



postmottak@fin.dep.no

Deres ref
10/2587 GKB

Vår ref
OU-006-13

Dato
15.03.2013

Høring - forslag til endring av taushetspliktbestemmelser

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for alle norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) organiserer rundt 750 norske redaktører fra alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere og frilansere som har journalistikk som hovedyrke. Alle foreningene har blant annet som formål å verne om ytringsfrihet og informasjonsfrihet.

1. Generelt

Vi vil innledningsvis stille spørsmål ved at man foreslår endringer av enkelte taushetspliktsbestemmelser, når det man egentlig trenger er en helhetlig gjennomgang av alle taushetspliktsbestemmelsene vi har. Dette behovet har blitt fremhevet i flere sammenhenger:

Ytringsfrihetskommisjonen skrev følgende i NOU 1999:27 punkt 10.4.2, pkt. 10:

"[Bestemmelser som anbefales opphevet eller endret] Forvaltningsloven § 13 flg. og andre bestemmelser om taushetsplikt for offentlig ansatte (det bør framgå av forvaltningsloven og andre aktuelle lover at taushetsplikt ikke kan pålegges i strid med forslag til Grl. § 100, 5. ledd), jf. kap. 6.2.4.1."

Offentlighetslovutvalget fulgte opp i NOU 2003:30 side 48: *"Etter utvalgets syn er det særlig et behov for å gjennomgå det store antall taushetspliktsbestemmelser, som i enkelte tilfeller er svært vidt utformet."* I regjeringens kriminalitetsforebyggende handlingsplan "Gode krefter" er ett av tiltakene for økt trygghet (tiltak 29) en gjennomgang av taushetspliktsbestemmelsene:

"Det igangsettes et interdepartementalt arbeid for å gjennomgå regelverket for informasjonsplikt og taushetsplikt og dets betydning for praksis. Regelverksforståelse og praksis i ulike fagmiljøer skal kartlegges, jf. regjeringens strategi for forebygging."

Justisdepartementet gjentok dette senest i St. meld 7 (2010–2011) "Kampen mot organisert kriminalitet":

"Departementet vil dessuten og mer generelt vurdere bestemmelser i norsk lovgivning for om mulig å lette det tverrsektorielle, kriminalitetsforebyggende arbeidet. Ikke minst de økede utfordringene den organiserte kriminaliteten utgjør, nødvendiggjør en kritisk vurdering av skranker for informasjonsdeling i samarbeidsrelasjonene. I denne forbindelse viser departementet til handlingsplanen «Gode krefter» (Justis- og politidepartementet 2009), der tiltak 29 er en gjennomgang av regelverk «for taushetsplikt og informasjonsplikt med sikte på

å lage en veileder».”

I statusrapport for regjeringens arbeid med kriminalitetsforebygging fra oktober 2011 står det om tiltak 29 fra ”Gode krefter” at dette arbeidet er ”igangsatt”.

Samme henvisning er tatt med i ”Handlingsplan for å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme: Felles trygghet - felles ansvar (2009).

Til tross for dette har departementet, etter det vi kjenner til, ikke presentert en kartlegging av samtlige taushetspliktsbestemmelser i norsk lovverk. I lys av at en slik kartlegging er ”igangsatt”, mener vi det er merkelig at man nå foreslår endringer i enkelte bestemmelser, uten at resultatene fra kartleggingen foreligger. Det naturlige ville være at man avsluttet kartleggingen og presenterte resultatene fra denne, slik at dette kunne danne grunnlaget for et samlet lovarbeid med nye taushetspliktsbestemmelser.

Vi vil også på selvstendig grunnlag understreke behovet for en gjennomgang av taushetspliktsbestemmelsene før man vedtar endringer. Regelverket rundt taushetsplikt er fragmentert og uoversiktlig. Praksis viser dessuten at det er vanskelig å praktisere. Sivilombudsmannen har flere ganger påpekt at opplysninger hemmeligholdes på feil grunnlag fordi forvaltningen tolker taushetsplikten feil, senest på Presseforbundets høringsmøte om offentleglova 24.1. i år, der ombudsmann Arne Fliflet uttaler:

- Når det gjelder taushet, kan det virke som om det er en kultur i embetsverket som går lenger enn taushet som er beskyttet i lov, og som handler om lojalitet og taushet om det som foregår i egen virksomhet¹.

Se også Sivilombudsmannens høringsuttalelse til forslag til ny offentlighetslov, punkt 5. Sak 2011/1374 er ett av mange eksempler der Sivilombudsmannen ber Fylkesmannen gjøre en ny vurdering fordi det er begrunnet tvil om det foreligger taushetsplikt. Det samme gjelder sak 2011/1273. Dermed holdes offentlig informasjon tilbake uten at det foreligger hjemmel i loven. Dette er brudd på offentlighetsprinsippet og i sin ytterste konsekvens et inngrep i retten til å motta informasjon, en rettighet som også er vernet av EMK art. 10. (jf. Tarsasag mot Ungarn, 14.7.2009).

På bakgrunn av dette er vårt hovedanliggende at man begynner i feil ende med de foreslåtte endringene. I stedet for å gjøre en totalvurdering der man også vurderer *behovet* for de bestemmelsene man har, foreslår man her å lovfeste nye bestemmelser med den begrunnelsen at dette gjelder for andre rettssubjekt.

Vi mener at eventuelle endringer må komme etter en kartlegging og gjennomgang av de bestemmelsene vi har. Dette vil styrke sakens opplysning, samtidig som at det øker mulighetene for et sammenhengende regelverk med begrensninger som begrunnes ut fra et legitimt og reelt behov.

Med dette som utgangspunkt, har vi følgende kommentarer:

¹ Opptak fra hele seansen med innledning ved Arne Fliflet ligger ute her:
<http://www.youtube.com/watch?v=5X8WOjqbBpA&list=PLwL5Vnxl5nYBYxEHdR3y2cxAEcu2K3Cbn&index=1>

2. Forslag om utvidelse av Folketrygdfondets taushetsplikt om forretningsmessige forhold (høringsnotatets punkt 3)

Vi støtter ikke forslaget om å utvide taushetsplikten for Folketrygdfondets ansatte mv. til å gjelde ut over det som gjelder i dag.

Departementet skriver at regelverket bør legges til rette slik at Folketrygdfondet best mulig skal kunne løse sitt lovpålagte oppdrag som kapitalforvalter, og bruker dette som et argument for å utvide taushetsplikten. Man ser da helt bort fra betydningen av en uavhengig kontroll av dette lovpålagte oppdraget om å forvalte fellesskapets midler. Innsyn er helt avgjørende for at mediene og andre i samfunnet skal kunne drive en uavhengig og løpende kontroll med Folketrygdfondets forvaltning.

Slik vi ser det, har lovgiver allerede foretatt en avveining mellom behovet for å verne Folketrygdfondets foretningsvirksomhet og behovet for innsyn, ved at alle dokumenter som er knyttet til fondets formuesforvaltning, er unntatt fra offentleglovas virkeområde. De områdene vi står igjen med, og som det i dag skal være åpenhet om, er bla. innkjøp, leie og lønnsforhold. Vi har flere eksempler på at denne type opplysninger er helt avgjørende for å avdekke forhold som økonomisk rot, mislighold og korrupsjon. Dette var for eksempel tilfellet i Nedre Romerike Vannverk-saken fra 2007, der Aftenposten avdekket forhold som senere førte til domfellelse for grov korrupsjon, grov utroskap og foretaksbot på tre millioner kroner.

Man foreslår å innføre en taushetsplikt som gjelder uavhengig av om det er behov for det. Man skal ha plikt til å unnta alle opplysninger uavhengig av om det påvirker konkurransesituasjonen. Vi må da stille det opplagte spørsmålet om hvilke hensyn departementet egentlig ønsker å verne her. I høringsnotatet er det ikke nevnt noen konkrete hensyn, annet enn at det må følge mønster fra ”andre særlovselskaper” og at dette er nødvendig for at fondet best mulig skal kunne løse sitt oppdrag.

Når det gjelder innkjøp så har jo offentleglova bestemmelsen som verner prosessen fram til leverandør er valgt, og som verner foretningsforhold som har betydning for konkurransen. Utover å vise til Innvasjon Norge og Norfund, har departementet ikke gitt noen begrunnelse for hvorfor det 100 % statlig eide fondet ikke skal praktisere samme åpenhet i offentlige anbudsprosesser som øvrige statlige virksomheter. Konkurransesituasjonen er ikke annerledes her enn ellers, og faren for korrupsjon og kameraderi er ikke mindre her.

Når det gjelder «leie- og lønnsforhold», er dette opplysninger som kan vernes dersom det kan påvises et skadekrav ved offentlighet, se f.eks. offentleglova § 23 første ledd. Departementet har heller ikke her gitt noen god argumentasjon på hvorfor denne type opplysninger bør ha et spesielt vern i Folketrygdfondet. For lederlønnskontrakter er det ingen sterke grunner for å unnta disse annerledes enn det som er mulig etter den alminnelige bestemmelsen i offentleglova § 25. Dette er dessuten et område der Stortinget har vært klar på at det er viktig med full åpenhet.

I lys av dette er det ikke godtgjort at det foreligger et legitimt og reelt behov for en så omfattende og inngripende taushetsplikt som departementet foreslår.

Å innføre taushetsplikt uten at det foreligger et konkret behov, er ikke forenelig med offentlighetsprinsippet. Dette har også Sivilombudsmannen sagt noe om i sak 2008/1570:

”Uansett kan Børsklagenemnden neppe høres med at all informasjon knyttet til et børsnotert selskap er taushetsbelagt. Det må i alle tilfelle kunne påvises en eller annen berettiget interesse i hemmelighold for at en opplysning skal anses å være underlagt taushetsplikt. Dette følger direkte av forvaltningsloven § 13a første ledd nr. 3, som er gitt tilsvarende anvendelse for taushetsplikt etter børsloven, og ville uansett måtte innfortolkes. Selv der virksomheten fortsatt er notert på markedsplassen, må det altså være en viss fare for uheldige virkninger av offentliggjøring, enten for virksomheten eller markedsplassen, for at det skal være tale om taushetsplikt. Om man kaller dette et «skadekrav» eller ikke, er for så vidt en smakssak.

Det er i denne sammenheng grunn til å peke på at formålet med reglene om taushetsplikt heller ikke etter børsloven har vært å beskytte børsnoterte virksomheter mot enhver form for konkurranse eller mot offentliggjøring av enhver ubehagelig opplysning for vedkommende bedrift. Mindre sensitive næringsopplysninger vil derfor ikke være underlagt taushetsplikt og vil kunne offentliggjøres i medhold av offentlighetsloven. Så vel offentlighetsprinsippet og hensynet til andre beskyttelsesverdige interesser, herunder allmennhetens behov for innsyn, må hensyntas i tolkningen av børsloven § 14.”

For øvrig er det vanskelig å se at forslaget står seg i forhold til den informasjonen man har rett på å få gjennom de offentlighetskrav som ivaretas gjennom regnskapsregler, rapporteringskrav, børsregler og innsyn i aksjeeierregister.

Taushetsplikt oppheves når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, for eksempel når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder, se blant annet forvaltningsloven § 13 a) nr. 3. Slik forslaget er formulert, kan mye tyde på at opplysninger som kan hentes ut andre steder, vil være omfattet av forslaget til utvidet taushetsplikt.

Hvis dette er formålet, er høringsnotatet på ingen måte dekkende for dette. Foreslår man en slik omfattende og inngripende endring i retten til å motta informasjon, må dette gjøres helt klart på forhånd, slik at både høringsinstanser og lovgivende myndighet er klar over hva som er i ferd med å skje.

3. Forslag om taushetsplikt for departementet og Etikkrådet når de mottar taushetsbelagte opplysninger fra Finanstilsynet, Norges Bank og Folketrygdfondet.

Vi støtter heller ikke forslaget om å utvide taushetsplikten til også å gjelde Finansdepartementet eller Etikkrådet.

Dette forslaget går i stikk motsatt retning av de anbefalinger som nevnt foran, se særlig begrunnelsen fra Offentlighetsutvalget (NOU 2003:30 side 48) om at flere av taushetspliktsbestemmelsene er svært vidt utformet. Til tross for dette foreslår altså departementet å la nettopp en bestemmelse som *i utgangspunktet* er svært vidt formulert, få *utvidet* anvendelsesområde.

For det første mener vi det må tillegges vekt at forslaget er i strid med så klare anbefalinger som foreligger. Videre mener vi departementets begrunnelse er svært mangelfull. Det er, og skal være, forskjell på en privat banks taushetsplikt og en offentlig virksomhet. Men også for

offentlige virksomheter gjelder det taushetsplikt for personlige forhold, jf. fvl. § 13(1). Når opplysninger fra banker oversendes departementet, er det fordi det er relevant i en annen sammenheng enn de er gitt, og da er det også logisk at de underlegges det regelverk som gjelder innsyn i offentlig saksbehandling. Offentleglova har dessuten også unntaksbestemmelser som verner andre legitime hensyn som økonomi, konkurranse, interne diskusjoner og vurderinger mv. Dette er unntaksbestemmelser departementet selvsagt må benytte seg av når man vurderer innsyn i dokumenter sendt fra de nevnte organer

Privat informasjon som tilhører banken vil derfor ikke, som departementet frykter, ”tilflyte media, konkurrenter eller andre” med mindre det er relevant og ikke kan unntas etter offentliglova. Da har også samfunnet en legitim rett til innsyn.

Vi kan ikke se at departementet har godtgjort at det er et behov for særskilte unntak på dette området.

Det stemmer som departementet (med forbehold) konkluderer med på s. 9, at det er rekkevidden av taushetsplikten til mottakeren som er avgjørende for om opplysningene er unntatt fra innsyn. Dette er også et bevisst valg fra Stortingets side om at offentlighetsregler skal følge organet som sitter på en opplysning, ikke dokumentet.

Vi er dessuten uenige i tolkningen til departementet når uttalelsen fra Sivilombudsmannen i sak 2010/1876, tas til inntekt for at den ”strengere taushetsplikt bør følge med når opplysningene gis fra Finanstilsynet og Finansdepartementet” (nederst på s.9 i høringsutkastet). Uttalelsen sier ingenting om at den strengeste taushetsplikt skal legges til grunn. Derimot viser Sivilombudsmannen til den nære sammenhengen det er mellom *finansinstitusjoners* taushetsplikt og den taushetsplikt *Finanstilsynet* er underlagt. Det er ingen holdepunkter i uttalelsen for å si at denne sammenhengen er til stede mellom Finansdepartementets og bankinstitusjoners taushetsplikt. Tvert imot er dette to vidt forskjellige organer som av ulike hensyn er underlagt ulike bestemmelser om taushetsplikt. Vi kan derfor ikke se at uttalelsen fra Sivilombudsmannen på noen måte forsvarer departementets forslag om å utvide departementets taushetsplikt.

Departementet vil med samme begrunnelse utvide taushetsplikten til å gjelde også for Etikkrådet. Med henvisning til det vi har sagt over for departementets taushetsplikt, går vi også imot dette forslaget.

Med hilsen

For Norsk Redaktørforening

Arne Jensen
ass. generalsekretær

For Norsk Journalistlag

Ina L. Nyrud
advokat

For Norsk Presseforbund

Kristine Foss
juridisk rådgiver