

Forsvarsdepartementet  
Avdeling for sikkerhetspolitikk  
Postboks 8126 Dep  
0032 Oslo

Deres ref: 2014/01056-9/FD II 5/SIH/051.1

## Høring – forslag til lov om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret

Vi viser til høringsbrev av 23. mai 2014. Norsk Redaktørforening står ikke oppført som høringsinstans. Vi tillater oss likevel å komme med noen synspunkter vedrørende de punktene i forslaget som berører forholdet til innsyn og offentlighet, i og med at disse også har konsekvenser for mediernes arbeidsvilkår i tilknytning til ulykker og hendelser som nevnt.

### 1. Generelt

Vi vil innledningsvis peke på de tungtveiende hensyn som ligger bak det generelle åpenhetsprinsippet i norsk offentlig forvaltning, et prinsipp som også er nedfelt i Grunnlovens §100, hvor det i 5. ledd heter at

*”Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.”*

Av forarbeidende til den gjeldende offentleglova av 2009

*”I forlenginga av demokratiomsynet må det framhevast at innsyn òg gir borgarane grunnlag for å utøve kontroll med verksemda og saksbehandlinga til forvaltninga. Ytringsfridomskommisjonen slo i [NOU 1999:27](#) fast at openheit er ein føresetnad for kontroll, og at innsyn er og blir den beste kontrollmekanismen. Forvaltninga treffer avgjerder som er viktige både for kvar enkelt borgar og for samfunnet i det heile, og det er derfor av stor verdi at ålmenta har rett til innsyn. I sin tur gir det grunnlag for å utøve kontroll med styresmaktene. Media spelar òg ei sentral rolle i denne samanhengen ved at dei medverkar til at avsløringar av kritikkverdige høve kan gjerast kjende for ein større krins. I og med at innsyn kan krevjast allereie under saksførebuinga, kan kontrollen finne stad før det blir teke avgjerd. Jamvel ein etterfølgjande kontroll kan ha ein preventiv effekt, ved at ein motverkar uforsvarleg saksbehandling, og at forvaltninga tek usaklege omsyn.”*

Vi nevner dette, ikke fordi vi har grunn til å tro at ikke departementet er kjent med disse sentrale demokratiske prinsippene, men fordi vi mener lovutkastet på et par punkter svikter når det gjelder å ta hensyn til de samme prinsippene.

## 2. Dokumentoffentlighet

Slik vi leser lovutkastet er det åpenbart at undersøkelsesmyndigheten vil være underlagt offentleglova, jfr punkt 6.8.3.1. Det er bra at dette presiseres, men etter vår syn burde det også vært sagt uttrykkelig i selve loven, om ikke annet så av rent pedagogiske hensyn.

Vi stiller oss adskillig mer kritisk til to andre punkter i lovforslaget og utredningen:

- 1) Beskrivelsen av behovet for å unnta forklaringer avgitt av personell som har vært involvert i en ulykke.
- 2) Behovet for å unnta utkast til undersøkelsesrapporter.

Ad 1) I høringsnotatets punkt 6.8.3.1 heter det blant annet at:

*”I et tilfelle som det foreliggende kan man risikere at personell som har vært involvert i en ulykke eller hendelse som undersøkes av en undersøkelseskommissjon vil kunne kvie seg for å gi fra seg relevante opplysninger av frykt for at noen vil kreve innsyn i disse.”*

Med dette som utgangspunkt, leser vi departementets redegjørelse slik at ovennevnte hensyn gir en føring i retning av at forklaringer som avgitt etter lovutkastets §16 ikke bare *kan*, men mer regelmessig *bør* eller *skal* unntas offentlighet etter offentleglovas §14. Dette er i utgangspunktet svært tvilsom juss, all den tid det for alle unntakshjemler i offentleglova (med unntak av henvisningen til opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt) i størst mulig grad skal utvises meroffentlighet. En oppfordring eller anvisning på generelle unntak for visse typer dokumenter, slik høringsnotatet antyder, vil i utgangspunktet være i strid med offentleglovas hovedregel og intensjon.

Verre er det at departementets redegjørelse bygger opp under, og til dels legitimerer, en forestilling om at offentlig ansatte tjenestemenn og –kvinner vil unnlate å avgi sannferdige og fullstendige forklaringer for en undersøkelseskommissjon, fordi deres forklaringer kan komme til å bli kjent. Dette mener vi er en svært farlig og lite farbar vei. Vi må kunne påregne at de som har forklaringsplikt for en offentlig undersøkelseskommissjon ikke saboterer kommisjonens arbeid ved å avgi gal eller ufullstendig forklaring.

Vi minner om at de generelle unntaksbestemmelsene i offentleglova, samt reglene om taushetsplikt for blant annet opplysninger om noens personlige forhold, vil gjelde også for nedtegnede forklaringer som omtalt her.

Ad 2) Enda mer undrende stiller vi oss til departementets forklaring på behovet for å unnta utkast til undersøkelsesrapporter, slik det er foreslått i §23. Departementet forklarer dette slik:

*”Det ligger i sakens natur at utkastet til rapport vil kunne være fragmentarisk og gi et ufullstendig bilde av saken. Dersom dette offentliggjøres kan det medføre at feilaktige oppfatninger av faktiske forhold festner seg før undersøkelsesmyndigheten er ferdig med sitt arbeide, og før relevante instanser og berørte parter har hatt anledning til å kommentere og eventuelt imøtegå undersøkelsesmyndighetens synspunkter på det inntrufne. En slik ordning vil etter departementets syn være uheldig, og det foreslås derfor en bestemmelse som fastslår at undersøkelsesmyndighetens utkast til rapport kan unntas offentlighet i § 23.”*

Dette mener vi er en nærmest oppsiktvekkende tilnærming til prinsippene for offentlighet i forvaltningen. Dersom det generelle ubehaget som vil kunne følge med offentlighet på et tidlig stadium i en sak skulle være retningsgivende for myndighetenes adgang til å unnta dokumenter, ville hele offentleglova måtte skrives om. Vi minner om at det en rekke steder i forarbeider og veiledninger til den gjeldende offentleglova er presisert at det er skaderisiko og ikke et mer generelt ubehag for forvaltningen som kan gi grunnlag for unntak. Slik for eksempel i Ot. Prp. Nr 102 (2004-2005), punkt 5.2.4:

*Departementet meiner at det bør stillast krav om at innsyn kan føre til skade eller fare for skade for å gjere unntak frå hovudregelen om innsynsrett. Departementet meiner også at dei enkelte unntaksreglane ideelt sett bør utformast så presist at dei berre gir høve til å nekte innsyn i dei tilfella da det ligg føre slik fare for skade.*

Vi mener det er uheldig at departementet foreslår innført en helt generell unntakshjemmel for et så vidt bearbeidet dokument som et utkast til undersøkelsesrapport, uten at det i den forbindelse overhodet formuleres et skadekriterium, utover at enkelte forvaltningsorganer kan oppleve innsyn som ubehagelig.

### **3. Taushetsplikt**

Vi stiller oss uforstående til at departementet ønsker å innføre en egen, og strengere taushetsplikt enn det som fremgår av forvaltningsloven. Det gjelder særlig forslaget i §19, tredje ledd. Departementet forsterker dermed inntrykket av at de forklaringer som avgis for en undersøkelseskommissjon er av særlig sensitiv karakter. Slik er det jo ofte ikke. Dermed undergraver forslaget også taushetspliktens legitimitet. Å fastslå en generell taushetsplikt for alle opplysninger innenfor et gitt segment av dokumentasjon, er dårlig lovgivningsteknikk. Det er også i sterk strid med det som ellers er et mål når det gjelder utforming av taushetsregler og regler om unntak fra offentlighet, nemlig at de skal treffe så presist som mulig.

Vi stiller oss dessuten undrende til hvordan regelen er å forstå opp mot departementets egen utredning om behovet for unntak etter offentleglovas § 14 for forklaringer som nevnt i lovutkastets §16. Innebærer dette at muligheten for meroffentlighet for forklaringer legges til side, og at forklaringer avgitt etter utkastets §16 uansett skal unntas, med henvisning til taushetspliktens §19, tredje ledd? I så fall er det en oppsiktvekkende lovgivningsteknikk, og etter vårt syn en uakseptabel og lettvinnt måte å slå om seg med taushetsplikt på.

Vi mener det burde være mer enn tilstrekkelig å henvise til taushetsplikten etter forvaltningsloven, eventuelt med tillegg av de nødvendige presiseringer i tilfeller av opplysninger som i utgangspunktet er underlagt strengere taushetsplikt, samt henvisningen til graderte dokumenter og sikkerhetsloven.

### **4. Avslutningsvis**

I og med departementets åpenbare iver etter å avgrense innsynet i viktige deler av undersøkelseskommissjonenes arbeid, minner vi for ordens skyld om at størst mulig innsyn på et så tidlig stadium som mulig i slike saker, kan medføre at ytterligere opplysninger og tips vil kunne tilflyte undersøkelseskommissjonen. Dersom kommissjonens arbeid "lukkes", i tråd med enkelte av de forslag som nå foreligger, vil det i ytterste konsekvens føre til rapporter med snevrere perspektiv og med dårligere kvalitet, enn dersom man praktiseres en så stor grad av åpenhet som mulig.

Oslo, 2014-09-01

Med vennlig hilsen  
for Norsk Redaktørforening

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Anne Jensen". The signature is fluid and cursive, with a prominent initial "A" and a long, sweeping tail.

generalsekretær