettighetshavere. I mange saker hvor det er snakk om å avdekke potensielle misligheter er dette et helt avgjørende verktøy. Høringsnotatet beskriver dette helt presist:

*«Eksempelvis vil potensielt ulovlige og andre kritikkverdige dobbeltroller som kan indikere misbruk av stillingen, kunne avdekkes, slik det er blitt gjort i en rekke medier siden Skatteetatens aksjonærregister ble tilgjengeliggjort for offentligheten.»*

Det er en analyse vi slutter oss helt og fullt til.

1. Historiske opplysninger

Det heter i høringsnotatet at *«Det er ingen tvil om at det for bl.a. pressen vil kunne være nyttig å ha tilgang til opplysninger om historiske forhold.»* Det er ingen overdrivelse. I mange tilfeller er også dette helt avgjørende informasjon for å kunne gi et korrekt bilde av en sak og for å forstå om man står overfor mulige misligheter eller lovbrudd. Vi er derfor svært fornøyde med at det i høringsnotatet foreslås å gi allmennheten tilgang til historiske opplysninger.

Det vi stiller oss undrende til, er at man setter en grense på ti år bakover i tid. Høringsnotatet viser til at dette er den tiden som loven foreskriver for *lagring* av historiske opplysninger. Det er selvfølgelig et lovteknisk poeng. Vi har imidlertid ennå til gode å se noen reelle argumenter for at man ikke skal ha tilgang til historiske opplysninger som er mer enn ti år gamle. Det vil i mange tilfeller kunne utgjøre utfordringer for undersøkende journalistiske prosjekter på det økonomiske området.

**4. Forslag hvor vi ønsker endringer**

1. Verdipapirfond

Vi mener verdipapirfond bør tas ut av listen over virksomheter som er unntatt fra registreringsplikt. Departementet viser til at «*fondene forvaltes av forvaltningsselskaper underlagt konsesjonskrav og klare grenser for investeringene, herunder begrensninger på innflytelsen i de selskapene mv. det investeres i, jf. verdipapirfondloven kapittel 6.»*

Vi ser at Verdipapirfond har en særlig regulering i lov, men mener likevel at fondene bør omfattes av registreringsplikten og kan ikke se at det er fremført særlige argumenter for hvorfor dette skulle være urimelig eller på annen måte føre med seg noen ulemper.

1. Særskilt unntak fra innsyn i enkelttilfeller

Vi vil fraråde innføring av en regel om særskilt unntak fra innsyn i enkelttilfeller. For det første er det vanskelig å se for seg hvilke typer tilfeller det i så fall skulle være snakk om. Det betyr igjen at det nærmest vil være umulig å lage objektive, forutsigbare kriterier for slike tilfeller. Vi vil trolig ende opp med en regel som er svært subjektiv og dermed også vanskelig å håndheve, og med store muligheter for utglidning gjennom praksis. Registrering i registeret over reelle rettighetshavere er å sammenlikne med aksjonærregisteret, skattelistene eller eiendomsregisteret; målet er notoritet og fullstendighet. Da er det svært vanskelig å se for seg at det skal være rom for å unnta noen fra det innsynet som er et helt vesentlig argument for hele registeret.

1. Adgang til fødselsnumre

Vi registrerer at departementet foreslår at tilgang til fødselsnummer eller tilsvarende skal forbeholdes offentlige myndigheter og rapporteringspliktige. Det mener vi er en uheldig begrensning. For journalister som driver undersøkende prosjekter er det tidvis svært viktig å ha en sikker identifikasjon av de involverte personer. Fødselsnumre er ikke taushetsbelagt informasjon. Tvert imot, det er informasjon som er helt nødvendig for å kunne utøve en rekke borgerlige rettigheter, blant annet søk i Brønnøysundregistrene. At det ikke skal være tilgang til denne informasjonen i forbindelse med oppslag i registeret over reelle rettighetshavere mener vi er svært uheldig. Subsidiært, som et alternativ til allmennhetens tilgang til disse opplysningene, mener vi at mediene burde ha tilgang, i tråd med den særlige tilgangen vi har for eksempel til dokumenter på domstol.no. Det vil trolig i så fall innebære en eller annen form for registrerings- eller innloggingsløsning, og det ønsker vi primært ikke. Dersom det kan løse utfordringen med tilgang til fødselsnumre, så er det imidlertid et bedre alternativ.

1. Informasjon om feilrapportering

I utkastets § 3-10, punkt 3 heter det om varslingsplikt om uoverensstemmelser:

*«Opplysninger om at det er varslet, skal være tilgjengelig for enhver. Tilgang til selve varselet, hvem som har varslet, tidspunktet for varselet og opplysninger om påståtte reelle rettighetshavere skal bare være tilgjengelige for offentlige myndigheter og rapporteringspliktige*.»

En påstand om feilrapportering til dette registeret er, i lys av intensjonen, av stor offentlig og journalistisk interesse. Vi mener det bør være allmenn tilgang til opplysninger om hvem varslet er rettet mot, tidspunktet for varselet og hvilke opplysninger varselet inneholder. Vi kan forstå at det kan være behov for å verne varsler, men for øvrig bør informasjon om feilrapportering være tilgjengelig. Det bør i det minste være tilgang til slike tips etter at tipset er undersøkt, og i konklusjonen, med mindre det kommer i konflikt med hensynet til tipser.

Oslo, 2020-10-01

Med vennlig hilsen

for Norsk Redaktørforening



Arne Jensen

generalsekretær

 Rådhusgaten 17, 0158 Oslo – Tlf 22405050 – post@nored.no – www.nored.no

Finansdepartementet

postmottak@fin.dep.no

Deres ref: 20/528

**Høring – hjemmel for registerordning for statsansattes økonomiske interesser**

Vi viser til høringsbrev av 29. juli.

**1. Innledning**

Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Vi har for øyeblikket rundt 760 medlemmer. Ytringsfrihet, pressefrihet, informasjonsfrihet og redaksjonell uavhengighet er blant foreningens hovedarbeidsområder.

**2. Konklusjoner**

* Vi støtter fullt ut utgangspunktet for det foreliggende forslaget, slik dette er beskrevet i høringsbrevet, nemlig «å styrke tilliten til at det ikke foreligger lojalitets- eller interessekonflikter når saker behandles i forvaltningen».
* Allerede i samme setning sporer imidlertid forslaget av, når innretningen skisseres, nemlig «…at statlige arbeidsgivere får mulighet til oversikt over ansattes private økonomiske interesser og engasjementer.»
* Slik registerordningene er begrunnet, forankret og innrettet, mener vi det ikke er noen mulighet for at departementet vil oppnå det som er det uttrykte målet med ordningen.

**3. Formål og mangelen på forståelse av åpenhet som mekanisme**

Høringsnotatets formålsbeskrivelse vitner en sterk indre inkonsistens når det gjelder forståelsen for hvilke mekanismer i et demokrati som motvirker de potensielle skadevirkninger forslaget ønsker å motvirke.

I selve høringsnotatet forklares dette slik:

*«Allmennhetens tillit til forvaltningen er også avhengig av åpenhet og muligheter for kontroll. Transparens bidrar til å styrke tilliten til at det enkelte forvaltningsorgan løser samfunnsoppdraget det er gitt, og til at enkeltsaker, faglige utredninger og råd gis på objektivt, saklig og nøytralt grunnlag, og i henhold til gjeldende regelverk.»*

I høringsbrevet forklares bakteppet for forslaget slik:

*«Departementets opprinnelig høring (desember 2017) tok utgangspunkt i at en registreringsordning kunne baseres utelukkende på arbeidsgivers styringsrett. Innspill i den høringen, særlig fra Datatilsynet, senere også Justis- og beredskapsdepartementet, tilsier at en klar lovhjemmel er nødvendig.»*

Det synes altså samtidig som om det ikke var *demokratiperspektivet* eller *tillitsperspektivet* som sådan som var departementets utgangspunkt, men derimot *arbeidsgiverperspektivet*; at statlige organer – som arbeidsgivere – ønsket å innhente informasjon om sine medarbeidere. Målet var å kunne ha kontroll på hvilke økonomiske engasjementer den enkelte medarbeider hadde – ikke for å unngå faktisk misbruk av posisjoner – men for å «styrke tilliten til at det ikke foreligger lojalitets- eller interessekonflikter». Dette er, etter vårt syn, en underlig tilnærming. Tilliten til forvaltningen skal altså styrkes ved at forvaltningen får større innsyn i seg selv. Det er primært den enkelte ansatte som må styrke sin egen tillit hos egen arbeidsgiver for at tilliten til forvaltningen skal styrkes. Dette bryter radikalt med hva som ellers er anerkjent som fundament for tillit til forvaltningen, nemlig at det er *allmennheten* som må ha tilgang til informasjon om potensielle bindinger i forvaltningen. At sjef-over-sjef har slik informasjon innebærer ingen styrking av tilliten utover forvaltningens egen krets. Og det er vel ikke formålet med forslaget? I så fall er ambisjonsnivået lavt.

Dersom man viderefører høringsnotatets resonnementer rundt dette, så kan vi konkludere med at allmennheten verken har behov for innsyn i skattelistene, aksjonærregisteret, registeret over reelle rettighetshavere, og – langt mindre – sluttavtaler for offentlige ledere osv. Det holder at *arbeidsgiver*, altså det offentlige selv har slik kunnskap. Det ville innebære et dramatisk skifte i tenkning rundt det åpne demokratiet og hvordan gjennomsiktighet i beslutningsprosessene er avgjørende for at a) systemene skal virke slik de er tenkt – at beslutninger tas uten sidehensyn og b) at allmennheten har *tillit* til at det der slik det foregår. Det foreliggende forslaget synes å hoppe bukk over begge disse poengene. Målet er å skape *tillit* til forvaltningen, uten å bry seg mer med allmennheten enn det forvaltningen selv mener er nødvendig.

**4. Verdien av allmennhetens og medienes innsyn**

Innsynsrettighetene er de redaktørstyrte medienes viktigste arbeidsredskap. En helt vesentlig årsak til at Norge kåres til det landet i verden med størst pressefrihet, og at norske medier stadig vekk trekkes frem som eksempler på hvordan man kan drive maktkritisk og samfunnskritisk journalistikk, er graden av åpenhet. Den samme åpenheten er utvilsomt også en årsak til at vi skårer høyt på statistikken over verdens minst korrupte land.

I enhver debatt om norsk journalistikk blir det – ikke minst fra politisk hold – poengtert at vi trenger mer av nettopp den journalistikken som kritisk og på et godt og faktabasert grunnlag overvåker makten. Altså den seriøse og samfunnsviktige journalistikken. Stortinget har for inneværende år bevilget 360 millioner kroner i direkte støtte til norske nyhetsmedier. I tillegg tilgodesees mediekjøperne med momsfritak, tilsvarende ca 1,5 milliarder kroner.

I en slik situasjon er det viktig at politikerne også bruker virkemidler som koster lite eller ingenting for å stimulere den journalistikken man sier man vil ha mer av. Innsyn i skattelistene, etablering av et moderne aksjonærregister, etablering av et register over reelle rettighetshaver og registeret over dommernes sidegjøremål er alle eksempler på bidrag til å muliggjøre denne journalistikken. Når man nå skal etablere ordninger for en ny type registre, registre som kan bli viktige redskaper for de som vil drive kritisk og undersøkende journalistikk, er det viktig å ha nettopp dette målet for øyet.

**5. Hva skal til for å gjøre forslaget i tråd med formålet?**

1. Ordningen må gjøres obligatorisk

Dersom en registreringsordning skal bidra til å bygge tillit til statsforvaltningen er det, etter vårt syn, helt åpenbart at ordningen ikke kan være frivillig, heller ikke på den måten at det enkelte organ selv vurderer behovet. Dersom målet er at *allmennhetens* tillit til forvaltningen skal styrkes, så må ordningen være obligatorisk for alle statlige forvaltningsenheter. Høringsnotatet er helt flytende på dette punktet og gir i praksis ingen retning på hva som skal til for at en ordning skal etableres. Resultatet er at det vil være helt tilfeldig, og opp til den enkelte virksomhetsleder hvorvidt det skal etableres en ordning. Forslaget bærer her, som på flere andre punkter, preg av at utgangspunktet for registeret er feil; nemlig at dette er en del av arbeidsgivers styringsrett, fordi *arbeidsgiver* skal ha tillit til sine medarbeidere, ikke at samfunnet skal ha tillit til forvaltningen.

1. Virkeområdet må tydeliggjøres

Alle statlige virksomheter må omfattes av ordningen. Det kan ikke være type virksomhet som avgjør hvorvidt ordningen skal gjelde eller ikke, men heller spørsmålet om hvilke stillingskategorier som skal omfattes. Vi registrerer at det i høringsnotatet gjøres et poeng av at det i de fleste statlige stillinger er «liten risiko for interesse- eller lojalitetskonflikter». Det kan så være. Men det er uansett et pussig resonnement. Nettopp graden av gjennomsiktighet i norsk forvaltning, og at denne gjennomsiktigheten skjærer gjennom ulike nivåer og stillingskategorier og forholder seg til *prosesser* snarere enn *personer,* er trolig en viktig årsak til at vi relativt sett har lite korrupsjon, nepotisme og misbruk av stilling i norsk forvaltning – og ditto stor grad av tillit. En registerordning som skal bygge opp under dette, må bygge på de samme prinsippene. Hvis ikke er vi redd den vil ha liten verdi. Det innebærer blant annet et tilstrekkelig omfattende og tydelig virkeområde, et virkeområde som ikke er bygget på forvaltningens frie skjønn.

1. Flest mulig interesser må registreres

Vi mener flest mulig typer opplysninger bør registreres. Den eneste naturlige avgrensningen er hva som faller naturlig innenfor den private økonomiske sfære; eget hus, egen bil, bankinnskudd osv. Alle typer investeringer, enten det er i aksjer, fond, eiendom eller annet bør imidlertid registreres. Det gjelder naturligvis også den enkelte ansattes egen næringsvirksomhet. Registreringen bør gjelde uavhengig av størrelsen på investeringen eller eierandelen i de respektive investeringsobjekter. Det er ikke slik at det bare er de dominerende eierposisjonene som kan innebære habilitets- og tillitsutfordringer.

Det samme resonnementet gjør seg gjeldende overfor registrering av verv og medlemskap. Vi mener det må være legitimt å registrere *verv* i alle former for organisasjoner. Å inneha et verv innebærer en aktivitet utover det å bare være et passivt medlem. For de lukkede bror- og søsterskap mener vi at det bør være registreringsplikt også for vanlig medlemskap. Disse organisasjonene har tre særtrekk ved seg som gjør dette naturlig. For det første er de lukkede. Det vil si at det er vanskelig å vite hva som skjer der, hva som diskuteres og hvilke temaer som tas opp på møter og i andre sammenhenger. For det andre vet man ofte ikke hvem noen av medlemmene er. Dette er selvsagt problematisk dersom man ønsker å ha oversikt over mulige bindinger. Og for det tredje er flere av denne typen organisasjoner opprettet – helt eller delvis – med det *formål* å skape en lojalitet mellom medlemmene som vil stå seg, også overfor utfordringer fra samfunnet for øvrig.

Vi vil ellers advare mot å innføre ordninger, selv om den ifølge notatet skal anses som «snever», som gir anledning til unntak fra registreringsplikten. Nå er det vanskelig, ut fra beskrivelsen i notatet av hva som kunne være aktuelle kriterier for unntak, å se for seg hvilke typer opplysninger som skulle falle inn under unntaket, men slike skjønnsmessige og uklare unntakshjemler er uansett problematiske.

1. Registeringen må være konsistent, oppdatert og fritt tilgjengelig

Det heter i høringsnotatet at:

*«KMD ser ikke behov for å gi nærmere retningslinjer om hvordan opplysninger om økonomiske interesser mv. skal registreres i den enkelte virksomhet. Det vil således være opp til den enkelte virksomhet å finne en hensiktsmessig måte å registrere opplysningene, slik at formålet med registreringsplikt ivaretas. Dette kan for eksempel gjøres ved at opplysningene legges på den ansattes personalmappe, registreres i et personaldatasystem eller i et eget register.»*

Denne usedvanlig ufokuserte og nærmest inaktive tilnærmingen til registeret, føyer seg inn i rekken av resonnementer som klart indikerer at departementet overhodet ikke har tenkt seg en registrerings-ordning som skal bidra til å styrke tilliten til forvaltningen. Dersom et register skal ha noen funksjon i så måte, så må det lages klare regler for a) hvem som skal registreres, b) hvilke opplysninger som skal registreres, c) hvordan opplysningene skal registreres og lagres og d) hvordan opplysningene skal gjøres tilgjengelige.

Det heter videre høringsnotatet at

*«For å oppnå formålet med registreringsplikten fullt ut, er det viktig at opplysningene er tilgjengelige for allmennheten.»*

Det er vi selvsagt helt enige i. Utfordringen er at registeret som sådan, slik det er beskrevet i høringsnotatet for øvrig, *ikke* trekker i retning av å kunne oppfylle det samme formålet:

* Registeret skal være frivillig å opprette
* Det er uklart hvem som skal registreres
* Det er uklart hva som skal registreres
* Det er uklart hvordan det skal registreres
* Det er uklart hvor lange opplysningene skal lagres

Høringsnotatet avklarer i det hele tatt nesten ingenting om hvordan de påtenkte registrene skal se ut.

Når det så kommer til oppfyllelsen av «formålet med registreringsplikten fullt ut», så velger departementet denne tilnærmingen:

*«Etter KMDs vurdering bør statlige virksomheter utvise tilbakeholdenhet med å bruke offentleglovas adgang til å unnta opplysninger om verv og økonomiske interesser fra innsyn, selv om vilkårene skulle være oppfylt. Hensynene bak bestemmelsene om meroffentlighet i offentleglova § 11 gjør seg gjeldende for disse opplysningene, særlig hva gjelder opplysninger om nåværende verv og økonomiske interesser. Hensynet til den enkeltes personvern kan tilsi at virksomheten må vurdere dette nærmere når det gjelder innsyn i opplysninger som ikke lenger er aktuelle, enten fordi den ansatte ikke lenger er i stilling eller rolle som er omfattet av registreringsplikt, eller fordi vervet eller den økonomiske interessen er avviklet.»*

Etter vårt syn er dette altfor slapt. Det må slås uttrykkelig fast at registeret i sin helhet er åpent og fritt tilgjengelig for allmennheten, og det bør gjøres søkbart.

Innsyn i et slikt register kan ikke gjøres avhengig av dagsformen hos den enkelte virksomhet. At KMD mener man bør «utvise tilbakeholdenhet» i bruken av eventuelle unntaksbestemmelser i offentleglova, er – mildt sagt – et utydelig og uforutsigbart styringssignal.

**6. Oppsummering**

Etter vårt syn er den uttrykte målsetting med en registreringsordning som beskrevet svært god: å styrke allmennhetens tillit til forvaltningen. Dessverre henger forslaget igjen i en tenkning fra forrige runde, om at dette primært er et redskap for den enkelte arbeidsgiver/virksomhetsleder. Dersom det fortsatt skal være forankringen, så vil ikke formålet kunne innfris. Vi mener forslaget må omarbeides radikalt og med et nytt utgangspunkt, for å kunne nå de målsettingene man uttrykkelig mener skal nås.

Oslo, 2020-10-29

Med vennlig hilsen

for Norsk Redaktørforening



Arne Jensen

generalsekretær

 Rådhusgaten 17, 0158 Oslo – Tlf 22405050 – post@nored.no – www.nored.no

Kulturdepartementet

postmottak@kud.dep.no

Deres ref: 20/3673

**Høring – forslag til ny lov om pengespill**

Vi viser til høringsbrev av 29. juni.

**1. Innledning**

Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Vi har for øyeblikket rundt 760 medlemmer. Ytringsfrihet, pressefrihet, informasjonsfrihet og redaksjonell uavhengighet er blant foreningens hovedarbeidsområder.

**2. Avgrensning**

Norsk Redaktørforening har ingen særlige synspunkter på norsk spillpolitikk generelt eller hvordan pengespill reguleres og organiseres. Våre merknader gjelder forholdet til kildevern og pressefrihet.

**3. Forholdet til kildevern og pressefrihet**

Vi har merket oss § 27 i forslaget til ny lov:

*§ 27 Tilgang til informasjon og lokaler*

*Enhver skal gi Lotteritilsynet opplysninger, innsyn i dokumenter og dokumentasjon som tilsynet krever for å kunne utføre sine oppgaver etter denne loven. Lotteritilsynet avgjør om opplysningene skal gis skriftlig eller muntlig, og innen hvilken frist.*

*Lotteritilsynet skal ha uhindret adgang til steder eller lokaler hvor det er grunn til å tro at det foregår aktivitet som er omfattet av denne loven. Lotteritilsynet kan gjennomføre de undersøkelsene som de finner nødvendige. Ved behov skal personalet på stedet bistå i undersøkelsene. Om nødvendig kan det anmodes om bistand fra politiet.*

*Lotteritilsynet kan kreve at innretninger brukt i forbindelse med gjennomføring av pengespill blir undersøkt på pengespilltilbyderens bekostning.*

*Taushetsplikt som følger av lov, pålegg eller avtale, er ikke til hinder for opplysningsplikten eller retten til å få tilgang til steder og lokaler etter denne bestemmelsen. Dette gjelder likevel ikke opplysninger, dokumenter, gjenstander eller annet som er omfattet av taushetsplikten som nevnt i straffeprosessloven §§ 117 til 120, med unntak av § 118 første ledd første punktum.*

*Opplysningsplikten etter første ledd gjelder ikke for politiet, utover det som følger av politiregisterloven § 30, jf. politiregisterforskriften § 9-6 første ledd nr. 5.*

Her foreslås det innført en svært omfattende og nærmest ubegrenset adgang for Lotteritilsynet til både dokumenter og lokaler som kan tenkes å være knyttet til virksomhet som er «omfattet av loven».

Det er litt uklart for oss hva «omfattet av loven» innebærer, men i den utstrekning dette kan tenkes å omfatte fysiske lokaler og/eller dokumentsamlinger som også kan komme til å omfatte virksomhet som omfattes av medieansvarsloven, så vil det – etter vårt syn – være en adgangsklausul som vil kunne stride mot medienes kildevern og særlige rettigheter hva gjelder ransaking og beslag, jfr straffeprosesslovens regler på dette området.

Vi minner om at kildevernet er rettslig vernet gjennom internasjonale konvensjoner, primært Den europeiske menneskerettighetserklæringen, og viser i den forbindelse til den såkalte Rolfsen-saken,

hvor Høyesterett blant annet slo fast at kildevernet som utgangspunkt også vil omfatte upublisert materiale, en konklusjon som er fulgt opp i forslaget til ny straffeprosesslov (NOU 2016:24 s. 279), samt at det også vil kunne omfatte opplysninger som indirekte vil kunne avsløre medienes kilder.

I tillegg setter Høyesterett opp en meget høy terskel for hva som kan berettige unntak fra kildevernet:

*Etter EMDs praksis gir EMK artikkel 10 som blant annet beskytter pressens ytringsfrihet en noe videre ramme for beskyttelse av journalistisk materiale, idet kildevernet etter denne bestemmelsen ikke er begrenset til et vern mot å identifisere kilden ved navn, bilde eller annen personidentifikasjon. Såfremt journalistens kilder kan bli avslørt, omfatter vernet etter EMK artikkel 10 også uredigert og upublisert materiale, som for eksempel råopptak av film. I Appendix to Recommendation No. R (2000) 7 fra Europarådets Ministerkomité artikkel 1 blir det fastslått at kildebeskyttelsen gjelder "the right of journalists not to disclose information identifying a source". Under forutsetning av at informasjonen "is likely to lead to the identification of a source" omfatter kildebeskyttelsen også "the factual circumstances of acquiring information from a source by a journalist" og "the unpublished content of the information provided by a source to a journalist". I dom 16. juli 2013 Nagla mot Latvia avsnitt 81 har EMD vist til denne rekommandasjonen. Det sentrale for kildevernets utstrekning etter EMDs praksis er, slik jeg forstår det, om beslaget kan ha en dempende og derved skadelig virkning på pressens tilgang til kilder.*

Vi viser også til Straffeprosesslovutvalgets utredning (NOU 2016:24), punkt 13.4.3, hvor det heter:

*«Kildevernet er et uunnværlig verktøy i jakten på relevant informasjon; det er grunn til å tro at opplysninger i mange tilfeller ikke vil bli lagt frem for pressen dersom kildene ikke kan være sikre på at deres identitet blir holdt hemmelig for offentligheten, arbeidsgivere mv. Begrunnelsen for å ha et kildevern er således forankret i det samfunnsmessige og demokratiske behovet for fri debatt og meningsdannelse.»*

Vi mener utvalget her har gitt en svært presis beskrivelse av kildevernets funksjon og betydning. Ikke minst har utvalget understreket det avgjørende kriterium at kildene må være *sikre* på at deres identitet blir holdt hemmelig.

Videre viser vi til Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat til nye kildevernregler i straffeprosessloven og tvisteloven (Snr 18/4856), hvor det blant annet heter:

*«Et sterkt vern for pressens kilder er av vesentlig betydning i et samfunn som bygger på demokrati og ytringsfrihet, og er en nødvendig forutsetning for en kritisk og samfunnsengasjert presse. Kildevernet bidrar til at kritikkverdige forhold bringes frem i offentligheten, fordi dette kan skje uten risiko for den enkelte kilde. Et utilstrekkelig vern for kildene kan føre til at enkeltpersoner ikke våger å bringe frem opplysninger, f.eks. av frykt for represalier fra dem de kritikkverdige forholdene gjelder.»*

Kildevernet er i nasjonal rett forankret i straffeprosesslovens § 125 og tvistelovens § 22-11. I begge tilfeller er vernet formulert som et bevisfritak, altså en rett for redaktører og journalister til ikke å gi opplysninger om hvem som er kilde til opplysninger for bruk i deres virke. En regel om så omfattende opplysningsplikt som det foreliggende forslaget legger opp til, vil kunne støte an mot kildevernet. I så fall vil kildevernet, som utgangspunkt, måtte gis forrang.

Den samme utfordringen møter vi i forslaget om Lotteritilsynet skal ha «uhindret tilgang» til ethvert lokale hvor det er grunn til å tro at det foregår aktiviteter som omfattes av loven. I den utstrekning det gjelder lokaler hvor det også foregår redaksjonell virksomhet så vil dette støte mot reglene i straffeprosesslovens regler om ransaking og beslag.

Ved ransaking av redaksjonslokaler skal redaktøren tilkalles, jfr straffeprosesslovens § 200, og i følge

§ 204 i samme lov kan det ikke tas beslag i materiale som et vitne kan nekte å forklare seg om etter kildevernbestemmelsene i straffeprosessloven og tvisteloven, se ovenfor. Disse avgrensningene reflekteres overhodet ikke i departementets høringsnotat, noe vi mener er en alvorlig mangel.

**4. Konklusjon**

Vi ber departementet forta de nødvendige justeringer av forslaget i tråd med det vi har anført ovenfor.

Oslo, 2020-09-29

Med vennlig hilsen

for Norsk Redaktørforening



Arne Jensen

generalsekretær