



Justis- og beredskapsdepartementet

Oslo, 2019-12-02

Høring om ny forvaltningslov – NOU 2019:5

Vi viser til høringsbrev av 3. juni.

Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Vi har for øyeblikket rundt 750 medlemmer. Ytringsfrihet, informasjonsfrihet og redaksjonell uavhengighet er blant foreningens hovedarbeidsområder.

1. Innledning og konklusjoner

Det foreliggende lovforslaget omfatter en rekke saksfelt og problemstillinger som i liten eller ingen grad berører våre interesseområder direkte. Vi vil derfor konsentrere vår høringsuttalelse om følgende temaer:

- 1) Lovens virkeområde
- 2) Taushetsplikten generelt – erfaringer – ikke beskytte forvaltningen selv – avveining av ulike hensyn – gradering etter hva som utløser avgivelse av opplysninger
- 3) Taushetsplikten for personlige forhold – offentlig ansatte – personlige data
- 4) Taushetsplikten for forhold av konkurransemessig betydning – mer uklart - gradering
- 5) Unntak fra taushetsplikten – særlig barnevern
- 6) Partsinnsyn flyttes til offentleglova
- 7) Taushetspliktens avgrensning i tid
- 8) Taushetsplikt for døde
- 9) Forskriftshjemmel

Vi kommenterer de ulike forholdene i samme rekkefølge nedenfor.

Våre hovedsynspunkter er disse:

- Lovens virkeområde bør ikke innsnevres.
- Oversikten over hva som eksplisitt ikke skal regnes som «personlige forhold» bør utvides.
- Unntaket for tjenstlige forhold må omformuleres.
- Dagens formulering om unntak for forretningshemmeligheter bør beholdes.
- Reglene for samtykke i barnevernssaker bør endres.
- Taushetspliktens avgrensning i tid bør strammes inn betydelig.
- Fravik av taushetsplikt for avdøde personer bør fremgå av loven.
- Dagens forskriftshjemmel bør beholdes og ikke utvides.

For øvrig støtter vi de forslagene som ellers fremgår av høringsuttalelsene til Norsk Journalistlag og NRK.

2. Generelt om lovforslaget

For de redaktørstyrte mediene er forvaltningsloven, og primært kapittelet om taushetsplikt, en viktig del av det journalistiske rammeverket. Forvaltningsloven skal bidra til rettssikkerhet, gjennom blant annet åpenhet og innsyn i egne saker, og samtidig sikre borgernes legitime krav på vern om sitt privatliv og sin forretningsdrift. Reglene om lovbestemt taushetsplikt setter derfor noen klare begrensninger for hvilke typer informasjon det offentlige, eller personer i offentlig tjeneste, kan gi fra seg. Det innebærer igjen en åpenbar begrensning i medienes (og allmennhetens) frie tilgang til informasjon.

Taushetsplikten er altså per definisjon en inngripen i konvensjons- og grunnlovsfestede rettigheter etter blant annet EMK artikkel 10 og Grunnlovens § 100. I tillegg utgjør altså taushetsplikten en klar praktisk begrensning i medienes muligheter til å utøve det som er en anerkjent samfunnsfunksjon, nemlig det å være «vaktbikkje» for allmennheten, «a public watchdog», slik det er uttrykt i flere kjennelser fra Den europeiske menneskerettsdomstolen. I forlengelsen av disse kjennelsene ligger det klare oppfordringer til forvaltningen om å avgrense unntakene fra innsyn til det aller mest nødvendige. Det ligger også oppfordringer om å vurdere nøye hvilke typer opplysninger som må eller kan unntas fra innsyn, målt opp mot blant annet allmennhetens interesse i å få innsyn i de samme opplysningene.

Allerede her ligger det et behov for nyanseringer og presiseringer som vi dessverre ikke mener er besvart gjennom det foreliggende lovforslaget. Vi hadde store forhåpninger til forvaltningslovutvalgets arbeid med å lage en ny og mer moderne forvaltningslov. Etter vårt syn er det flere sider ved loven, ikke minst hva gjelder taushetsplikt, som trenger en oppgradering og modernisering. Behovet for avgrensning og presisering, behovet for opprydding i til dels gamle, til dels alt for omfattende taushetspliktbestemmelser, er åpenbart. Dessverre har ikke utvalget levert i forhold til disse utfordringene. I stedet fremmer utvalget forslag som vil ta oss bakover i tid, ikke mot en mer moderne og åpen forvaltning, men mot mer lukkethet og mindre innsyn i offentlige anliggender. Det kan se ut som om utvalget har vært mer opptatt av å møte bekymringer og ønsker fra forvaltningen selv, enn å se lovgivningen fra innbyggernes og allmennhetens ståsted. Det er sterkt beklagelig.

3. Lovens virkeområde

I likhet med flere andre høringsinstanser er vi svært skeptiske til å innskrenke lovens virkeområde. Vi har de siste tiårene sett en utvikling hvor det offentlige i stadig større grad organiserer deler av sin virksomhet i egne juridiske enheter. Utvalgets forslag vil kunne medføre at vi får tre ulike virkeområder for tre ulike lover som til dels henger sammen og til dels overlapper hverandre: forvaltningsloven, offentleglova og arkivloven. Offentleglova har som kjent et virkeområde som vil strekke seg videre enn det forvaltningslovutvalget foreslår hva gjelder forvaltningsloven, og arkivlovutvalget ([NOU 2019:9](#)) foreslår som kjent å utvide arkivlovens virkeområde til å gjelde en større del av offentlig forvaltning enn hva forvaltningslovutvalget nå foreslår som forvaltningslovens virkeområde. Det burde være unødvendig å påpeke det uheldige i dette.

Sett fra medienes, og allmennhetens, ståsted, er det åpenbart at en innsnevring som utvalget foreslår vil oppleves som at rettigheter og rettssikkerhet overfor offentlig maktutøvelse blir redusert.

4. Taushetsplikten generelt

Taushetsplikten står sterkt i norsk forvaltning, ofte sterkere enn det er juridisk og faktisk grunnlag for. Resultatet er at både redaktørstyrte medier og andre i mange sammenhenger blir nektet innsyn i opplysninger det ikke er grunnlag for å nekte innsyn i. Det finnes tallrike eksempler på at journalister og redaksjoner er nektet tilgang til informasjon, med henvisning til lovbestemt taushetsplikt, basert på en *tolkning* av taushetsplikten som ofte går lengre enn det er grunnlag for. Vi viser her blant annet til de uttalelser fra Sivilombudsmannen som Norsk Journalistlag har listet opp i sin høringsuttalelse.

At det blir slik er til en viss grad forståelig. For alle praktiske formål kan vi si at offentlig ansatte blir klart og tydelig fortalt hvor viktig det er å overholde lovbestemt taushetsplikt, og hva som er konsekvensene av ikke å gjøre det – inkludert referanser til straffelovens bestemmelser. De fleste kommuner holder seg for eksempel med taushetserklæringer de ansatte må underskrive. Mange av dem går lengre enn det er lovhjemmel for, en god del er lovstridige, blant annet i forhold til Grunnlovens § 100.

Det er langt svakere tradisjoner for å forklare viktigheten av åpenhet og innsyn. Konsekvensene av å bryte *disse reglene* er da også nærmest fraværende. Resultatet er – naturligvis – at mange offentlig ansatte velger å strekke taushetsplikten mye lengre enn det er grunnlag for. Ofte får de, av ulike hensyn, støtte fra sine overordnede og fra etatsledelsen. Da er det ikke alltid usikkerhet med hensyn til jussen som spiller den sentrale rollen, men snarere et ønske om ikke å eksponere forvaltningen for det ubehag som offentlig innsyn kan føre med seg.

For i størst mulig grad å unngå den type problemstillinger, mener vi det bør slås fast direkte i loven det som er gjeldende rett i dag, nemlig at taushetsplikten aldri kan anvendes for å beskytte forvaltningen eller det offentlige selv. I dag ser vi en rekke eksempler, blant annet i kommunale reglementer, på at dette prinsippet ikke er forstått. Til tross for flere departementale rundskriv gjennom mange år, er det fortsatt et stort antall norske kommuner som holder seg med reglementer for folkevalgte organer hvor det heter at de folkevalgte har taushetsplikt om det som blir sagt på møter i folkevalgte organer når disse er lukket med hjemmel i kommunelovens § 31.

Det bringer oss over på et annet aspekt hvor vi mener forvaltningslovutvalget nærmer seg taushetsplikten fra en underlig vinkel. I problematiseringen av hvordan reglene praktiseres i dag har utvalget blant annet vist til en evaluering av offentleglova, gjennomført av Oxford Research i 2014-2015, på oppdrag fra Justisdepartementet. De utdrag utvalget viser til bekrefter i stor grad det som er vårt generelle inntrykk, nemlig at de – for sikkerhet skyld – gjerne unndrar mer enn det som strengt tatt følger av loven:

«I likhet med informantene fra departementene, opplever informantene fra direktoratene en viss redsel for å gi for mye innsyn ved at det utleveres informasjon som ikke skulle vært utlevert. Her er informantene tydelige på at de utøver en del skjønn for å beskytte personopplysninger.»

Denne tilnærmingen – altså å betrakte lovens funksjonalitet fra et *saksbehandlerperspektiv* – sprer seg også til utvalget vurderinger av gjeldende lovverk og behovet for endringer. Vi kommer tilbake til dette blant annet under punkt 6. Resultatet er uansett at det er forvaltningens utfordringer og problemer som blir styrende for utvalgets forslag, ikke hensynet til dem lovgivningen skal beskytte eller hensynet til allmennhetens legitime krav på informasjon.

Slik vi ser det har utvalget ikke tatt opp i sine vurderinger den rettsutvikling som har skjedd både nasjonalt og ikke minst internasjonalt de siste årene. Utvalget nærmer seg taushetsplikten som en absolutt størrelse, uten å skjele til de hensyn som blant annet Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har påpekt en rekke ganger og hvis rettspraksis det er redegjort nærmere for i NRKs høringsuttalelse:

- Formålet med innsynskravet
- Hvorvidt det er opplysninger av allmenn interesse
- Om det er mediene som spør – i kraft av sin «vaktbikkjefunksjon»
- Hvorvidt opplysningene er tilgjengelig

EMD har altså anvist en langt mer nyansert tilnærming til disse spørsmålene enn det mye av norsk «rettspraksis» innebærer.

I tillegg mener vi det er et vesentlig aspekt ved praktiseringen av taushetsplikten *i hvilken sammenheng* opplysningene er avgitt. Det må, etter vårt syn, skilles mellom opplysninger på tre ulike nivåer:

- Opplysninger som er avgitt som resultat av en lovpålagt plikt (typisk avgivelse av skatteopplysninger eller opplysninger i forbindelse med å bli ført som stevnet vitne og lignende).
- Opplysninger avgitt som ledd i utøvelse av en borgerrettighet (typisk ved søknad om støtte fra NAV, kommunal bostøtte og lignende).
- Opplysninger avgitt som ledd i en prosess hvor man søker et særlig privilegium eller stilling (typisk ved søknad om for eksempel skjenkebevilling eller andre offentlige godkjenninger, eller ved offentlige anbudsprosesser eller kontraktsinngåelser).

Sivilombudsmannen har sagt noe om dette, for eksempel i forbindelse med søknader om skjenkebevillinger. I årsmeldingen for 1998, side 142 skriver for eksempel ombudsmannen dette i forbindelse med spørsmålet om behandlingen av en skjenkesøknad burde gå for lukkede dører på grunn av lovbestemt taushetsplikt om søkerens personlige forhold:

”Den som søker om skjenkebevilling må som hovedregel avfinne seg med at også ens personlige forhold blir offentlig belyst og drøftet under bevillingsbehandlingen fordi det er viktig for en bevillingshaver å ha offentlig tillit. Taushetsplikten setter imidlertid skranker her. Det må likevel etter mitt syn kunne kreves at det foreligger spesielle forhold som gir grunn til å anta at representantene i forbindelse med behandlingen i offentlig møte vil trekke frem nærgående personlige opplysninger om bevillingshaveren for at dørene skal kunne lukkes.”
(Sivilombudsmannens årsmelding 1998 s 142)

Vi mener det kan stilles spørsmål ved om ikke det i gitte tilfeller og i visse offentlige prosesser, burde legges særlige føringer for åpenhet og innsyn i forvaltningen, slik det også er i domstolene. I sistnevnte instanser blir det jo regelmessig offentliggjort opplysninger som ellers ville være underlagt lovbestemt taushetsplikt, ikke minst om personlige forhold. Dette skjer fordi det er større hensyn – rettssikkerheten, tilliten til domstolene og trygget for en rettferdig rettergang – som overstyrer hensynet til selv privatpersoner behov for å beskytte opplysninger om sine personlige forhold.

På samme måte kan man tenke seg at det i forvaltningen ble lagt til grunn en større grad av åpenhet knyttet til for eksempel søknader om særlige offentlige privilegier, ved deltakelse i offentlige anbudskonkurranser og lignende. Etter vårt syn burde det i alle offentlige anbudsdokumenter slås uttrykkelig fast at en eventuell ferdig fremforhandlet avtale vil være gjenstand for offentlig innsyn, muligens med enkelte, få og forhåndsdefinerte unntak. På samme måte kunne man ved søknader om for eksempel skjenkebevillinger gjøre oppmerksom på at opplysninger om personlige forhold med relevans for søknaden, for eksempel vandelsattester, vil være offentlige underveis i prosessen.

Denne typen vurderinger og nyanseringer ser ut til å være helt fraværende i utvalgets drøfting.

Som en undersøkelse gjennomført av Norsk Journalistlag viser, har antallet taushetspliktbestemmelser i norsk lovgivning økt kraftig de siste årene. Det er i seg selv utfordrende, fordi det skaper en mer uoversiktlig rettstilstand. I tillegg kommer det faktum at en rekke av de nye lovbestemmelsene er helt generelle og vide; bestemmelser som gjør at taushetsplikten vil omfatte mye mer enn det som er det uttrykte beskyttelsesverdige formålet.

Fire eksempler:

- I arbeidsmiljølovens bestemmelser om varslervern er det tatt inn en bestemmelse hvor det, ut fra forarbeidende, åpnes for at ikke bare varslersens identitet taushetsbelegges, men også vedkommendes arbeidssted. Poenget må være at vernet kun skal innebære at man ikke kommer på sporet av varsleren. Ikke at et utsatt arbeidssted skal komme i et uheldig lys.
- I den nye tivoliloven heter det i §11 at «Enhver som utfører arbeid eller tjeneste for tilsynsmyndigheten, har taushetsplikt etter forvaltningsloven om det som de får kjennskap til under utføringen av arbeidet eller tjenesten.» Det tas ingen forbehold om opplysningenes art eller karakter. Taushetsplikten gjelder alt man «får kjennskap til».
- En tilsvarende formulering er tatt inn i den nye taubaneloven, hvor offentlig ansatte pålegges et omfattende hemmelighold av alle opplysninger knyttet til de hendelser som det skal varsles og rapporteres om.
- Samme formulering går igjen jernbaneundersøkelsesloven, hvor det også er visse tilleggspunkter om utvidet taushetsplikt.

5. Taushetsplikt for opplysninger om noens personlige forhold

Vi forstår utvalget slik at man i hovedsak ønsker å videreføre dagens rettstilstand. Utvalget skriver i spesialmerknaden til utkastets § 33 (side 592, høyre spalte):

«Paragrafen fastsetter rekkevidden av taushetsplikten for opplysninger om personlige forhold. I dagens lov er dette regulert i § 13 første ledd nr. 1 og annet ledd. Bestemmelsen utgjør langt på vei en videreføring av gjeldende rett, men den regner i tillegg opp en del opplysninger som kan eller ikke skal anses som personlige.»

Vi gjør for ordens skyld oppmerksom på at det må skyldes en misforståelse når utvalget skriver at bestemmelsen viderefører gjeldende rett, «men» at den «i tillegg» regner opp en del opplysninger som

ikke skal anses som personlige. De opplysningene som regnes opp i utvalgets forslag er nesten identiske (bortsett fra at par som foreslås tatt ut) med oppstillingen i dagens lovs § 13, andre ledd.

Når det gjelder utkastets § 33, første og andre ledd, har vi ellers ingen problemer med dette. Slik det er utformet må det, som utvalget understreker, innebære en videreføring av gjeldende rett. Den oppstillingen som foretas i annet ledd er riktignok ikke uttømmende, men den angir på en anskueliggjørende måte hvilke typer opplysninger det er snakk om. Det er viktig at det i forarbeidende presiseres at det nettopp er de typisk personlige og private opplysninger som er ment å vernes.

Derimot er vi skeptiske til at det i oppstillingen som er gjort i tredje ledd. I stedet for å utvide oppstillingen av ikke-taushetsbelagte opplysninger, har utvalget valgt å ta bort opplysning om fødested (er det en inkurie?) og ellers beholde de øvrige.

Vi mener lovgiver bør-benytt anledningen til å inkludere flere opplysninger som i dag ikke er spesifikt unntatt fra taushetsplikten, men som etter vårt syn det er naturlig å slå fast ikke er underlagt taushetsplikt. I den nye lov om folkeregistrering er for eksempel følgende spesifikt unntatt:

- En persons fulle navn
- Navnehistorikk (fremgår av Prp 164 L 2015-2016 – punkt 16.4)
- Fødested
- Fødselsdato
- Fødsels- og d-nummer
- Grunnlaget for registrert identitet
- Adresse
- Adressehistorikk (fremgår av Prp 164 L 2015-2016 – punkt 16.4)
- Statsborgerskap
- Sivilstand
- Vergemål
- Stadfestet fremtidsfullmakt etter vergemålsloven
- Dødsdato

Til punktene om navne- og adressehistorikk viser vi til Prp 164 L (2015-2016), punkt 16.4, hvor det heter:

«Historiske opplysninger om navn og adresse foreslås imidlertid unntatt fra taushetsplikt. Slike opplysninger kan være nødvendige for mange brukere av registeret, og anses ikke som spesielt beskyttelsesverdige.»

I tillegg kommer opplysninger som utvalget selv nevner på side 285:

- Nettoinntekt, nettoformue og skatt
- Eierskap til fast eiendom
- Eierskap til aksjer
- Lønn i fast stilling, medregnet lederlønninger med tilhørende bonus

Vi mener det også burde klargjøres at følgende opplysninger ikke er omfattet av taushetsplikten:

- Ektefelle/registrert partner
- Barn
- Foreldreansvar

Etter vårt syn er opplysninger om hvem som er ektefelle/registrert partner ikke en opplysning av personsensitiv karakter. Opplysningen har dessuten både offentligrettslige og privatrettslige sider som gjør det legitimt å etterspørre slike opplysninger. Det samme resonnementet kan fremføres når det gjelder opplysninger om barn og om foreldreansvar.

Vi mener videre det er viktig, ikke minst gitt opplistingen i utkastets § 33, andre ledd, at forarbeidende til den kommende loven tydeliggjør ikke bare hva som regnes som "noens personlige forhold", men også i en viss utstrekning hva som *ikke* hører hjemme under begrepet. Det hersker, slik vi opplever det, betydelig forvirring på dette området i deler av forvaltningen. Et gjennomgående problem er at begrepet tolkes for vidt, og det gjelder særlig forhold knyttet til yrkesutøvelse i offentlig sektor. Dette til tross for at blant andre Sivilombudsmannen har slått fast at opplysninger om offentlige tjenstemenns utførelse av tjenesten som utgangspunkt ikke er underlagt lovbestemt taushetsplikt.

Et eksempel for å illustrere de ulike forståelser av hva som omfattes av taushetsplikten, viser vi til politiregisterloven §23, som i utgangspunktet har en formulering av taushetsplikten identisk med forvaltningsloven. Av forarbeidene (Ot prp nr 108 2008-2009 s 304 – punkt 21.6) heter det imidlertid:

"Begrepet «noens personlige forhold» omfatter i strafferettspleien også blant annet fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, selv om dette ikke uttrykkelig fremgår av straffeprosessloven § 61a."

Det bringer oss over på det andre punktet vi er sterkt kritiske til når det gjelder utvalgets forslag. I forlengelsen av de unntak som er opplistet ovenfor foreslår utvalget å ta inn et punkt om unntak fra taushetsplikten for *«opplysninger om straffbare forhold i verv eller ledende stilling i offentlig tjeneste.»*

Dersom vi tolker utvalgets resonnement på side 285 i utredningen riktig, innebærer dette en uttømmende beskrivelse av hvilke tjenstlige eller strafferettslige forhold som skal være unntatt fra taushetsplikten. Det innebærer i så fall en dramatisk og etter vårt syn helt uakseptabel endring av dagens rettstilstand. Som departementet vil være vel kjent med, blant annet gjennom sin egen veileder i offentliglova, side 83-84, hvor det heter:

«At ein offentlig tenestemann har fått ein tenesterelatert reaksjon, som til dømes avskil, blir ikkje rekna som eit personleg tilhøve. Det vil òg vere høve til å opplyse om den direkte årsaka til reaksjonen, til dømes at personen har utvist grov uforstand i tenesta, medan opplysningar om den nærare bakgrunnen for handlingane derimot vil vere omfatta av teieplikt dersom desse opplysningane seier noko om tenestemannens personlege karakter. Det vil heller ikkje vere teieplikt for opplysningar om at ein tenestemann har gjort seg skuldig i straffbare handlingar i tenesta og kva reaksjon dette har ført til, anten det gjeld administrative eller strafferettslege reaksjonar. Nærare opplysningar om personlege eigenskapar hos gjer83 ningsmannen vil derimot falle inn under teieplikta. Det same gjeld nærare skildringar av handlingane og bakgrunnen for desse, i den grad slike opplysningar vil vere eigna til å karakterisere vedkomande som person, jf. førre avsnitt. Dette må vurderast konkret i den enkelte saka.»

Vi mener dette gir en svært presis, forutsigbar og ikke minst prinsipiell veiledning i hva som naturlig bør være taushetsbelagt. Det sunne prinsipp at hva en offentlig ansatt tjenestemann eller -kvinne gjør i tjenesten ikke kan taushetsbelegges, gir mening, noe også blant andre Sivilombudsmannen har slått fast

ved en rekke anledninger. Når utvalget nå foreslår å gjøre store deler av disse opplysningene taushetsbelagte, er det et kraftig tilbakeslag for tanken om mer åpenhet i forvaltningen. Det bygger dessuten opp under vår berettigede mistanke om at utvalget har hatt mer øye og øre for forvaltningens bekvemmelighet enn allmennhetens berettigede informasjonsbehov. Vi frykter at et slikt forslag vil bidra til økt mistillit til forvaltningen. Det bør ikke den nye loven bidra til.

Vi støtter derfor NRKs forslag til omformulering av tredje ledd i utkastets § 33:

«Det samme gjelder opplysninger om straffbare forhold eller tjenstlige reaksjoner i verv eller stilling i offentlig tjeneste.»

6. Taushetsplikt for forhold av konkurransemessig betydning

Vi er svært overrasket og skuffet over at utvalget foreslår en betydelig utvidelse av taushetsplikten for det vi kan kalle forretningshemmeligheter.

Så vidt vi kan se er utvalgets eneste begrunnelse for å foreslå en så vidt dramatisk endring i taushetsplikten at «Kriteriet 'konkurransemessig betydning' blir opplevd som vanskelig i praksis». Igjen går utvalget i den fellen at man først og fremst vil løse et praktisk problem for forvaltningen, snarere enn å ivareta viktige samfunnsmessige interesser. Utvalget begrunner ikke forslaget med at dagens praksis har ført til at private aktører har lidd tap eller andre relevante samfunnsmessige konsekvenser. Det er kun forvaltningens egne saksbehandlingsbetyrninger som synes å være styrende.

Etter vårt syn er dagens rettstilstand ganske presis og begripelig. Kriteriet er at det må dreie seg om opplysninger som det vil være «av konkurransemessig betydning å hemmeligholde». Som nær sagt alle juridiske standarder vil også denne måtte gjøres til gjenstand for avveininger og skjønnsmessige vurderinger. Men dersom en legger departementets egen veileder til grunn så er det ikke så vanskelig å se hva som vil omfattes av begrepet:

- *Kjerneområdet for teieplikta er næringsopplysningar som andre kan nytte på tilsvarande måte i eiga næringsverksemd, dvs. forretningsløyndomar i meir tradisjonell forstand. Her står grunngevinga for teieplikta særleg sterkt. Typiske eksempel vil vere opplysningar om produksjonsmetodar og om nye produkt som er under utvikling.*
- *Marknadsanalyser, økonomiske utrekningar og prognosar og meir konkrete forretningsstrategiar og liknande kan òg vere av ein slik karakter at konkurrentar kan utnytte dei. Det same gjeld informasjon som det 85 ikkje ligg nokon skapande eller original tanke bak, som til dømes kundelister.*
- *Opplysningar om avtalar med forretningspartnarar og om innhaldet i avtalane kan etter omstenda vere underlagde teieplikt.*
- *Opplysningar om planlagde marknadsføringstiltak (kan) vere underlagde teieplikt.*

Utvalget argumenterer med at dagens kriterium er vanskelig å forholde seg til for saksbehandlerne og at man vil forenkle. I stedet legger man inn kriterier som er enda mer skjønnsmessige. Det kan selvsagt sies å være en «forenkling», men bare i den forstand at man skaper en langt mer uforutsigbar rettstilstand, hvor enda mer overlates til byråkratiets skjønn. Det er, med all respekt, elendig lovgivningsteknikk, det vi kan kalle «latmannslovgivning».

Utvalget skriver under punkt 19.10.2 (side 288, venstre spalte):

«Etter *utvalgets* syn bør taushetsplikten gjelde «drifts- eller forretningshemmelighet». Dette vil utgjøre en forenkling og rendyrking av dagens kriterium. Forenklingen ligger i at kravet om «konkurransmessig betydning» sløyfes, i tillegg til henvisningen til «tekniske innretninger og fremgangsmåter». Rendyrkingen ligger i at dagens krav om at det må være av betydning å «hemmeligholde» opplysningen «av hensyn til den som opplysningen angår», går fra å være et støttemoment til å bli det sentrale avgrensingskriteriet innenfor den ramme loven trekker opp.»

Hva mener utvalget med dette? På hvilken måte er det en forenkling å sløyfe «konkurransmessig betydning», bortsett fra at man fjerner det eneste klare skadekravet i paragrafen og det eneste som kan gi en fornuftig forklaring på hvorfor noe bør holdes hemmelig? I stedet legger man inn en forklaring på «drifts- eller forretningshemmeligheter» om at det er opplysninger «det er grunn til å verne om»? Hvilken «grunn» skal det være? Det sier utvalget ingenting om. Dette i motsetning til dagens lovtekst, som – særlig lest sammen med Justisdepartementets veileder – gir en meget god forklaring på hva som er rettstilstanden.

Utfordringen er imidlertid at utvalget synes å ville *endre* dagens rettstilstand, slik at langt flere typer opplysninger blir underlagt lovbestemt taushetsplikt. Dette vil gjøre det langt vanskeligere å avdekke korrupsjon, uheldige bindinger og inhabilitet og økonomisk kriminalitet dersom det blir vedtatt. Det vil for eksempel, i langt større grad enn i dag, bli anledning til å unnta ferdig fremforhandlede avtaler mellom det offentlige og private leverandører. Vi antar det er unødvendig å vise til eksempler på at nettopp innsyn i denne typen opplysninger har vært avgjørende for mediernes avdekking av korrupsjon og ukultur. I stedet for å avgrense denne innsynsmuligheten burde det, i lov eller forskrift, tas inn eksplisitte bestemmelser om at kontrakter inngått med det offentlige som altoverskyggende hovedregel er gjenstand for offentlig innsyn, selv om de ellers skulle inneholde opplysninger som man i andre sammenhenger kunne ansees som underlagt lovbestemt taushetsplikt.

Vi stiller oss uforstående til at utvalget vil slå inn på en slik linje, og ber om at departementet avviser forslaget og beholder dagens lovtekst.

7. Unntak fra taushetsplikten – særlig barnevern og rettsaker

Vi mener det er nødvendig å utdype/presisere reglene og kriteriene for fritak fra taushetsplikt etter samtykke fra den taushetsplikten er ment å skulle beskytte. Vi får stadig meldinger om at det er vanskelig å få aksept for slike fritak og at det stilles helt urimelige krav til formaliteter.

Her har vi en helt egen utfordring i forbindelse med barnevernssaker, hvor barneloven som kjent oppstiller en egen regel om taushetsplikt og samtykke i § 6-7, femte ledd:

”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.”

Vi mener det bør vurderes å innrette disse beslutningsprosessene annerledes, slik at det er en mer uavhengig instans som tar stilling til spørsmål om fritak fra taushetsplikt og at det gis føringer for hvor lang tid det skal ta å fatte slik beslutning. Dersom man ikke går for en slik løsning bør det i det minste presiseres og tydeliggjøres *hvem* det er spørsmålet skal bringes inn for. Det bør også vurderes å utforme regler for saksbehandlingen i slike saker og dessuten bør det klargjøres hvem som kan bringe saken inn for vurdering.

Vi mener også det er nødvendig å presisere § 13a nr 3, og ikke minst at denne samkjøres med andre taushetspliktbestemmelser på en slik måte at ikke taushetspliktbestemmelser i andre lover brukes til å hindre eller vanskeliggjøre innsyn i opplysninger som er "alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder."

For øvrig, som eksempel på den uklarhet vi mener eksisterer, så det statlige barnevernet, Bufetat og senere Bufdir, 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. De ga avisen innsyn og respekterte fylkesmennenes avgjørelse om at barnets fullmakt sto på egne ben.

Vi mener de erfaringene som er gjort på dette området illustrerer behovet for at det enten i lovteksten eller i forarbeidene klart fremgår at barns samtykkekompetanse må vurderes utfra barnets alder og modenhet og i tråd med det grunnleggende prinsippet i barneloven at barns selvråderett er noe som etableres gradvis gjennom oppveksten.

I likhet med NRK stiller vi oss undrende til utvalgets betraktninger om at opplysninger som fremkommer i rettsmøter som går for åpne dører skal være underlagt taushetsplikt så snart rettsmøtet er over. Dette bryter fullstendig med prinsippene om offentlighet i rettspleien og vil være helt umulig å håndheve sett i lys av det regelverket som gjelder for innsyn i og formidling av informasjon om rettslige prosesser i Norge. Det er vanskelig å forstå hvordan utvalget har resonnerert her, og det fremkommer heller ikke av utredningen.

Vi viser til NRKs gjennomgang av temaet og støtter deres konklusjoner.

8. Partsinnsyn foreslås flyttet til offentleglova

Vi er sterkt kritiske til utvalgets forslag om å flytte reglene om partsinnsyn fra forvaltningsloven til offentleglova. Sistnevnte er ment å ivareta allmennhetens behov for innsyn, et behov som naturlig må begrunnes annerledes enn partenes behov. Dersom man blander disse to gruppene, med til dels ulike begrunnelser og ulike behov, så er det all grunn til å tro at begge hensyn vil tape.

De enkelte parter vil da i utgangspunktet bli underlagt et regelverk som ikke er ment å ivareta noens partsinteresser, men derimot allmennhetens interesser. Samtidig frykter vi at det å innlemme partsinnsynet i et regelverk som skal ivareta allmennhetshensyn vil kunne føre til en svekkelse også av innsynsretten. Hensynet bak de allmenne innsynsreglene vil bli mer uklare, og det vil kunne bli vanskeligere for journalister å håndtere krevende saker, dersom potensielle kilder skal søke innsyn etter det samme regelverket, men med helt andre betingelser, enn journalisten.

9. Taushetsplikts avgrensning i tid

Vi støtter Norsk Journalistlags forslag om å avgrense taushetsplikten i tid til å gjelde i 10 år etter henholdsvis en persons død, eller 10 år etter at forvaltningen ble kjent med de aktuelle opplysninger om drifts- eller forretningsforhold.

Uavhengig av dette viser vi til at Riksarkivet i dag har forskriftshjemmel (Forvaltningsforskriftens §11) til å forlenge taushetsplikten "ut over 60 år" eller "ut over den frist som ellers gjelder for bortfall av taushetsplikt". Her er imidlertid vurderingstemaet "hensynet til personvern", altså en litt annen størrelse enn "noens personlige forhold", jfr forvaltningsloven. Hvorvidt Riksarkivaren kan bruke denne myndigheten eller ikke beror – i følge forarbeidene til forvaltningsforskriften ([PRE-2006-12-15-1456](#)) – "på en avveining av personvern- og ytringsfrihetshensyn".

Vi mener dette er for vagt og gir Riksarkivaren en altfor vid fullmakt, på svært uklare premisser. En ting er at "personvernshensyn" er en krevende størrelse, og altså en litt annen størrelse enn det som ofte har begrunnet taushetsplikten i utgangspunktet. Når dette skal veies opp mot "ytringsfrihetshensyn" som det andre av to hensyn, mener vi det skaper en uholdbar og helt uforutsigbar rettstilstand. Dessverre har ikke utvalget drøftet denne problemstillingen.

Vi mener det også er naturlig å vurdere § 10 i forvaltningslovforskriften, som er en felles regel om bortfall av taushetsplikt etter 100 år i barneverns- og adopsjonssaker. Bestemmelsen erstatter nr. 1 i [forskrift 16. desember 1977 nr. 11](#) og [forskrift 8. januar 1980 nr. 9](#) om taushetsplikt i adopsjonssaker. Det heter i forarbeidene at "Hva som er en barnevernsak eller en adopsjonssak, må vurderes i lys av den barnevernslovgivning og adopsjonslovgivning som saken i sin tid ble behandlet etter. Bestemmelsen gjelder også når saken oppbevares i arkivverket." Vi mener det er grunnlag for å vurdere en annen innretning av taushetsplikten i denne type saker, og det i stedet for å ha en generell regel om 100 års taushetsplikt, tar utgangspunkt i de alminnelige grensene for bortfall av taushetsplikt, men at man kan vurdere – ut fra en avveining mellom beskyttelsesbehov og allmenn interesse – hvorvidt taushetsplikten skal forlenges.

10. Taushetsplikt for døde

Utvalget drøfter ikke spørsmålet om hvilken taushetsplikt som gjelder for døde personer. Det er uheldig.

Det hersker en betydelig forvirring hva gjelder taushetsplikt for døde personer. I en tolkningsuttalelse fra Justisdepartementet fra 2013 heter det at «...det klare utgangspunktet er at teieplikt for opplysningar om «personlige forhold», jf. forvaltningslova § 13 fyrste ledd nr. 1, òg gjeld for opplysningar om daude personar.» I det samme brevet problematiseres spørsmålet om hvem som eventuelt kan gi samtykke til oppheving av taushetsplikten for døde personer. Samtidig finns det i

forarbeidene til blant annet legeloven og i uttalelser fra Sivilombudsmannen inngående drøftinger hvor det antas at det finnes anledning for å fravike taushetsplikten for døde personer på nærmere angitte betingelser. Sivilombudsmannen viser blant annet til i sin beretning til Stortinget for (Dok. 4 – 2005-2006) at spørsmålet om den samfunnsmessige betydning av oppheving av taushetsplikten vil kunne være et element, og at dette i noen tilfeller må vurderes opp mot kriteriet i forvaltningsloven § 13 a nr 3 om at «...ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig.»

Vi vil i denne sammenheng vise til at også når det gjelder taushetsbelagte opplysninger må det foretas en avveining av behovet for taushetsplikt og den eventuelle allmenne interessen knyttet til innsyn og åpenhet om de samme opplysninger. Dette er en avveining som må gjøres mellom artikkel 8 (privatliv) og artikkel 10 (ytringsfrihet) i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Vi minner om at Justisdepartementets veileder til offentleglova (side 79) også omtaler denne avveiningen:

”I vurderinga av om opplysningar er omfatta av teieplikt eller ikkje, må ein mellom anna leggje vekt på om opplysningane – åleine eller saman med andre tilgjengelege opplysningar – kan skade eller utlevere ein person, om opplysningane er gitt i trumål, og om utlevering kan skade tilliten til forvaltninga, slik at det blir vanskeleg å hente inn naudsynte opplysningar i framtidige saker. Vidare må ein leggje vekt på kva interesse ålmenta har i å gjere seg kjent med opplysningane.”

11. Forskriftshjemmel

Utvalget foreslår i § 39, (1) en hjemmel til å utferdige forskrifter «*om hvilke opplysninger som skal være undergitt taushetsplikt...*». Vi er svært skeptiske til å gi så vide fullmakter på et område som berører helt sentrale prinsipper for det åpne demokratiet. Vi vil derfor anbefale at man beholder dagens formulering i lovens § 13, andre ledd.

Med vennlig hilsen
for Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
generalsekretær