



NORSK
PRESSEFORBUND



NORSK
JOURNALISTLAG



NORSK
REDAKTØRFORENING

Til

Forsvarsdepartementet
postmottak@fd.dep.no

Oslo, 2017-01-05

Deres ref: 2016/2699-1/FD II 5/SIH

Høring – rapport avgitt av Lysne II-utvalget om digitalt grenseforsvar

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.

Vi viser til høringsbrev av 5. oktober 2016 og rapporten fra Lysne II-utvalget. Vi vil gjerne kommentere spørsmål knyttet til det som er våre respektive organisasjoners kjernearbeidsområder; ytringsfrihet og kildevern.

1. Generelt

Medienes kildevern er bredt anerkjent som en helt vesentlig del av ytrings- og pressefriheten og et sentralt prinsipp i ethvert velfungerende demokrati. Det foreligger omfattende internasjonal og nasjonal rettspraksis på dette området, og vi går innledningsvis ikke ytterligere inn på dette.

Rent faktisk har kildevernet i Norge, de siste årene, utviklet seg langs to ulike spor. Kildevernets materielle innhold og kerne er styrket gjennom flere høyesterettsavgjørelser. Det vises blant annet til Lekkasjesaken Rt-2004-1400, Runesteinsaken Rt-2010-1381, 22. juli-kildesaken Rt-2013-1290 og Rolfsensaken Rt-2015-1286. Dette har sin bakgrunn i at de norske kildevernbestemmelsene må tolkes innskrenkende for å være i tråd med Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10 om ytringsfrihet.

I Lekkasjesaken heter det i Høyesteretts premisser (førstevoterende) at «Reportasjene var slik sett i ytringsfrihetens kjerneområde, hvor kildevernet er nær absolutt.» Til tross for dette har kilden fortsatt ikke – juridisk sett – noen *garanti* for anonymitet, selv om dette er gitt som løfte av den gjeldende redaksjon. Det er fortsatt den medieetiske leveregel og entydige praksis som gir kilden denne tryggheten.

I 22. juli-kildesaken drøfter førstevoterende spørsmålet om hvorvidt et pålegg om å oppgi identiteten til en kilde hvis tilbud NRK valgte ikke å benytte, kunne ha en «chilling effect» og som sådan innebære et problem. Høyesterett konkluderte slik:

Det kan spørres om de hensyn som ligger bak kildevernet, gjør seg fullt ut gjeldende når pressen selv ikke vil bruke kilden. For min del vegrer jeg meg for å gå inn på en slik grensedrøgning. Det kan ikke legges til grunn at potensielle kilder vil ha kjennskap til eller forstå slike distinksjoner. Dersom det gjøres unntak fra kildevernet i slike situasjoner, er jeg redd for at det – uansett om det isolert sett skulle være gode grunner for det – vil avleire seg et generelt inntrykk hos potensielle kilder om at de løper en risiko ved å henvende seg til pressen. Som det fremheves i Rt. 2010 side 1381 avsnitt 62, må det ses hen til «den mer langsiktige effekten av å skulle gjøre unntak – den såkalte «chilling effect», og at det i det lange løp er ... en risiko for at en mer utstrakt bruk av vitneplikt vil kunne medføre at viktige kilder blir borte.»

I Rolfenssaken slår Høyesterett blant annet 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).

Parallelt med denne utviklingen blir kildevernet utsatt for et stadig sterkere press. Det skjer dels gjennom en teknologisk utvikling som – uavhengig av lovgivning og rettslige rammer – gjør det stadig vanskeligere for journalistiske medier rent faktisk og praktisk å gi kildene et sterkt og reelt vern. Dels skjer det gjennom lovgivning som i stadig større grad åpner for at myndighetene, på ulike premisser, kan ta i bruk metoder som gjør det mulig å utøve kommunikasjonskontroll og annen form for overvåking. Omfanget av denne typen lovgivning har økt voldsomt de siste 15 årene, primært begrunnet i behovet for effektive overvåkings- og etterforskningsmetoder med sikte på å forebygge og forhindre terrorangrep og annen alvorlig kriminalitet.

Vi anerkjenner selvsagt samfunnets behov for å beskytte seg mot krefter som truer liv, helse og vitale samfunnsinteresser. Samtidig mener vi, som utvalget også nokså overfladisk er inne på, at dette er forhold som ikke må gå på bekostning av de demokratiske prinsipper som de samme metodene strengt tatt skal beskytte. På dette punktet mener vi utvalgets rapport faller gjennom. Vi vil derfor sterkt fraråde utvalgets anbefalinger, i det minste før det er foretatt en langt mer grundig vurdering av forholdet mellom de tiltak utvalget foreslår og de sentrale demokratiske verdier som vil utfordres av de samme tiltakene. Blant annet mener vi forholdet til kildevernet bør utredes langt mer grundig, og særlig i lys av EMK artikkel 10. Rettssikkerhetsgarantier for at kildevernet skal respekteres må på plass, før forslaget eventuelt kan vedtas.

2. Forslagene i rapporten

Slik vi leser Lysne II-utvalgets rapport vil de forslag som fremmes der innebære en massiv overvåking og innsamling av så vel metadata som innholdsdata fra digital kommunikasjon til og fra norske borgere, organisasjoner, bedrifter osv.

- Store mengder ufiltrert kommunikasjon vil samles i et *korttidslager*, uten noen form for forhåndsvurdering eller godkjenning. Etterretningspersonell vil ha tilgang til dataen i to uker, selv om dette hevdes å være kun til tekniske formål.
- I et *metadatalager* skal det samles data fra «utvalgte protokoller», primært etter at data «som ikke er relevant for E-tjenestens samfunnsoppdrag» er filtrert ut. Dette er for et første ikke betryggende hva gjelder filtreringsmekanismer. Samtidig er det all grunn til å stille spørsmål ved hva som vil havne i kategorien «relevant for E-tjenestens samfunnsoppdrag». Dataene kan lagres i hele 18 måneder og premissene for domstolsgodkjenning legger opp til svært vid adgang til søk.
- *Innholdsdatlageret* er, ifølge utvalget, «det minst problematiske sett fra et personvern- og menneskerettighetsståsted». Dette fordi lageret kun skal romme innhold fra strømmer som er forhåndsgodkjent av en domstol.

I sum er det etter vårt syn helt åpenbart at dette innebærer en dramatisk utvidelse av myndighetenes fullmakter og faktiske adgang til overvåking av ikke bare klart kriminell og samfunnstruende virksomhet, men også av helt legitim kommunikasjon mellom norske borgere. Det at det er den militære etterretningen, som i utgangspunktet slett ikke skal ha norske borgere i Norge som objekter, som er tiltenkt bruk av dette verktøyet, gjør oss ikke mindre urolige.

Det gjør heller ikke den mangelen på forståelse for ytringsfrihet og kildevern som Lysne II-utvalget tilsynelatende preges av. Når utvalget karakteriserer innsamling av innholdsdata som «det minst problematiske» av forslagene, er det et signal om resten av forslagene er svært problematiske eller at man ikke ser det problematiske i å samle inn innholdsdata fra digital kommunikasjon fra norske borgere.

De kontrollmekanismene som utvalget lanserer er til dels åpenbart etterfølgende – hvilket er helt utilstrekkelig dersom det er et mål å unngå en nedkjølende effekt på kildefang og ytringsfrihet (se mer om dette under punkt 3) – og dels gir de alt for vide fullmakter til å kunne fungere som effektive barrierer mot muligheten for urettmessig utnyttelse. Vi viser for øvrig her til NRKs høringsuttalelse og deres gjennomgang av de samme kontrollmekanismene.

3. Nærmere om kildevernet

Vi konstaterer med stor skuffelse at forholdet til kildevernet nesten ikke er nevnt i rapporten. Problemstillingen er indirekte nevnt under *punkt 6.3 Nedkjølingseffekt*, men da mer i generelle vendinger, og uten å trekke frem kildevernet spesielt. Utvalget er likevel tilsynelatende oppmerksomme på de mer overgripende utfordringene hva gjelder det som blant andre Den europeiske menneskerettsdomstolen i en rekke kildevernsaker omtaler som «a chilling effect»:

I denne sammenhengen er også Jeremy Benthams teori om Panoptikon relevant. Fengslene som ble bygget etter Panoptikon-modellen gikk ut på at fangers oppførsel endres når de vet at fengselsbetjenten har mulighet for å overvåke dem på ethvert tidspunkt, selv om fangene vet at overvåkingen ikke er konstant. Poenget er at fangene da til enhver tid oppfører seg som om de var overvåket. Det er grunn til å tro at prinsippet også vil gjelde for digital overvåking. I DGF-sammenheng vil dette bety at selv om innsamlingen ikke er konstant, så kan det medføre at borgernes oppførsel endres.

Reelt demokrati og debatt forutsetter ytringsfrihet. Ytringsfrihet forutsetter tilgang til kommunikasjonskanaler. Når ytringsfriheten er avhengig av digitale løsninger, har myndighetene et ansvar for å innrette disse slik at ytringsfriheten og mulighet for meningsbrytning ivaretas. På denne bakgrunn foreligger det et klart spenningsforhold mellom ønsket om å innføre DGF og de prinsipielle konsekvensene av DGF.

Etter vårt syn er det helt åpenbart at innføring av et system som det Lysne II-utvalget legger opp til, vil ha en betydelig «nedkjølende» effekt på potensielle kilders ønske om å ta og ha kontakt med journalistiske medier. Vi vet av erfaring, blant annet i kjølvannet av den såkalte Rolfsensaken at kilder «tørker ut» dersom den reelle muligheten for å bli overvåket øker – til tross for de mekanismer som er utarbeidet for å sikre mot urettmessig bruk (domstolsgodkjenning, etterhåndskontroll osv).

Et system som det DGF legger opp til, vil samtidig medføre at mediene (og en del kilder) vil bruke mer ressurser på tekniske og metodiske løsninger som omgår de samme systemene. Det er åpenbart – og utvalget er også inne på dette – at myndighetene i så fall vil måtte vurdere mottiltak. DGF inviterer med andre ord til et enormt ressurssløseri, hvor myndighetene tar i bruk store ressurser for potensielt å kunne få tak i informasjon som de strengt ikke har et legitimt behov for, samtidig som mange instanser (deriblant mediene) brukes store ressurser på å sikre den samme informasjonen.

Det eneste stedet i rapporten (så langt vi kan se) hvor utvalget spesifikt nevner mediernes kildevern er under punkt 9.5.1. Etter vårt syn er utvalgets drøfting av dette punktet svært lettvin, og preget av mangel på vilje til å ta inn over seg de utfordringer utvalgets forslag har opp mot nasjonal lovgivning og – ikke minst – internasjonale konvensjoner.

DGF går lengre enn Datalagringsdirektivet, fordi det også inneholder innholdsdata. EUs datalagringsdirektiv skulle som kjent regulere lagring av data fra telefon, Internett og epost. Dataen skulle gi informasjon om hvem man har hatt kontakt med, samt når og hvor man har hatt den. Formålet var å kunne benytte dette for å bekjempe kriminalitet. I 2014 konkluderte EU-domstolen i Luxembourg med at direktivet var «ugyldig», fordi det ville innebære et for omfattende inngrep i respekten for personvernet. EU-direktivet krenket altså menneskerettighetene, ifølge EUs egen domstol.

Like etter gjorde regjeringen det klart at den ville komme med egne forslag om lagring av trafikkdata. Regjeringen nedsatte et ekspertutvalg som skulle utrede hvilke tilpasninger i norske regler som var nødvendig for at Norge ikke skulle krenke menneskerettigheter. At arbeidet med en eventuell norsk lagringslov ble stoppet av våre lovgivere, har blant annet bakgrunn i at ekspertutvalget i 2015 tok kildevernet på alvor, og i usedvanlig klar juridisk tale trakk den slutningen at det tvisomt om regler vedrørende datalagring vil la seg forene med menneskerettighetene, jf. «Datalagring og menneskerettigheter» utarbeidet av Hans Petter Graver og Henning Harborg på oppdrag fra Justis- og Samferdselsdepartementet avlevert 1. oktober 2015.

Vi finner det i så måte oppsiktsvekkende at DGF ikke er vurdert i lys av Graver og Harborgs ekspertutredning. Vi viser her til side 87 i utredningen, der det heter:

«For kommunikasjonsdata kommer for pressen det særlige hensyn inn at det er kildens identitet som nyter vern, like mye som innholdet av den kommunikasjonen som har foregått mellom kilden og en journalist. Rene kommunikasjonsdata er derfor uten videre mer inngripende i pressens kildevern enn i for eksempel kommunikasjon mellom advokater og leger, hvor det i hovedsak er innholdet i kommunikasjonen som er beskyttet. Det er neppe teknisk mulig å utforme en lagringsplikt som unntar data om kommunikasjon som kan røpe privilegert informasjon fra lagring.»

Med tanke på at konklusjonen i ekspertenes utredning var til hinder for norsk lagringslov, er det for oss ubegripelig at DGF kan vedtas uten ytterligere rettssikkerhetsgarantier for kildevernet. Dette vil etter vår mening aldri kunne stå seg i forhold til «forholdsmessighetsvurderingen» etter EMK artikkel 10.

En av de største misforståelsene i den allmenne debatt om kildevernet, er at kildevernet primært eksisterer som en eksklusiv rettighet for redaktører og journalister. Det skyldes trolig både den språklige utformingen av dagens kildevernbestemmelser, men også hvordan regelverket i stor grad har blitt tolket og fremstilt. Like fullt blir det feil.

Kildevernet – som anonymitetsretten – har ikke redaktører eller journalister som mål. *Anonymitetsretten* har samfunnet som mål. Det er erkjennelsen av det samfunnsnyttige i en anonymitetsrett som begrunner denne. *Kildevernet* har det enkelte menneske som mål. Det er kilden som trenger beskyttelse, ikke redaktører og journalister. Og fra et samfunnsnytte-perspektiv er kildevernet altså nødvendig for å kunne oppfylle målet om å få frem viktig informasjon som ellers ikke ville komme frem. Dette perspektivet synes tidvis å ha blitt delvis borte i debatten om overvåkingens mulige konsekvenser for kildevernet. I det minste har det blitt borte i Lysne II-utvalgets rapport.

En implementering av utvalgets forslag vil utvilsomt kunne gi mediene vanskeligere arbeidsvilkår. Det har imidlertid mer begrenset interesse. Det viktige spørsmålet er hvilke konsekvenser en slik svekkelse

av kildevernet vil få for alle dem sitter på viktig informasjon de mener bør ut, men ikke lenger vil tørre å ta kontakt med en journalist eller redaktør, fordi selv ikke forsikringer om anonymitet fra journalist eller redaktør vil representere noen garanti for at kontakten mellom dem forblir fortrolig.

For fullt ut å kunne forstå betydningen av de endringer DGF vil kunne føre med seg, er det altså helt nødvendig å erkjenne kildevernet som nettopp det det er: et vern av kilden, ikke av mediens representanter. Det er alle de potensielle informanter og varslere som skal beskyttes, og ikke bare av hensyn til dem, men av hensyn til at det er det beste for et demokratisk samfunn.

Med dette som utgangspunkt stiller vi spørsmål ved om at system som det utvalget foreslår overhodet kan stå seg overfor de internasjonale konvensjoner Norge er forpliktet på.

Det såkalte Metodekontrollutvalget (NOU 2009:15, se særlig kapittel 28) – hvis forslag bare delvis ble fulgt opp – viste blant annet til EMDs dom i saken Weber og Saravia mot Tyskland (saksnummer 94934/00), og oppsummerte dommen slik:

«Dette viser at bruk av etterforskningsmetoder som rammer kommunikasjonen mellom journalist og kilde på en slik måte at kilders identitet kan avsløres eller som kan medføre at kilder blir mer tilbakeholdne med å formidle informasjon til pressen må anses som et inngrep i yttringsfriheten etter EMK artikkel 10. Dette må klart gjelde der journalisters og/eller redaksjoners kommunikasjonskanaler er avlyttet, men antakelig også der samtaler mellom journalist og kilde fanges opp som utilsiktet konsekvens av kommunikasjonskontroll rettet mot en mistenkt.»

Vi nevner også – fra den siste tids rettsutvikling – en prejudisiell dom fra EU-domstolen¹ fra 21. desember 2016 som gjaldt datalagringslover i henholdsvis Sverige og Storbritannia, og hvor domstolen blant annet konkluderte med at «EU law precludes national legislation that prescribes general and indiscriminate retention of data» (EU-domstolens pressemelding), og videre fra selve dommen (dansk versjon):

For at opfylde de krav, der er anført i denne doms foregående præmis, skal en sådan national lovgivning for det første fastsætte klare og præcise regler, der regulerer rækkevidden og anvendelsen af en sådan foranstaltning om lagring af data, og som opstiller en række mindstekrav, således at de personer, hvis data er blevet lagret, råder over tilstrækkelige garantier, der gør det muligt effektivt at beskytte deres personlige oplysninger mod risikoen for misbrug. Lovgivningen skal navnlig angive, under hvilke omstændigheder og på hvilke betingelser der i forebyggende øjemed kan vedtages en foranstaltning om lagring af data, hvorved det sikres, at en sådan foranstaltning begrænses til det strengt nødvendige (jf. analogt for så vidt angår direktiv 2006/24 Digital Rights-dommen, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

Etter vårt syn viser dette at Lysne II-utvalget ikke i tilstrekkelig grad har vurdert sine forslag opp mot grunnleggende menneskerettigheter, herunder kildevernet.

1


<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=186492&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=EN&cid=573235>

4. Konklusjon

Etter vårt syn må Lysne II-utvalgets forslag avvises, så lenge det er i strid med kildevernet. Alternativt må den videre behandling av utvalgets forslag utsettes, i påvente av en grundig utredning av konsekvensene for kildevernet. Før forslaget eventuelt kan vedtas, må det etableres ytterligere tilpasninger i regelverket for at kildevernet i tilstrekkelig grad skal sikres og respekteres.

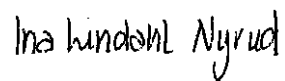
Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund



Nils E. Øy
generalsekretær (kst)

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud
advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
generalsekretær



NORSK
PRESSEFORBUND



NORSK
JOURNALISTLAG



NORSK
REDAKTØRFORENING

Til
Samferdselsdepartementet
postmottak@sd.dep.no

Forsvarsdepartementet
postmottak@fd.dep.no

Oslo, 4.1.2017

Samferdselsdepartementet ref.: 15/404
Forsvarsdepartementet ref.: 2015/3444-4/FD V 3/MHO

Høring –

forslag til regler om restriksjonsområder for bruk av luftbårne sensorer

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.

Vi viser til Samferdselsdepartementets høringsbrev av 5. oktober 2016 og Forsvarsdepartementets høringsbrev av 6. oktober 2016. Begge høringssakene har forslag som angår bruk av luftbårne sensorsystemer (droner) og etablering av det som begge departementer kaller restriksjonsområder.

Som interesseorganisasjoner for brukere av droner som redaksjonelt verktøy, velger vi å henvende oss samtidig til begge departementer. Vi ønsker å feste oppmerksomheten på det forvirrende og uoversiktlige regelverk som vil møte den som skal bruke droner, dersom forslagene vedtas som foreslått. De nye reglene kommer i tillegg til eksisterende regelverk, hvilket ikke gjør det enklere å holde oversikt.

1. Gjeldende regler

Situasjonen per i dag er slik at redaksjonene må forholde seg til «Forskrift om luftfartøy som ikke har fører om bord mv», også kalt RPAS-forskriften (FOR-2015-11-30-1404), gitt av Samferdselsdepartementet og hovedsakelig med sikkerhetsregler for drone- og modellflyging, med virkning fra 1. januar 2016. Forskriften bestemmer at alle som vil operere droner må registrere virksomheten hos Luftfartstilsynet, og så gir forskriften bestemmelser som skal ivareta trafikksikkerhet i luften. I denne forskriften opereres det med forbud mot *modellflyging* i «restriksjonsområder opprettet med hjemmel i luftfartsloven eller politiloven», samt «over eller i nærheten av et sted nødetatene eller Forsvaret har etablert et innsatsområde i forbindelse med ulykke eller annen ekstraordinær hendelse» (forskriftens § 7). For *droner* er det fastsatt at det ikke er tillatt å fly «over eller i nærheten av militære områder, ambassader eller fengsler» eller som hovedregel «nærmere enn 5 km fra lufthavn» (§ 54). Det er dessuten fastsatt at flyging «over eller i nærheten av et sted nødetatene eller Forsvaret har etablert et innsatsområde i forbindelse med ulykke eller annen ekstraordinær hendelse, er kun tillatt med tillatelse fra innsatsleder» (§ 55). Dessuten har forskriften regler der begrepet «fareområder» inngår.

Dernest må redaksjonene forholde seg til «Forskrift om fotografering mv fra luften og kontroll av luftfotografier og opptaksmateriale fra luftbårne sensorsystemer», også kalt luftfotograferingsforskriften (FOR-1997-01-06-3). Forskriften bestemmer at det er forbudt å ta luftfotografier eller gjøre opptak med sensorsystemer av «områder, anlegg eller objekter hvor Forsvarets Overkommando har fastsatt restriksjoner for slik fotografering» (§ 3). Som hovedregel kreves at det søkes om forhåndstillatelse (lisens), og Forsvarets Overkommando gis vide fullmakter til å kontrollere opptaksmateriale og gi utfyllende bestemmelser. Forskriften har hjemmel i den nå opphevede lov om av 18. august 1914 om forsvarshemmeligheter, og er forutsatt erstattet av ny lov og forskrift i løpet av 2017.

Reglene om kontroll av luftfotografi mv er imidlertid vesentlig liberalisert i praksis, fra 2014, da Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) fastsatte ny midlertidig prøveordning der man ikke lenger krevde forhåndstillatelse til fotografering eller filming fra luften ved bruk av droner innenfor synsvidde og utenfor Forsvarets restriksjonsområder. Ved «Prosedyrer ved bruk av luftbårne sensorsystemer for behandling eller tilvirkning av sikkerhetsgradert informasjon» av 19. juni 2015 ble prøveordningen gjort permanent.

2. Forslag til nye regler

a) Fra Forsvarsdepartementet (ref.: 2015/3444-4/FD V 3/MHO)

Luftfotograferingsforskriften skal etter forslag fra Forsvarsdepartementet, (sendt på høring 6. oktober 2016), erstattes av ny «Forskrift om kontroll med informasjon innhentet ved bruk av luftbårne sensorsystemer». I forslaget til ny forskrift har

kapittel 2 regler om «Fastsettelse og publisering av restriksjonsområder». Her foreslås det i § 3 at «Forsvarsdepartementet og underliggende etater kan fastsette restriksjonsområder hvor det ikke er tillatt å bruke luftbårne sensorsystemer», samt at det kan gjøres endringer i allerede fastsatte regler om dette. I andre ledd framgår det at restriksjoner som fastsettes skal spesifisere om forbudet også omfatter «fotosensorer», og at Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) gis ansvar for å publisere og vedlikeholde ajourført oversikt over gjeldende restriksjoner, for administrasjon av lisenser og for kontroll av opptak gjort ved bruk av luftbårne sensorsystemer. Etter forslaget § 5 kan luftbårne *fotosensorer* for øvrig benyttes fritt utenfor fastsatte restriksjonsområder, og også ved eller over slike områder med mindre det er fastsatt særskilt restriksjon mot bruk av fotosensorer. For redaktørstyrte medier vil forslaget bety en del lettelse med hensyn til luftfotografering, men lisens og søknad etter forskriftens § 7 vil fortsatt være nødvendig når opptak skal skje i restriksjonsområder der bruk av fotosensor ikke er tillatt.

Av høringsnotatet fra Forsvarsdepartementet, side 17, framgår det at norske medier under redaktøransvar skal kunne publisere opptaksmateriale uten forhåndskontroll, under forutsetning av at opptak er gjort av personer med gyldig lisens eller etter innhentet tillatelse. For droneopptak er en ytterligere lettelse av kravene. På vegne av medieorganisasjonene setter vi stor pris på denne liberaliseringen, men for å unngå unødige praktiske problemer under opptaksarbeid vil vi understreke betydningen av at dette fastsettes i klartekst i selve forskriften. Det er ikke tilstrekkelig at dette bare er løselig omtalt i et høringsnotat.

b) Fra Samferdselsdepartementet (ref.: 15/404)

Fra Samferdselsdepartementet er det 5. oktober 2016 sendt på høring et forslag om tilføyelse til luftfartsloven, med forskriftsfullmakt om restriksjonsområder i luftrommet, av hensyn til flysikkerhet og av andre samfunnsviktige hensyn. Departementet foreslår en ny § 9-1 a som skal gjøre hjemmelsgrunnet klarere enn før. Departementet har utarbeidet lovforslaget, med bistand fra en arbeidsgruppe med representanter fra Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet, Luftfartstilsynet, Nasjonal Sikkerhetsmyndighet, Luftforsvaret og Oslo Politidistrikt. Det foreslås at Luftfartstilsynet – som hovedregel – skal være den myndighet som fastsetter restriksjonsområder, gjennom opprettelse av forskrift. Det forutsettes imidlertid at politiet, eventuelt i samarbeid med nødetater, fortsatt kan etablere midlertidige restriksjonsområder etter politiloven § 7, ved ulykker, søk, redningsoppdrag, skogbranner og andre lignende situasjoner. Det foreslås dessuten at den militære luftfartsmyndigheten får hjemmel til øyeblikkelig å opprette restriksjonsområder i akutte eller uavklarte militære situasjoner, når de normale prosedyrer med høring og fastsettelse av forskrift blir for tidkrevende.

3. Problemstillinger ved høringsforslagene

Forslagene om lov og forskrifter fra de to departementene inneholder en del begreper som ikke er entydig definert, og som vi frykter vil skape forvirring både i forbindelse med forståelse av regelverk og dessverre også i forbindelse med praktisk bruk.

«Restriksjonsområde» er brukt i flere av de nevnte regelverkene og Forsvarsdepartementet hevder i sitt høringsnotat side 19 at begrepet «er et innarbeidet og kjent begrep». Det kan nok være riktig, men problemet er at begrepet er i bruk på flere områder, og kan dermed bety flere forskjellige ting. I FDs forskriftsforslag menes det kun områder med militære restriksjoner, mens det f.eks. i forskrift om luftrestriksjoner over Oslo (FOR-2007-10-16-1152) gjelder restriksjoner til vern av sivile interesser. Vi ber derfor om at det gjennomføres en opprydding i begrepsbruken, slik at den blir entydig i alle regelverk. Vi nevner i samme forbindelse at ulike steder i høringsbrev, høringsnotater og forskriftsforslag forekommer andre lignende begreper som antakelig skal gjelder samme eller lignende områder. Det gjelder luftrestriksjonsområde, fareområde, akuttområde, aksjonsområde og innsatsområde.

Våre organisasjoner har ellers ingen innvendinger mot at luftfartsloven med dette forslaget får en klarere hjemmel for hvem som kan vedta regler om restriksjoner i luftrommet. Det vil absolutt være en fordel at regelverket blir klarere og mer entydig. På dette punkt er vi likevel usikre på om lovforslaget er entydig nok med hensyn til hvem som kan opprette restriksjonsområder i akutte tilfeller, til «ivaretagelse av viktige samfunnsinteresser» etter bestemmelsens første ledd, og hvem som har ansvar for å publisere dette og hvor. I høringsnotatet åpnes det for at politiet i visse tilfeller kan beslutte å opprette slike restriksjonsområder, tilsynelatende med hjemmel i politiloven § 7. Et spørsmål som da melder seg er hvilke regler som gjelder for saksbehandling, publisering m.v?

Samtidig stiller vi spørsmålet om det er tilstrekkelig klargjort hvem som skal kunne opprette restriksjonsområder av militære hensyn. Fra Samferdselsdepartementet er det uttalt at som hovedregel skal det skje via Luftfartstilsynet og luftfartsloven, bortsett fra i akutte situasjoner (luftfartsloven § 9-1 a andre ledd). I forskriftsutkastet fra Forsvarsdepartementet (§ 3 første ledd) er det foreslått at «Forsvarsdepartementet og underliggende etater kan fastsette restriksjonsområder hvor det ikke er tillatt å bruke luftbårne sensorsystemer. (...)»

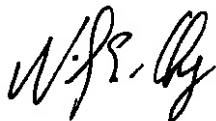
I våre øyne er det ikke samsvar mellom disse to forslagene, og i tillegg må vi stille et spørsmål om hvorvidt fullmakt til å etablere restriksjonsområder virkelig skal delegeres ned til de enkelte underliggende etater på forsvarssektoren.

Endelig må vi reise spørsmålet om ikke luftfartsloven også bør fastsette, eller i det minste informere om, hvor oppdaterte meldinger om luftrestriksjonsområder skal finnes, enten de er fastsatt av sivile eller militære hensyn.

I «Forskrift om luftfartøy som ikke har fører om bord mv» (FOR-2015-11-30-1404) er det flere bestemmelser om ulike restriksjoner som fører av ubemannet luftfartøy må være oppmerksom på, men vi savner et samordnet system for hvor man skal finne en samlet oversikt. I forskriftsutkastet fra Forsvarsdepartementet er Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) foreslått som ansvarlig for publisering av en ugradert oversikt over restriksjonsområder. Denne forskriften gjelder trolig bare for militære restriksjonsområder, men det for brukerne vil det være en stor fordel om denne type informasjon bare skal søkes ett sted.

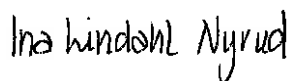
Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund



Nils E. Øy
generalsekretær (kst)

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud
advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
generalsekretær



NORSK
PRESSEFORBUND



NORSK
JOURNALISTLAG



NORSK
REDAKTØRFORENING

Til Kulturdepartementet

postmottak@kud.dep.no

Oslo 15. januar 2017

Deres ref.: 16/1984

Høring - ny forskrift om offentlige arkiv

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.

Vi viser til invitasjon til å gi hørings svar fra Kulturdepartementet, datert 18. oktober 2016.

1. Innledning

Våre organisasjoner beklager at arbeidet med ny arkivforskrift er gjennomført så internt innenfor forvaltningen, med ingen eller små muligheter for allmennhet og brukergrupper av arkivene, til å gi innspill.

Vi har tidligere forsøkt å få innsyn i Arkivverkets og departementets arbeid med ny forskrift for å få anledning til å medvirke, men blitt avvist med at dette var interne arbeidsdokumenter. Dette er det all grunn til å beklage, særlig ettersom temaet ikke bare dreier seg om regler for bevaring og bruk i ettertid av vår felles informasjonsarv, men også om regler som gjelder tilgang til de aktuelle arkiver i daglig bruk i forvaltningen i dag. Verken for det historiske eller det aktuelle arkivmateriale er det grunnlag for å drive noen form for slikt hemmelighetskremmeri.

Mangelen på åpenhet i forskriftsarbeidet har etter vårt syn også ført til at vi er presentert for et forskriftsforslag som verken tar hensyn til den elektroniske verden arkivene nå befinner seg i, eller til allmennheten og de spesielle grupper som vil kreve sin rett til innsyn i arkiv.

Forskriften bærer fortsatt sterkt preg av sin opprinnelse i papirverdenen. Det fremkommer tydelig i departementets høringsnotat, som viser hvordan den nye forskrift er bygd opp med basis i den gamle, forfattet i 1998.

Det fremkommer også i en gammeldags tenkemåte omkring arkiv, ved at departementet innledningsvis i punkt 1.1 i høringsnotatet omtaler formålet med arkivloven. Der vises det særlig til at arkivene skal bli «gjort tilgjengelig for ettertida» (arkivloven § 1), mens tilgjengelighet for dokument i *samtid* åpenbart er underordnet (arkivlovens § 6).

Det fremkommer også gjennom språkbruk og forvirrende bruk av ulike begreper om til dels samme objekter – som heller ikke definisjonsparagrafen rydder opp i. Det er godt mulig at mange av definisjonene vi savner er «dialektuttrykk» som ikke er problematisk for arkivarer og kulturbyråkrater, men for eksterne brukere blir regelverket vanskelig tilgjengelig og til dels uforståelig når uklare begrep brukes.

Dermed kommer vi til vår andre hovedinnvending, nemlig at forskriften ikke i tilstrekkelig grad tar inn over seg at forskriften (og arkivloven) i vår tid skal spille sammen med det lovverk som skal virkeliggjøre offentlighetsprinsippet i vårt land, fastlagt i Grunnloven § 100 femte ledd, fra 2004. Vi tenker da i første rekke på innsynsrettene i offentleglova og forvaltningsloven.

Endelig, til sist innledningsvis: Det er beklagelig at departementet ikke først har gjennomført fornyingsarbeidet med selve arkivloven. Loven – vedtatt så tidlig som 1992 og satt i kraft først 1999 – er dermed fortsatt preget av papir og bruker fortsatt en rekke begreper som etter forslaget ikke lenger skal finnes i forskriften. Dette er etter vår oppfatning å gå baklengs inn i fornyingsarbeidet.

2. Kommentar til struktur

Departementet skriver i høringsnotatet at det er behov for både forenkling og modernisering av arkivforskriften, med ambisjoner om å gjøre arkivregelverket mer relevant.

Dessverre sies det ikke noe om hvem det bør gjøres mer relevant for, men det fremgår hvem departementet har søkt råd hos i løpet av 2015: Arkivverket, Kommunenes Sentralforbund (KS), fra to sentrale arkivorganisasjoner og fra arkivledernetverket i departementene. I 2016 innhentet Arkivverket innspill med endringsforslag fra Justisdepartementet, Kommunaldepartementet, KS, Difi og de samme to arkivorganisasjonene som var involvert i 2015. På dette grunnlag utarbeidet Arkivverket et forslag som forsommeren 2016 ble oversendt departementet – og som det ble nektet innsyn i.

Prosessen som er beskrevet, der ambisjonen åpenbart er dominert av å skulle endre den gamle forskriften - mer enn å fornye enn si erstatte ut fra den nye digitale virkelighet - kan forklare at forskriftsforslaget ikke fremstår verken som moderne eller nyttig, men mest som et lappetepe.

Eksempelvis mener vi at det er på tide å bytte ut det middelalderske begrepet «journal» med det langt mer dekkende og tidsriktige «register», slik at det i denne sammenheng blir «arkivregister» eller «dokumentregister» som blir aktuelt å bruk – og definere.

Når forenklingen ellers beskrives med at man tar ut det man mener er unødvendige detaljregler, men samtidig bebuder at de kan bli flyttet over til

«Riksarkivarens forskrift» - en forskrift som også skal revideres, uten at vi foreløpig får vite hva som blir flyttet dit. Vi får aller nådigst vite at forslag om dette blir sendt på høring «så snart som mogleg». Et langt liv i kontakt med byråkratisk språkbruk, har lært oss at det kan bety hva som helst og slett ikke er særlig informativt eller forpliktende. Ville man virkelig forenkle – og helst fornye med tanke på alle brukere – burde revisjonen startet med loven, og fortsatt med forslag om én felles forskrift til loven.

Om strukturen er det ellers å si at vi er helt enig i å fjerne den omfattende inndeling fra den gamle forskriften, men vi stiller spørsmål ved behovet for i det hele tatt å ha kapitler, når det dreier seg kun om to. I den forbindelse vil vi også påpeke noe som vi oppfatter som illustrerende for gammeldags oppfatning av arkivbegrepet og arkivbruk, når tre paragrafer om tilgang til og betaling for arkivmateriale er plassert helt til sist (§§ 31-33), og ikke i kapittel I som del av det «overordna og generelle» innholdet. Tilgang og bruk hører vel til selve kjernen i formålet for arkivene?

3. Forskriftens funksjon

Høringsnotatet viser også til forskriftshjemmelen i arkivloven § 12, som er særdeles omfattende og har et stort behov i seg selv for forenkling og innstramming. Moderne lovskrivning krever gjerne at forskriftshjemler gis i den enkelte lovparagraf, der det er behov for utfylling av reglene. Uansett bør departementet likevel merke seg at også gjeldende fullmakt til å gi forskrift er for «utfyllende føresegner...».

Både den gamle forskrift fra 1998 og det foreliggende utkastet, går langt ut over det å være *utfyllende* til lovens bestemmelser – og bruker unødig plass til å gjenta noe som allerede fremgår av loven (f eks i utkastet § 1) om at offentlige organ plikter å holde arkiv. Også innholdet i andre ledd i denne paragrafen er en unødvendig repetisjon av innhold i loven, mens derimot tredje og fjerde ledd fremstår som utfyllende til lovens § 6.

4. Kommentarer til enkelte paragrafer i utkastet

§ 1 Arkivansvaret i offentlige organ

Som uttalt ovenfor mener vi at første og andre ledd er overflødige, fordi dette fremgår av arkivloven, og uansett må det være feil å henvise til at en plikt fremgår av en paragraf som inneholder definisjoner av begreper som brukes i loven.

Derimot er vi enig i de utfyllende regler i tredje og fjerde ledd. Imidlertid savner vi utfyllende regler om *tilsynsansvaret* for arkivene på alle plan. Riksarkivaren er gitt veilednings- og tilsynsansvar etter arkivloven § 7, men lovteksten gir bare fullmakter for hva han kan gjøre – ingen plikter. Det er vår oppfatning at tilsynsarbeidet, ikke minst med kommunale arkiver, har vært alt for svakt gjennom mange år. Dette har resultert i at en rekke kommunale arkiver er delvis ødelagt eller gått tapt.

Ordet *tilsyn* er for øvrig kun nevnt ett sted i forskriftsutkastet. Det forekommer i § 32, hvor det etter vår oppfatning ikke bør brukes. Det bør i denne sammenheng erstattes med «påsyn» eller «oppsyn».

Blant annet i rapporten «Slik hindrer departementer innsyn»¹ vises det til at tilsynsarbeidet ikke fungerer særlig effektivt og at Arkivverket selv ikke oppfatter seg som klageorgan for arkivbrukere som har ting å utsette på organisering og innsyn i arkiver. Klageorganer etter offentleglova, og også Sivilombudsmannen, har derimot vist til at klager bør sendes Riksarkivaren.

§ 2. Definisjoner

Definisjoner er alltid nyttige i lover og forskrifter, men dessverre er det ikke alltid at de blir til praktisk nytte. Etter vår oppfatning burde utkastet § 2 starte med å vise til definisjonsparagrafen i arkivloven § 2, som må gjelde også for forskriften – og dermed gjøre noen definisjoner i dette utkastet overflødige.

Vi forstår det slik at departementet mener at *arkivmateriale* skal være en fellesbetegnelse for det som skal lagres i arkivene, men i definisjonen kalles det «dokument som inngår i arkiv». Er det da slik at brukeren skal finne dokumentdefinisjonen i loven, for å få vite hva dokument er?

Vi mener det da er underlig når forskriften opererer med begreper som *saksdokument*, *arkivdokument*, *sakspapir* og *originaldokument* uten at disse er definert og eventuelle forskjeller er forklart.

Etter vår oppfatning er *d) Bevaring* et begrep som definerer seg selv, og *i)* må også være overflødig når *arkivdepot* er definert i *h)*.

Begreper som vi derimot savner definisjoner for, er *internkontroll* (ettersom det visstnok skal erstatte tidligere brukte begrep som arkivnøkkel og arkivplan), *systemoversikt*, *-graderte dokumenter*, *saksarkiv* (noe annet enn arkiv?), *arkivperiode/journalperiode (er det samme sak?)*, *journalregister*, *kopibok* (som ellers skal forsvinne som begrep og ikke lenger skal brukes), *arkivstykke*, *egenforvaltning* og *fagsaker* (fagarkiv).

§ 3. Internkontroll for arkiv

Det er godt mulig at det er mote i byråkratiet at mye nå skal handle om såkalt «internkontroll», men innholdet i paragrafen handler altså om hvordan arkivet og arkivarbeidet skal organiseres og beskrives. Begreper som arkivplan og arkivnøkkel, som i seg selv sa ganske mye, er dessverre fjernet som begrepet og bortgjemt i abstrakt språkdrakt. Vi anbefaler en kraftig forenkling og folkeliggjøring av teksten her, og det må være en forutsetning at det fremkommer i klartekst at organet har plikt til å ha en oversikt over hvor mange og hvilke dokumentregistre som føres, og hvor de befinner seg

¹ Rapport fra Pressens Offentlighetsutvalg (POU) i Norsk Presseforbund, om journalføringspraksis i departementene undersøkt gjennom data fra OEP, publisert 11.1.2017.

tilgjengelig for allmennhetens innsyn. At det henvises til digitale journaler på internett er ikke tilstrekkelig, ettersom nettversjoner ikke er fullstendige.

Vi synes ikke at paragrafen skal ha en hjemmel for ytterligere detaljregulering, jfr det vi ellers har sagt om forenkling og brukervennlighet. Det gjelder flere av paragrafene i utkastet.

Under enhver omstendighet er forslaget i denne paragrafen en alt for vid hjemmel. Hvis det er tvingende behov for å ha ytterligere et regelnivå, må det være mulig å avgrense til ett eller et fåtall av bokstavpunktene i paragrafen.

§ 4. Særregler for offentlige utvalg m.m.

I utkastet til denne paragrafen står det at en rekke offentlige utvalg ikke regnes som «eigne organ etter denne forskrifta».

Vi må bare fastslå at vi ikke er i stand til å se at departementet har noen fullmakt i loven til å definere hva som skal være egne organ i relasjon til arkivregelverket. Arkivloven § 6 slår fast at offentlige organ plikter å ha arkiv, og begrepet «offentlig organ» er definert i § 2 som «statlig, fylkeskommunal eller kommunal institusjon eller eining». Rett nok er forskriftshjemmelen i loven temmelig omfattende, men vi kan ikke se at loven § 12 omfatter en adgang til å endre hvilke organer som plikter å ha arkiv.

§ 5. Klassifikasjon

Vi er skeptisk til at gode begreper som arkivnøkkel og arkivplan skal erstattes av «klassifikasjon», uten at dette er forklart nærmere. Det er vår oppfatning at det av hensyn til eksterne brukere enten må beskrives i teksten med «inndeles i klasser». Vi foretrekker likevel at de tidligere brukte begrepene beholdes. Vi har vondt for å se at disse begrepene henger så nøye sammen med papirarkiv. Det kan for eksempel vises til at begrepet «arkivkart» er mye brukt for oversikt på nettstedet på internett (nettstedskart).

Også her mener vi at det bør være unødvendig med hjemmel for enda et nivå med «utfyllende føresegner».

§ 9. Journalføring

Som kort nevnt ovenfor, så mener vi at journalbegrepet er modent for kassasjon. Vi foreslår at det gjennomgående byttes ut med register.

Vi konstaterer med forbauselse at departementet foreslår å opprettholde hovedregelen om en adgang til ikke å registrere såkalte organinterne dokumenter, slik den fremkommer i første ledd tredje setning.

Dette unntaket fra et viktig prinsipp om at dokumentregistre bør inneholde alle saksdokumenter, ble fastsatt – uten forutgående høring – i forskriften som ble kunngjort like før jul 1998, med virkning fra 1. januar 1999. Før den tid ble alle saksdokumenter, også såkalte organinterne, ført i registrene i samsvar med «Instruks for arkivarbeidet» gitt i kgl. res. 30. november 1984.

Da Stortinget vedtok den gjeldende offentlighetsloven i mai 2006 ble det også gjort vedtak om å be regjeringen vurdere unntaket i arkivforskriften, slik:

«Stortinget ber regjeringa om å vurdere om arkivforskriften bør endres slik at forvaltninga får plikt til å journalføre såkalte organinterne dokumenter.»²

Daværende justisminister Knut Storberget svarte på regjeringens vegne høsten 2007 at dette ble vurdert i forbindelse med utarbeidelse av forskrifter til offentlighetsloven som ble sendt på høring samme høst, og at man kom til at det «ikke ville være hensiktsmessig å foreslå en slik endring». Det het videre:

«Bakgrunnen for dette er for det første at det er vanskelig å regulere hvilke organinterne dokumenter som eventuelt skulle journalføres. Siden det innenfor et organ utveksles svært mange dokumenter, vil det i praksis være meget arbeidskrevende og neppe gjennomførbart å innføre journalføringsplikt for alle organinterne dokumenter, f eks for alle dokumenter som kun utveksles mellom saksbehandlere på samme eller ulikt nivå. En journalføringsplikt måtte derfor gjelddt visse kategorier av organinterne dokumenter. Å finne treffende avgrensningskriterier som passer for alle typer organer er imidlertid ikke enkelt.»³

Det forunderlige er at dette svaret gis av en statsråd som da var sjef for et departement som har hatt tradisjon for å journalføre organinterne dokumenter, og særlig hvis de krysser avdelingsgrenser. Dette ble beskrevet i en intern melding fra daværende departementsråd Sven Ole Fagernæs i desember 1999, og det het videre:

«Bortsett fra at dette ivaretar offentlighetshensynet på en god måte, er journalføring nødvendig for å vite hvor saken befinner seg, og lette senere gjenfinning av sakene. Helt uformelle dokumenter som ikke gir uttrykk for en avdelings syn på en sak, blir derimot vanligvis ikke journalført.»⁴

Flere andre departementer har også bekreftet at de registrerer organinterne dokumenter i større eller mindre omfang. Det rimer da heller ikke at registrering av disse dokumentene er meget komplisert eller arbeidskrevende. Dokumentene blir jo uansett registrert i de interne systemene. Det som det hele dreier seg om, er om disse dokumentene skal få en annen kode i registeret slik at de også kommer til syne i den offentlige del av registeret, som allmennheten har innsyn i.

Kulturdepartementene drøfter overhodet ikke dette i høringsnotatet, men tar nærmest utgangspunkt i at dette er en ordning hogd i stein. I høringsnotatet skriver departementet:

«Utforminga av føreseigna tek omsyn til innsynsbehov og andre omsyn, blant anna omsynet til effektiv bruk av ressursane til forvaltninga. Organinterne dokument er såleis ikkje gjorde journalpliktige anna enn i særlege tilfelle, sidan det ville føre til ein ikkje ubetydeleg auke i talet på registreringar i journalane, og binde opp ressursane til forvaltninga i administrasjon.»⁵

² Besl. O. nr. 48 (2005-2006).

³ Justisminister Storberget i brev til Stortingets presidentskap 10. september 2007.

⁴ Intern melding fra Departementsråden 01/99 datert 6. desember 1999.

⁵ Kulturdepartementets høringsnotat punkt 2.5.2 første avsnitt.

Faktum er at en stor del av antallet organinterne dokumenter i departementene ikke bare er registrert, men inngår også i rundt halvparten av departementenes åpne journaler. I 2015 var et gjennomsnitt på over 15 prosent av dokumentene i disse departementene. Dessuten er det altså slik at det ikke kreves ekstra ressurser at arkiv-systemet inkluderer også organinterne dokumenter i den offentlige del av registeret (journalen).

Endelig vil vi understreke at det norske offentlighetsprinsippet, som vi ellers – med god grunn – er svært stolte av, ikke er fullverdig når en viktig del av saksdokumentene holdes utenfor dokumentregistrene. Skal innsynsretten etter offentleglova for § 14 første ledd, jf § 11 ha et reelt innhold, må plikten til å registrere i organinterne dokumentene gjeninnføres.

Det vil etter vår oppfatning være tilstrekkelig å beholde første og andre setning, men med den endring at «inngående og utgående» tas ut, slik:

«Eit offentleg organ skal ha ein eller fleire registre for registrering av dokument i dei sakene organet opprettar. I journalen skal ein registrere alle dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet.»

I andre ledd foreslår vi en endring i første del av setningen, slik: «Dokument om innsynskrav er ikkje omfatta av registreringsplikta,..» og videre som foreslått i utkastet.

I gjeldende forskrift står en henvisning til at arkivplanen skal inneholde en fullstendig og ajourført oversikt over alle system som blir brukt til journalføring og andre former for registrering av dokumenter. Dette bør opprettholdes i bestemmelsen.

Endelig savner vi bestemmelsene i gjeldende forskrift § 3-5 om at dokumentene skal registreres før de går til saksbehandling. Departementet skriver slik i høringsnotatet om dette:

«Det er likevel enkelte av føresegnene som ivaretek viktige omsyn og som derfor bør vidareførast. Formålet med § 3-5, at journalføring skal skje fortløpande, bør vidareførast, men endrast i innhald. Det er behov for en heimel som seier noko om tidsperspektivet mellom mottak av dokument og registrering/arkivering. Med direkte kommunikasjon med saksbehandlar på e-post er det likevel ikkje lenger formålstenleg å krevje at dokumentet skal registrerast før det går til saksbehandling.»

Vi kan imidlertid ikke se at departementet har fullført tankegangen om videreføring av innholdet i nåværende § 3-5 i utkastet § 12. Det er imidlertid umulig å forstå hva departementet mener med setningen om «direkte kommunikasjon med saksbehandlar på epost», som ikke gjør det formålstjenlig å kreve at dokumentet skal registreres straks – og før saksbehandling. Vi understreker så sterkt vi kan at kravet til at registreringen skal skje straks og fortløpende er særdeles viktig, og må fastsettes klart i forskriften – primært i § 9, alternativt i § 12. Dokumentasjon for det sterke behovet for dette, fremgår av rapporten fra Pressens Offentlighetsutvalg (POU) av undersøkelsen om journalføringspraksis i departementene i 2015/2016, nevnt også ovenfor under § 3 og note 1.

§ 10. Opplysninger i register- og arkivsystem

Vi mener at *journal* skal byttes med *register* også i denne paragrafen.

I bokstavpunktene i første ledd mener vi at et punkt om *saksbehandler* skal føyes til. Vi er oppmerksomme på at mange saksbehandlere vegrer seg for å bli oppført som saksbehandler i særlige saker, og vi er åpne for at det gis en hjemmel i forskriften for at opplysning om saksbehandler i slike tilfeller kan utelates eller sladdes.

§ 11. Krav til elektroniske register- og arkivsystem

Vi setter særlig pris på tredje ledd i denne bestemmelsen, etter at det med grunnlag i gjeldende forskrift dessverre ble gitt usedvanlige fritak for enkelte organ fra plikten til å registrere dokumenter. Det var etter vårt syn svært uheldig.

Vi savner imidlertid et krav i denne paragrafen, som står i gjeldende forskrift § 2-6 tredje ledd, om at arkiv- eller saksbehandlingssystemer på en enkel måte skal være i stand til å hente og gjøre tilgjengelig de registrerte opplysningene som allmennheten har krav på å få innsyn i.

§ 32. Tilgang for allmennheten til arkivmateriale i arkivdepot

Vi stiller oss undrende til at forskriften ikke her viser til offentleglova spesielt. Vi viser ellers til vår merknad innledningsvis om at «tilsyn» ikke kan være det rette ordet å bruke i denne bestemmelsen.

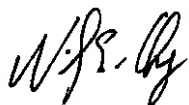
§ 33. Betaling for kopier m.m.

Også her undrer vi oss over at det ikke vises til offentleglova og spesielt § 8 med hovedregel om gratis innsyn. Hjemmelen for eventuelt å fastsette satser for kopier må vel hentes derfra?

Vi gjentar også våre anførsler innledningsvis om at innholdet i paragrafene 31-33 tilhører de overordnede regler i arkivsammenheng, og derfor bør stå i fremste del av forskriften.

Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund



Nils E. Øy

generalsekretær (kst)

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud

advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen

generalsekretær



NORSK
PRESSEFORBUND



NORSK
JOURNALISTLAG



NORSK
REDAKTØRFORENING

Til
Barne- og likestillingsdepartementet
postmottak@bld.dep.no

Deres ref.: 16/2961

Oslo 30. januar 2017

Høring – NOU 2016:16 Ny barnevernslov

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.

Vi takker for invitasjon til å gi synspunkter på NOU 2016:16 «Ny barnevernslov», datert 7. november 2016.

1. Generelt

Barnevern, det å sikre barn god omsorg og trygg oppvekst, er av de aller viktigste oppgavene i et samfunn – men samtidig trolig noe av det vanskeligste å regulere i lover og regler. Våre organisasjoner avgir ikke høringsuttalelse for å gi synspunkter på mål, virkemidler og organisering av barnevernet i Norge. Dette overlater vi til de enkelte medier og enkeltmedlemmer å gi omtale av og meninger om.

Vi er imidlertid opptatt av at utredningen om ny barnevernslov synes å ha oversett nesten fullstendig at barn skal vokse opp i et mediasamfunn. I noen få avsnitt har utredningen rett nok nevnt barns bruk av *sosiale medier*, og det er foreslått regler om bruk av dem i visse sammenhenger. Men skal utvalget ellers oppfattes slik at

barns problemer i familie og samfunn, og i vårt barnevern, fortsatt bør være sterkt tabu- og taushetsbelagt?

Utvalget burde ikke være uinformert om hvilken betydning samfunnets kunnskap og engasjement har for det tema som utredningen skulle behandle. Fra ulike hold er det opp gjennom årene ofte blitt pekt på risikoen ved at omfattende taushetsregler hindrer samfunnets muligheter til å bli oppmerksom på hva problemene er, noe som blokkerer for debatt om gode løsninger. Sosiologen Else Øyen, kriminologen Nils Christie, juristen og journalisten Gerd Benneche og journalisten Arne Skouen var sterkt opptatt av dette fra 1960-tallet og utover.

Medienes betydning for kritisk søkelys og avsløringer, særlig overfor barnehjem og spesialskoler, er godt dokumentert i Befring-utvalgets utredning (NOU 2004:13). Utvalget skriver på side 12 at pressen har «i mange tilfeller hatt en funksjon som barnas talerør», og har «bidratt til å avdekke og opplyse om kritikkverdige forhold som mange av institusjonsbarna levde under». «Pressen hadde en vesentlig rolle i den avinstitusjonaliseringen som etter hvert fant sted», oppsummerte utvalget.

Det skal innrømmes at det er perioder i etterkrigstiden da mediene ikke har hatt grunner til bare å skryte av sin innsats for vanskeligstilte barn. Det forekom mange reportasjer med foreldre som fikk skyve sine navngitte og avfotograferte barn foran seg, i deres kritikk mot barnevernet. Disse reportasjer var dessverre ofte preget av det som ble kalt «sosialpornografi».

I hovedsak er det fortid, ettersom mediene i dag er sterkere opptatt av å beskytte barn enn før, i tråd med dagens Vær Varsom-plakatens punkt 4.8. Der pålegges mediene å tenke gjennom mulige konsekvenser for nærgående og identifiserende omtale av barn. Denne positive utviklingen har da også ført til at mediene, eksempelvis i domstolene, regelmessig gis adgang til å følge rettssaker med sterkt sensitivt innhold bak lukkede dører, eventuelt med restriksjoner på referatadgangen eller taushetsplikt for personlige opplysninger.

Medienes muligheter til å undersøke hva barn blir utsatt for av kritikkverdige handlinger, er selvsagt begrenset. Mulighetene til å bringe opplysningene videre til allmennheten likeså. I dag ser vi at mye av informasjonen om konkrete overgrep mot barn kommer i form av referater fra straffesaker mot foreldre, menneskesmuglere, lærere og andre som er stilt for domstolene. I disse sakene kommer kunnskapen langt på etterskudd, selv om det selvsagt er lærdom å trekke ut av disse sakene også.

Noen få ganger kommer mediene tidligere inn i hendelsesutvikling, slik vi opplevde eksempelvis med «Glassjenta-saken» i Stavanger Aftenblad, som ble publisert på nyåret 2016. I slike saker er journalistene avhengig av å få samtykke fra berørte parter, men der møter man samtidig uventede hindre fra myndigheter som nekter å akseptere samtykke-erklæringer.

I andre saker kan mediene komme tidligere inn, for eksempel ved å få anonymiserte eller statistiske opplysninger om behandling av saker med enkeltpersoner i forvaltning og institusjoner. Men også her møtes mediene av en rekke formelle og praktiske vansker. At det er grunn til å se nærmere på eksempelvis oppfølging av bekymringsmeldinger rundt i kommunene, fremkom etter vårt syn ganske tydelig i debatten som fulgte etter artikkelen i Aftenposten 11. juni 2016, med overskriften «Over hundre fagfolk bekymret for barnevernet».

2. Ny barnevernslov

I utvalgets utkast til ny lov er det særlig to paragrafer vi vil feste oppmerksomheten ved, og som omhandler allmennhetens og medienes anledning til å få innblikk i barnevernssaker. Disse bestemmelsene er det minimale drøftelser av i utredningen, og det er i seg selv illustrerende for utvalgets svake bevissthet omkring betydningen av mer informasjon til allmennheten og politikere i barnevernssaker.

For det første gjelder det bestemmelsen om taushetsplikt, § 80, som for en stor del er en videreføring av ordlyd og innhold i § 6-7 om taushetsplikt. Vi er opptatt av nåværende femte ledd, som i lovutkastet er sjette ledd i paragrafen, og som lyder slik:

«Dersom et barns interesser tilsier det, kan fylkesmannen eller departementet bestemme at opplysninger skal være undergitt taushetsplikt, selv om foreldrene har samtykket i at de gjøres kjent.»

Bestemmelsen kom inn i loven ved behandling av taushetsplikter i særlovgivningen, ved lov av 15. mai 1986 nr 21. I Ot.prp.nr. 2 (1985-86) framgår det at forslaget om å gi adgang til å gripe inn mot samtykke fra foreldrene til å oppheve taushetsplikten opprinnelig var langt mer omfattende. Justisdepartementet, som fremla lovproposisjonen, bemerket at den «alminnelige regel om at samtykke opphever taushetsplikten, må antas å gjelde også i barnevernssaker. Således vil foreldrenes samtykke i prinsippet være tilstrekkelig til å oppheve taushetsplikten for barnets vedkommende – forutsatt at ikke barnet selv har nådd en slik alder og modenhet at det også selv må gi eget samtykke.»

Justisdepartementet skrev videre i proposisjonen:

«Foreldrene kan derfor også i prinsippet gi samtykke til at opplysningene i saken offentliggjøres, eventuelt slik at de blir offentlige etter offentlighetsloven med den følge at pressen kan kreve å gjøre seg kjent med dem, med de begrensninger som følger av lovens unntaksregler. Det følger av offentlighetsloven § 5 a at opplysningene blir offentlige med mindre de er gjenstand for lovbestemt taushetsplikt. Sosialdepartementets forslag innebærer at det kan bestemmes at opplysningene likevel ikke skal være offentlige. Slik forslaget er utformet, er det noe uklart om forbudet skal gjelde all offentliggjøring, også foreldrenes egen eller pressens viderefremming av opplysninger de har fått fra foreldrene, eller bare pressens krav på dokumentinnsyn etter offentlighetsloven. Det kan også være tvilsomt om forbudet bare skal gjelde barnevernsnemndas plikt til å legge fram opplysningene, eller om det også skal hindre dem i å legge dem fram dersom den selv finner det ønskelig.

Justisdepartementet anser det for sin del klart at foreldrene selv ikke bør hindres i å offentliggjøre de opplysningene de sitter inne med, eller viderefremme dem til pressen. Dette gjelder også opplysninger foreldre er blitt kjent med etter partoffentlighetsreglene i forvaltningsloven, med mindre de er gjenstand for taushetsplikt etter § 13 b annet ledd. Når det gjelder opplysninger som befinner seg hos barnevernsnemnda eller eventuelt andre forvaltningsorganer, antar departementet at det mest logiske etter offentlighetslovens system er at taushetsplikten skal gjelde fullt ut i forhold til massemedia når bestemmelse som nevnt treffes. Det stemmer også best med at barnevernsnemnda selv ikke kan treffe slik bestemmelse, men at det eventuelt må besluttes av departement eller

fylkesmann. Departementet vil foreslå en formulering som gjør det klart at det er dette man tar sikte på.»

Slik vi tolker merknaden fra Justisdepartementet, kan ikke fylkesmannen eller departementet hindre foreldre i å gi opplysninger om sine barn videre til mediene. De kan heller ikke hindre publisering dersom dette skjer i forståelse med foreldrene – og forutsatt at barnet selv ikke har slik alder og modenhet at også barnet må gi samtykke.

Slik blir imidlertid bestemmelsen ikke tolket. Da utkast til ny barnevernslov ble fremlagt i mars 1992, skrev daværende Barne- og familiedepartementet dette i sine generelle merknader til det da identiske ledd i lovteksten i § 6-7: «Videre kan fylkesmannen eller departementet bestemme at opplysninger skal holdes skjult selv om barnets foreldre måtte ha samtykket i at de gjøres kjent.»

Denne feilaktige tolkningen står fortsatt ved lag, etter det vi kan forstå. Dette bør Barne- og likestillingsdepartementet ikke bare rette opp i kommende lovproposisjon til ny lov, men også klargjøre videre åpenhet i til erstatning for den gammelmodige og villedende teksten som ble formulert for over 30 år siden. Vi tillater oss å fremme følgende forslag til ny tekst i utkastets § 6-7 sjette, syvende og åttende ledd.

«Taushetsplikt etter bestemmelsen her verner barns, foreldres og foresattes personlige forhold etter første ledd, og omfatter ikke vern av ansatte i offentlig forvaltning, eller i offentlige eller private barneverntjenester.

Ved samtykke fra foreldre om opphevet taushetsplikt, skal barnets samtykke foreligge når barnet har nådd en slik alder og modenhet at det også selv må gi eget samtykke, og i alle tilfeller når barnet er fylt 15 år.

Dersom et barns interesser tilsier det, før barnet fyller 15 år, kan fylkesmannen eller departementet bestemme at opplysninger som i utgangspunktet er underlagt taushetsplikt etter denne lov, ikke kan gis innsyn i etter offentleglova, dersom opplysningene rører barnets eller foreldrenes identitet.»

Mange journalister som har bred erfaring på dette området, opplever ofte at taushetsplikten (mis)brukes til å beskytte seg selv eller kolleger, enten fordi de tror at loven kan tolkes så vidt, eller fordi de regner med at andre ikke kjenner lovens begrensninger. Dette er bakgrunnen for at vi mener at lovteksten bør presisere at taushetsplikten ikke skal brukes til vern av det offentlige selv eller deres ansatte.

Eksempelvis kan nevnes tilfeller der offentlig ansatte som intervjues, nektes av sine ledere å kritisere andre etater eller ledere i andre etater i en barnevernssak, med henvisning til taushetsplikten. Bestemmelser som skal skjerme sårbare mennesker misbrukes dermed til å hindre fri debatt, noe som aldri har vært lovgivers intensjon.

Andre eksempler er barnevernsledere- og ansatte som vil unndra seg offentlig omtale eller kritikk. Journalister kan sjelden bevise at taushetsplikten blir misbrukt slik, men det har skjedd at selv med fullmakter om fritak fra taushetsplikt fra de involverte - en ungdom og dets foreldre, og det er saklige og samfunnsmessige grunner til å omtale saken i anonymisert form, blir det likevel ikke gitt verken innsyn eller intervju med eller tilsvarende fra barnevernet. Uten hjemmel eller begrunnelse blir fullmaktene ikke tatt hensyn til.

Denne typen avskjæring av innsyn og offentlig debatt vanskeliggjør pressens samfunnsoppdrag, hindrer systemkritikk og også balansert omtale av barnevernet. I siste instans svekker det ytringsfriheten til barna, og det svekker demokratisk kontroll av det offentlige.

Vi understreker så sterkt vi kan at det er viktig for alle parter å gjøre bestemmelser om taushetsplikt langt mer presise og entydige enn tilfellet er i dag.

For det andre gjelder det lovutkastet § 101 om fylkesnemndas forhandlingsmøter. Forslaget lyder slik:

«Fylkesnemndas møter holdes for lukkede dører.

Det kan likevel besluttes at møtet skal holdes helt eller delvis for åpne dører, når partene begjærer det eller samtykker og nemnda finner dette ubetenkelig.

Hvis nemnda finner det ubetenkelig kan det besluttes at personer med tilknytning til en part kan overvære forhandlingene. Nemnda kan også gi personer adgang til å overvære forhandlingene og rådslagningsmøtet når dette skjer i opplærings- eller forskningsøyemed.

Alle tilstedeværende har taushetsplikt og referatforbud med mindre nemnda bestemmer noe annet.»

Det er vår oppfatning at parten eller partenes rettigheter med hensyn til åpenhet i fylkesnemndas møter må styrkes vesentlig, slik at partens ønske skal være avgjørende i spørsmål om forhandlingene skal skje helt eller delvis for åpne dører. Vi foreslår derfor at andre ledd i utkastet § 101 utformes slik:

«Hvis partene begjærer det eller samtykker, skal møtet holdes helt eller delvis for åpne dører, med mindre fylkesnemnda finner at dette ikke bør skje av hensyn til barnets beste.»

Det er også vår oppfatning at det bør legges til rette for at også forhandlingene i fylkesnemnda kan refereres fra, når dette kan skje i betryggende former. Vi viser i den forbindelse til domstollovens system, med ulike regler for å regulere hvem som kan være tilstede under forhandlingene og med ulike begrensninger på hva som kan refereres, regelmessig fører til at journalister er til stede, også når dørene er lukket for publikum generelt. Det gjelder eksempelvis saker om seksuelle overgrep og familievold, og hvor man nøye følger de anvisninger som gis av retten med hensyn til hva som kan gjengis offentlig og på hvilke premisser – blant annet hva gjelder anonymisering. Vi kjenner knapt til at det har vært tilfeller hvor domstolene har funnet at disse premissene har blitt brutt av mediens representanter.


Med tanke på at samfunnet bør få større kunnskap om saker som fylkesnemnda behandler, foreslår vi at det i

- § 101 tredje ledd gis en regel om at nemnda kan gi personer adgang til å overvære forhandlingene på nærmere angitte vilkår, når dette skjer i opplysnings-, opplærings- eller forskningsøyemed.
- § 101 fjerde ledd erstattes med følgende: «Når møtet holdes for lukkede dører kan fylkesnemnda nedlegge referatforbud, jf domstoloven § 129 andre ledd bokstav b), jf domstoloven § 125 første ledd bokstav b), eller taushetsplikt, jf domstoloven § 128.

- § 104 føyes til en bestemmelse om at nemnda skal kunne offentliggjøre sine vedtak i anonymisert form, jf domstoloven § 130 tredje ledd.

Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund



Nils E. Øy

generalsekretær (kst)

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud

advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen

generalsekretær



NORSK
PRESSEFORBUND



NORSK
JOURNALISTLAG



NORSK
REDAKTØRFORENING

Til Klima- og miljødepartementet
Hav- og forurensningsavdelingen
postmottak@kld.dep.no

Oslo, 29.11.2016

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

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.

Vi vil i vår fellesuttalelse fokusere på to temaer som vi mener mangler i departementets rapportering av den norske miljøinformasjonslovgivningen. Det gjelder for det første arbeidet med å utarbeide en veileder til miljøinformasjonsloven, og for det andre å forhindre at den som ber om miljøinformasjon og har vunnet frem for Miljøklagenemnda, blir sittende med saksomkostningsansvaret dersom virksomheten bringer saken videre inn for rettsapparatet.

Veileder til miljøinformasjonsloven

I Århuskonvensjonen artikkel 3 nr. 2 legges det som kjent til grunn at «enhver part skal etterstrebe å sikre at offentlige tjenestemenn og myndigheter bistår, veileder og tilrettelegger for allmennheten med hensyn til tilgang til miljøinformasjon (...)».

I den norske rapporteringen av Århuskonvensjonen i 2010, viste departementet den gang til at en veileder til miljøinformasjonsloven ikke var utarbeidet, fordi dette må sees i sammenheng med den nye offentleglova. Denne loven har nå vært i kraft siden 1. januar 2009 og Justis- og politidepartementet har kommet ut med «Rettleiar til offentleglova» i rundskriv 12/2009. Det er da påfallende at departementet ikke nevner utarbeidelsen av en slik veileder på nytt, særlig tatt i betraktning at dette nå er nedfelt som et forpliktende tiltak i Norges tredje handlingsplan Open Government Partnership (OGP) 2016-2017 punkt 3 «Åpenhet om miljøinformasjon».

Vi er enige i at offentleglova og miljøinformasjonsloven må samsvare med hverandre, men siden førstnevnte innsynslov ble vedtatt for ti år siden, og miljøinformasjonsloven § 3 første ledd understreker at loven ikke innskrenker retten til opplysninger etter offentleglova, burde en slik veileder, etter vår oppfatning, vært utarbeidet for lengst.

Vi er enig med departementet når det på s. 7 i høringsnotatet understrekes at «Begrenset kunnskap om og bruk av miljøinformasjonsloven blant journalister og andre deler av allmennheten vil kunne bidra til å svekke den praktiske gjennomføringen av de rettighetene Århuskonvensjonen gir». En veileder til miljøinformasjonsloven vil etter vår mening i så måte være et godt pedagogisk arbeidsverktøy for å sikre økt kunnskap om og utvidet bruk av miljøinformasjon både av befolkningen og mediene.

Prosessrisikoen for saksomkostninger

I Århuskonvensjonen artikkel 9 nr. 1 heter det at adgang til overprøving ved en domstol skal være «vederlagsfri eller forbundet med lave kostnader». Vi merker oss i denne sammenheng at departementet i høringsbrevet presiserer at selv om Århuskonvensjonen først og fremst regulerer allmennhetens rett til informasjon fra offentlige organer, og ikke informasjon fra private virksomheter som også er omfattet av miljøinformasjonsloven, oppfordrer konvensjonen til å innføre ordninger som vil medføre en enda bedre informasjon til allmennheten.

Vi vil derfor sette fokus på miljøinformasjonsforskriften av 2003 nr. 1572 § 10, der det heter: «Parter i en tvist for namsmyndigheten eller i et søksmål for domstolene om rett til miljøinformasjon etter lovens kapittel 4 er den som har fremsatt det omtvistede kravet og den virksomheten dette retter seg mot.» Den urimelige konsekvensen av denne bestemmelsen er at prosessrisikoen for saksomkostninger dermed hviler på den som har fremsatt innsynskravet og fått medhold i Miljøklagenemnda, i situasjoner der motpart bringer innsynsspørsmålet videre inn for domstolene.

I norsk rett er denne bestemmelsen blitt aktualisert i saken mellom Naturvernforbundet i Oslo & Akershus og Løvenskiold-Vækerø. I Rt 2010 s. 385 ble som kjent Naturvernforbundet tilkjent saksomkostningene for alle rettsinstanser etter tvisteloven § 20-2 første ledd, slik at de slapp å bære egne saksomkostninger på 476.344 kroner samt skogseierens omkostninger. Men utfallet kan bli et annet i liknende, fremtidige saker, og dette reiser prinsipielle spørsmål i forhold til hvem som egentlig er rett saksøkt i saker som først er blitt vedtatt av Miljøklagenemnda.

Som medlem av Miljøklagenemnda, er undertegnede Nyrud kjent med at på grunn av regelen om prosessrisiko for saksomkostninger, finnes det uheldige eksempler der den som har vunnet frem for nemnda, vegrer seg for å tvangsinn drive kravet overfor namsmyndigheten, idet saksøkte i utgangspunktet står fritt til å få prøvd enhver innsigelse, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 4-2 tredje ledd.

Dersom en liknende regel som tvisteloven § 1-5, om hvem søksmål om gyldigheten av offentlige vedtak skal rettes mot, blir innført i miljøinnsynssaker, vil dette etter vår mening resultere i at den som har fremsatt det omstridte kravet ikke blir sittende med et omfattende saksomkostningsansvar dersom domstolen kommer til et annet resultat enn nemnda. Vi mener derfor at søksmål om gyldigheten av Klagenemndas vedtak må reises mot det offentlige. Først da vil det etter vår oppfatning være korrekt å anføre at adgangen til overprøving ved en domstol, er «forbundet med noen kostnader», som departementet skriver på side 25 i høringsnotatet.

Norsk Presseforbund



Nils E. Øy
generalsekretær (kst)

Med vennlig hilsen

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud
advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
generalsekretær

—



NORSK
PRESSEFORBUND



NORSK
JOURNALISTLAG



NORSK
REDAKTØRFORENING

Til

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

postmottak@kmd.dep.no

Klima- og miljødepartementet

postmottak@kld.dep.no

Oslo 2016-12-02

Deres ref.: KMD ref. 15/1738, KLD ref. 16/169

Høring om forslag endring i regelverk om konsekvensutredninger

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.

Plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger

Vi gir full tilslutning til Kommunal- og moderniseringsdepartementets forslag om oppheving av enkelte bestemmelser om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven. Det er åpenbart nyttig å forenkle og å samle reglene i forskriften.

Når det gjelder forslag til endring i lovens § 11-13 første ledd andre punktum, har vi heller ikke her merknad til foreslått endring, men vil gjerne påpeke bruken av begrepet «elektroniske medier» i siste bisetning. I forslaget til forskrift om konsekvensutredninger er brukt et lignende begrep, «elektronisk tilgjengelig». Strengt tatt er det vel ingen grunn til å tro at det skal oppstå noen misforståelser omkring «elektroniske medier», men begrepet dekker normalt også kringkasting etc. Etersom det et annet sted også er konkretisert til «nettsted», foreslår vi at det både i lovens § 11-13 og i forskriften § 16 brukes uttrykket «elektronisk tilgjengelig på nett».

Forslag til forskrift om konsekvensutredninger

Vi gir full tilslutning til forslaget til ny forskrift, med alle tilhørende regler om offentlige høringer, offentlige møter, kunngjøring av vedtak og lagring av data i offentlige databaser. Forslaget synes å være gjennomtenkt, ikke minst med tanke på at allmennheten og medier vil være særlig viktig i forbindelse med planer og tiltak med virkninger for miljø og samfunn.

Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund



Nils E. Øy

generalsekretær (kst)

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud

advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen

generalsekretær



NORSK
PRESSEFORBUND



NORSK
JOURNALISTLAG



NORSK
REDAKTØRFORENING

Til

Justis- og beredskapsdepartementet

Oslo, 2017-01-17

Deres ref: 16/2701

Høringsuttalelse – endringer i vergemålsloven m.v.

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.

Vi viser til høringsbrev av 19. oktober 2016, og vil kort kommentere spørsmål knyttet til taushetsplikt for verger og vergemålsmyndigheten.

I høringsnotatet foreslås det å endre dagens rettsstilstand slik at det innføres en skjønnsmessig og uklar taushetsplikt for opplysninger om at en person har fått oppnevnt verge. Det gjelder § 46 for vergen og § 65 for vergemålsmyndigheten.

Vi går imot disse lovendringene, og mener de ikke er godt nok begrunnet.

For det første er det for oss åpenbart at opplysning om at en person har fått oppnevnt verge er en opplysning om forhold som har både privatrettslig og offentligrettslige konsekvenser, og som kan ha betydning for personer, bedrifter, organisasjoner og andre som skal relatere seg til vedkommende. Det vil også åpenbart være en viktig opplysning i journalistiske saker.

Etter vårt syn er ikke forslaget godt begrunnet i det foreliggende høringsnotatet. Det vises til at «*En tredjepart vil ikke nødvendigvis ha et beskyttelsesverdig behov for å få slike opplysninger som er omfattet av unntaket.*» Dette er etter vårt syn å begynne i helt feil ende. Å vurdere hvorvidt de som potensielt måtte ønske innsyn i opplysninger om hvorvidt det er oppnevnt verge for en navngitt person har «et beskyttelsesverdig behov» eller ikke, er selvsagt helt umulig.

I mange deler av offentlig sektor vil man med letthet kunne hevde at ulike innsynskrav ikke bygger på et «beskyttelsesverdig behov». Innsynsrettighetene – og taushetsplikten – er imidlertid ikke bygget opp slik. Utgangspunktet er innsyn, og deretter er spørsmålet hva det er nødvendig å beskytte. Det er altså på forvaltningens hånd det «beskyttelsesverdige behovet» må dokumenteres. Og det er interessene til den private part som skal beskyttes. Deretter skal dette behovet veies opp mot de argumenter som taler for innsyn.

I dette tilfellet nevner departementet i sitt notat at det at det er oppnevnt verge for en person, «kan oppfattes som sensitivt». Det er selvsagt mulig. På den annen side er det et spørsmål om ikke det at det oppnevnes en verge for en person, noe som igjen kan ha betydning for blant annet rettsevnen, er en så sentral opplysning at den på forespørsel må kunne gis – uten at det dokumenteres et særskilt «behov». Vi vil mene det.

Vi minner om at det også på andre områder er slik at opplysninger som i noen sammenhenger vil regnes som personlige eller sensitive, i andre sammenhenger kan utleveres enkeltvis, fordi det er en større samfunnsinteresse som slår inn. Eksempler på dette er ligningstall for personlige skatteyttere etter ligningslovens § 8-8, fødselsnummer (som kan unntas etter offentleglova, men som etter folkeregisterloven må utleveres blant annet til journalister, jfr Skattedirektoratets rundskriv nr 5, 2015 – 2. september 2015) og visse typer bedrifts- og produktopplysninger, blant annet med hjemmel i miljøinformasjonslovens § 12.

Et annet moment, som høringsnotatet overhodet ikke synes å drøfte eller problematisere, er hvorvidt det rent rettssikkerhetsmessig er fornuftig å legge opp til en ordning hvor det er vergen og/eller vergemålsmyndigheten som i realiteten skal styre opplysningen om at det finnes en verge, og også vurdere hva som er *«nødvendig av hensyn til personen selv, eller for å sikre at vergen kan utføre sitt oppdrag på en god måte.»*

Har departementet overhodet vurdert muligheten for at en verge, eller for den saks skyld vergemålsmyndigheten, ikke bare har den personen det gjelder, men også sine egne interesser for øye når en slik vurdering skal foretas? Og kan det tenkes at disse i visse tilfeller kommer i konflikt med interessene til den personen som har fått oppnevnt verge?

Vi minner om at det statlige barnevernet, Bufetat og senere Bufdir, sa nei til å kommentere eller gi innsyn til Stavanger Aftenblads journalist Thomas Ergo i den såkalte Glassjenta-saken, selv om tre fylkesmenn hadde fastslått at jentas fullmakt (hun var da 16 år) til opphevelse av taushetsplikten var gyldig. Begrunnelsen, som kom etter grundige juridiske vurderinger fra to etater, var i praksis at det å kommentere saken kunne, selv om jenta var anonymisert, identifisere mor, som Stavanger Aftenblad ikke hadde fullmakt fra. Grunnen til at avisen ikke hadde fullmakt fra mor var for øvrig ikke at hun nektet dem dette, men at de ikke ønsket det. Redaksjonen ville lage en dokumentar om barnets tilværelse i barnevernet, og mor hadde andre interesser enn barnet (omsorgsovertakelsen). Et dusin andre instanser konkluderte motsatt av Bufetat/Bufdir, inkludert den kommunale barnevernstjenesten. Disse instansene ga avisen innsyn og respekterte fylkesmennenes avgjørelse om at barnets fullmakt sto på egne ben.

Et eksempel å nevne er hvordan en oppnevnt verge kan overprøve et samtykke til innsyn, gitt fra en voksen person er Bergens Tidendes reportasje om «Jannes historie» .

Vi mener disse historiene illustrerer den uklarhet som ofte eksisterer hva gjelder taushetsplikt i vergemålssaker, også med hensyn til vergens rolle kontra interessene til den som er satt under vergemål. En regel som den foreslåtte vil etter vårt syn sementere vergens og vergemålsmyndighetenes mandat til, på ganske skjønnsmessig basis, å vurdere og overprøve interesser og synspunkter til en som er satt under vergemål – ikke minst i barnevernet.

Vår konklusjon er derfor at loven ikke bør endres på dette punkt, og at det fortsatt ikke bør være en taushetsbelagt opplysning at det er oppnevnt verge for en navngitt person.

Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund



Nils E. Øy
generalsekretær (kst)

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud
advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
generalsekretær

Til
Forsvarsdepartementet
postmottak@fd.dep.no

Deres ref.: 2015/3139-7/FD V 3/MAY

Oslo 27. januar 2017

Høring – NOU 2016: 19 Samhandling for sikkerhet

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.

Vi takker for invitasjon til å gi synspunkter på NOU 2016:19 «Samhandling for sikkerhet», datert 14. oktober 2016, og for innvilget utsettelse med levering i brev til oss datert 21. januar 2017.

Våre organisasjoner betrakter utredningen og lovforslaget som så abstrakt og upresist formulert, at det blir umulig å vurdere hva lovforslaget konkret vil omfatte av offentlige og private virksomheter, og dermed også hvilke virkninger loven vil få.

Vi erkjenner at moderne samfunn som vårt er sårbart overfor krefter som vil undergrave, sabotere og terrorisere demokratiet. Vi er likevel redde for at alt for omfattende sikkerhetstiltak, ikke minst av det som kalles forebyggende, i karakter og sum kan komme til å virke kvelende på et levende demokrati. Demokratiet er sterkt avhengig av åpenhet, transparens og livlig samfunnsdebatt. Vi frykter at et lovutkast som det foreliggende, som ikke en gang utvalget selv kan konkretisere, kan komme til å få slike negative virkninger.

Problemet fremkommer tydelig i utredningens kapittel 6 om formål og virkeområde for en ny sikkerhetslov. Etter å ha brukt adskillig spalteplass på beskrivelse av formål og en rekke definisjoner, uttaler utvalget (på side 113) at forslaget antakelig vil føre til at «flere virksomheter vil bli underlagt den nye loven», men at det «er vanskelig å vurdere konkret hvor mange virksomheter som vil bli underlagt loven». Det betyr selvsagt også at det ikke er mulig å si noe om hvilke virksomheter i Norge

som vil bli omfattet, til tross for at utvalget mener å levere en oppskrift på hvordan man skal identifisere virksomheter som blir omfattet. Utvalget skriver videre:

«For virksomheter som ikke tidligere har vært underlagt sikkerhetsloven, vil en slik underleggelse kunne få vesentlige konsekvenser. Utvalget erkjenner at økte krav til sikkerhet også vil innebære økte kostnader, som kan virke tyngende for den enkelte virksomhet sett ut fra et bedriftsøkonomisk perspektiv. Utvalget mener likevel at de sikkerhetsmessige gevinstene i et samfunnsperspektiv overstiger de ulempene en utvidelse av lovens virkeområde vil kunne få for enkelte virksomheter. De gjensidige avhengighetene på tvers av samfunnssektorer og på tvers av virksomheter, gjør at det ikke er mulig å sikre de grunnleggende nasjonale funksjonene, uten at det samtidig stilles sikkerhetsmessige krav til de virksomheter som har en kritisk betydning for disse funksjonene.»

Det er en gåte for oss å forstå hvordan utvalget kan mene at de sikkerhetsmessige gevinstene, formodentlig av utvalgets foreslåtte tiltak, vil overstige de ulempene som blir pålagt enkelte virksomheter, når man ikke en gang makter å peke konkret på hvilke (typer) virksomheter dette gjelder.

Vår anbefaling er at utredningen legges i en skuff. Er det tvingende behov for å utbedre gjeldende sikkerhetslov, foreslår vi at det håndplukkes personer til et nytt utvalg, som er i stand til å formulere en lovtekst, med premisser, som er forståelige.

Med hilsen

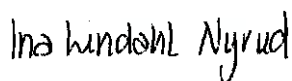
Norsk Presseforbund



Nils E. Øy

generalsekretær (kst)

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud

advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen

generalsekretær