



Utenriksdepartementet

post@mfa.no

Deres ref: 24/1897

Høring – forslag til ny taushetspliktbestemmelse i sanksjonsloven

Norsk Redaktørforening (NR) organiserer rundt 800 norske redaktører fra alle typer medier. Ytringsfrihet, informasjonsfrihet, redaksjonell uavhengighet og gode rammevilkår for journalistikken er blant våre hovedarbeidsoppgaver.

Vi viser til høringsbrev av 5. februar d.å.

1. Oppsummering

- Etter vårt syn er det foreliggende forslaget, både i seg selv og som et ledd i en lengre utvikling, svært problematisk.
- Forslaget føyer seg inn i en rekke av nye, vidtfavnende og svært generelle taushetspliktbestemmelser.
- Etter vårt syn er forvaltningslovens taushetspliktbestemmelse tilstrekkelig til å ivareta de hensyn som fremheves i høringsnotatet.
- Forslaget bør derfor avvises og det bør ikke innføres en egen taushetsbestemmelse i sanksjonsloven.
- Vi vil i det følgende utdype våre synspunkter.

2. Sanksjonsloven og behovet for åpenhet

Sanksjonsloven gir regjeringen fullmakter til å regulere gjennomføringen av «*sanksjoner eller restriktive tiltak som er vedtatt i mellomstatlige organisasjoner, eller som ellers har bred internasjonal oppslutning, og som har som formål å opprettholde fred og sikkerhet eller sikre respekt for demokrati og rettsstat, menneskerettigheter eller folkeretten for øvrig*», slik det fremgår av lovens § 2.

Denne typen sanksjoner, med de potensielle utenriks- og sikkerhetspolitiske implikasjoner de kan ha, er åpenbart av stor offentlig interesse. Derfor er det også sterke grunner til at alle prosesser knyttet til saker etter denne loven bør være omfattet av størst mulig grad av offentlighet. Nettopp den sterke allmenne interessen vil også være et element når man skal vurdere og avveie behovet for og legitimiteten til eventuelle restriksjoner på innsynet i de samme prosessene. Vi kommer tilbake til det.

3. Taushetsplikten som problem

For de redaktørstyrte mediene er forvaltningsloven, og primært kapittelet om taushetsplikt, en viktig del av det journalistiske rammeverket. Forvaltningsloven skal bidra til rettsikkerhet, 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.

Her ligger det et behov for nyanseringer og presiseringer som etter vårt syn ikke er besvart gjennom det foreliggende lovforslaget. Det gjelder både denne og flere andre taushetsbestemmelser som er innført de siste årene. Dette tar oss bakover i tid; ikke mot en mer moderne og åpen forvaltning, men mot mer lukkethet og mindre innsyn i offentlige anliggender. Også denne offentlige utredningen synes å møte bekymringer og ønsker fra forvaltningen selv og de private aktørene som berøres, heller enn å se lovgivningen fra innbyggernes og allmennhetens ståsted. Det er sterkt beklagelig.

4. Taushetsplikt – kort historikk

Juridisk har taushetsplikten utviklet seg til en svært problematisk størrelse i norsk forvaltning og i norsk samfunnsliv. Da den generelle forvaltningsmessige taushetsplikten i forvaltningsloven ble innført i 1977, viste man i forarbeidene til at det fantes 158 taushetspliktbestemmelser i det norske lovverket. I forlengelsen av innføringen av en generell forvaltningsmessig taushetsplikt var det meningen å rydde opp og redusere antallet lovbestemmelser. Det ble gjort i 1986, slik at man fjernet bestemmelser som samsvarte med forvaltningslovens regler, og beholdt kun de som var avvikende fra disse. Det resulterte i at antallet taushetspliktbestemmelser ble redusert til rundt 100.

Så har det imidlertid vokst på seg igjen. I en meget grundig [rapport fra Norsk Journalistlag i 2017](#), heter det at «det de siste tiårene har gått inflasjon i nye taushetspliktbestemmelser». En rekke av disse bestemmelsene er svært vidt formulert.

5. Utfordringen med de mange nye taushetspliktbestemmelsene

Den taushetspliktbestemmelsen som foreslås innført i sanksjonsloven er mer omfattende enn forvaltningslovens taushetsplikt (det er for så vidt hele poenget med en egen bestemmelse), men ikke like omfattende som de mest vidtgående. Utfordringen er uansett at med så vidt mange taushetspliktbestemmelser som går mye lenger enn forvaltningslovens generelle regler, så undergraver det på mange områder en legitim adgang til informasjon.

Høringsnotatet peker selv på en rekke slike lover:

- Eksportkontrollloven – som har en taushetsbestemmelse preget av «latmannslovgivning». I lovens § 2 heter det at «enhver» har «taushetsplikt om det de får kunnskap om etter denne lov.» Dette er et eksempel på en altomfattende taushetsplikt som ikke foretar noen vurdering av *innholdet* i de aktuelle opplysningene. Det er ikke mulig i lovens forarbeider å finne begrunnelsen for en slik altomfattende taushetsplikt.
- Vareførselsloven – som har en noe mer avgrenset taushetsplikt, om enn videre enn forvaltningsloven. Det heter i lovens § 7-10 at «*Enhver som har eller har hatt verv, stilling eller oppdrag knyttet til tollmyndighetene, skal hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til det vedkommende i sitt arbeid har fått vite om noens formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold.*» Dette er en bestemmelse langt snevrere enn eksportkontrollloven, og nesten identisk som den som er foreslått for sanksjonsloven. Den er altså betydelig videre enn forvaltningslovens regel, og inneholder en rekke skjønsmessige kriterier. Heller ikke her er det lett å se begrunnelser for hvorfor man må holde seg med en taushetsplikt som går lenger enn forvaltningslovens bestemmelser.
- Finanstilsynsloven – har en bestemmelse som ligner på eksportkontrolllovens. Det heter i § 7, første ledd: «*Tilsynets styremedlemmer og tjenestemenn, herunder personer som nevnt i § 2 femte ledd, har taushetsplikt overfor uvedkommende om det som de i sitt arbeid får kjennskap til om en kundes forhold.*»

I tillegg nevner vi ytterligere fire eksempler på samme type lovgivning:

- 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.

6. Forvaltningens praktisering og vurdering av taushetspliktbestemmelsene

Etter vårt syn er forvaltningslovens taushetspliktbestemmelse materielt sett fornuftig utformet, selv om den kunne vært forbedret og presisert ytterligere, noe vi blant annet påpekte i vår [høringsuttalelse til forvaltningslovutvalget i 2019](#).

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 strengt tatt ikke er hjemmel 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 dekning for. Utfordringen med taushetsplikten i norsk forvaltning er altså generelt ikke at den ikke går langt nok, men at den i praksis går for langt. Vi viser til rapporten fra Norsk Journalistlag, omtalt foran, hvor det blant annet heter:

«At praktiseringen av taushetsplikten oppfattes som utfordrende for forvaltningen, bekreftes i evalueringsrapporten fra Oxford Research om offentleglova, jf. «Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørsel og makt» s. 57. Sivilombudsmannen har også i en rekke klagesaker konkludert med at taushetsplikten tolkes altfor vidt, jf. for eksempel SOM-2016-1349, SOM-2015-2474, SOM-2015-905 og SOM-2011-1273. Gjørv-kommisjonen etter 22. juli beskrev problemet som en «forsiktighetskultur blant de ansatte», jf. NOU 2012:14 s. 384. Dette blir nødvendigvis et praktisk problem for medienes rolle i et demokratisk samfunn. Våre medlemmer erfarer at taushetspliktbestemmelsene praktiseres svært ulikt, tidvis også innenfor samme forvaltningsorgan. I praksis innebærer dette en fare for ulik rettsikkerhet og ulikheter i informasjonstilgangen fra forvaltningen til allmennheten og mediene.»

Videre har Sivilombudet ved flere anledninger påpekt at taushetsplikten ikke kan forstås isolert. Det gir ekstra utfordringer knyttet til den typen lovbestemmelser som vi har referert til ovenfor og som nå foreslås innført i sanksjonsloven. Ombudet skriver for eksempel i sak [SOM-2021-2532](#) blant annet følgende om hvorvidt taushetsplikten kommer til anvendelse:

«I den nærmere vurderingen må man blant annet legge vekt på om opplysningene, alene eller sammen med andre tilgjengelige opplysninger, kan skade eller utlevere en person, om opplysningene er gitt i noe som minner om et betroelsesforhold, og om utlevering av opplysningene kan skade tillitsforholdet til forvaltningen. Videre må det legges vekt på i hvilken grad allmennheten har en berettiget interesse i å gjøre seg kjent med opplysningene.»

Dette har igjen sammenheng med den rettsutvikling vi har sett blant annet i Den europeiske menneskerettsdomstolen de siste årene.

Slik vi ser det hensyntar ikke høringsnotatet den rettsutvikling som har skjedd både nasjonalt og ikke minst internasjonalt de siste årene. I likhet med flere andre lovforslag de siste årene nærmer også dette høringsnotatet 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.

Etter vårt syn er dagens rettstilstand ganske presis og begripelig, selv om den som nevnt kunne forbedres ytterligere. 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. I høringsnotatet gjøres det til et hovedpoeng at dette er vanskelige og arbeidskrevende. Men dersom en legger Justisdepartementets veileder om taushetsplikt 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, ikke minst for saksbehandlerne. Det heter i høringsnotatet, om taushetsplikt for opplysninger om «drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde»:

Forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 fordrer en konkret vurdering av om opplysningene som er gitt kan føre til økonomisk tap for virksomheten de gjelder, dersom de blir offentliggjort. Dette er i de fleste tilfeller en krevende vurdering som foranlediger nærmere kunnskap om aktøren som har avgitt opplysningene og hvilken del av næringslivet de opererer i. Siden sanksjonsregelverket berører en rekke ulike sektorer kan det være spesielt krevende å foreta en riktig vurdering. I forslaget er det derfor lagt betydelig vekt på å skape forutsigbarhet for samtlige aktører som har behov for en dialog med Utenriksdepartementet om sanksjonsregelverket om adgangen til å offentliggjøre informasjonen de deler i den forbindelse. Dette legger også til rette for en mer effektiv forvaltning av spørsmål om innsyn i regelverket.

Dette er utfordringer som store deler av forvaltningen står overfor når de skal vurdere hvorvidt opplysninger er underlagt lovbestemt taushetsplikt eller ikke. Det gjelder for alle typer opplysninger. Det er imidlertid vanskelig for oss å se at dette skulle være betydelig mer problematisk for Utenriksdepartementet enn for andre offentlige etater. Dersom departementets resonnement skulle videreføres og hensyntas, så ville det i realiteten undergrave hele offentlighetsprinsippet. Vi er dypt bekymret over at nok en rundt formulert og svært omfattende taushetspliktbestemmelse vil bidra til nettopp dette.

Vi viser for øvrig til høringsuttalelse fra Norsk Presseforbund og Norsk Journalistlag.

Oslo, 2024-05-03

Med vennlig hilsen
for Norsk Redaktørforening

Reidun Kjelling Nybø (sign)
generalsekretær

Arne Jensen (sign)
seniorrådgiver