

Justis- og beredskapsdepartementet

2. desember 2019  
Deres referanse: 19/2580 EO TRR/bj

## Høring om «Ny forvaltningslov» (NOU 2019:5)

### 1. Innledning

Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere, som har journalistikk som yrke. Medlemmer i NJ arbeider på grunnlag av retten til fri informasjon og hensynet til faglig integritet i samsvar med presseetikken. Vi skal ivareta medlemmenes journalistfaglige interesser og blant annet verne om yringsfriheten og den redaksjonelle uavhengigheten.

Vi vil i det følgende kommentere forslagene som berører lovens virkeområde, ensidige disposisjoner med grunnlag i eierrådigheten, informasjons- og taushetsplikten, skriftlighetsprinsippet og plikten til å opplyse om saksbehandler. I tillegg vil vi drøfte et eget statlig tilsynsorgan og innsyn i straffesaker som er avlevert til Arkivverket, noe utvalget dessverre ikke har vurdert. Hovedfokus vil være taushetsplikten.

Hovedformålet med forvaltningsloven er å styrke rettssikkerheten, verne allmennheten mot uheldige og uriktige avgjørelser, samt gjøre forvaltningens avgjørelser best mulig ut fra bredere samfunnsbetraktninger. En åpen forvaltning er i så måte en forutsetning for legitimitet i befolkningen. Dette tilsier etter NJs mening at Forvaltningslovutvalget i langt større grad enn foreliggende utredning, skulle tatt hensyn til offentlighetsprinsippet. Vi er svært skuffet over at utvalgets forslag ikke engang er en kodifisering av gjeldende rett, men en innskjerping av dagens innsynspraksis. Forslaget går med andre ord i motsatt retning av hva nyere rettsutvikling på området tilsier. Alt i alt er vi av den oppfatning at forslaget til ny forvaltningslov ikke gir den forbedringen i loverket som vi hadde forventet. Utkastet er etter vår mening dessverre blitt for konservativt og lite pedagogisk for våre medlemmer.

## 2. Lovens virkeområde

Forslaget om anvendelsesområde innebærer en viss *innsnevring* av lovens virkeområde når det gjelder rettssubjekter som er skilt ut fra det tradisjonelle forvaltningsapparatet. At det offentlige har valgt å organisere sin virksomhet på en slik måte, kan ikke ha som konsekvens at de forvaltningsrettslige prinsippene skal bli dårligere enn om det offentlige hadde gjort oppgavene selv. Forslaget står også i motstrid til Arkivlovutvalgets forslag om en *utvidelse* av arkivlovens anvendelsesområde (NOU 2019:99 kapittel 8). **NJ mener prinsipielt at lover som inneholder offentligrettslige prinsipper, bør ha samme virkeområde. Lik aktivitet må etter vår mening falle innunder de samme reglene.** Vi støtter Arkivlovutvalgets fokus på samfunnsutviklingen, og går imot forslaget om å innsnevre forvaltningslovens virkeområde. [NJ har i tilknytning til evalueringen av offentleglova i 2016](#) kommet med forslag til utvidelse av lovens anvendelsesområde. Liknende utvidelse må da også gjelde for ny forvaltningslov.

## 3. Informasjonsplikten

Uten empirisk belegg om forvaltningens informasjonsplikt, anfører utvalget (på side 245) at «(t)rolig strekker forvaltningen seg i praksis lengre enn det som rettslig sett er påkrevd». Utvalget konkluderer derfor også med (på side 246) at «det ikke er noe klart behov for» å lovfeste en generell informasjonsplikt.

Pressens offentlighetsutvalg utarbeidet imidlertid [en åpenhetsindeks for norske kommuner i 2018](#), som konkluderte i motsatt retning. Undersøkelsen viste at *flertallet* av landets kommuner kan forbedre seg betydelig på åpenhet og innsyn. Vestlandet var beste landsdel, Nord-Norge var versting. Dette realitetsbildet må være grunnlag for fremtidig regulering.

Utvalget mener ny kommunelov § 4-1 oppveier behovet for en egen bestemmelse i forvaltningsloven om informasjonsplikt. Dette er imidlertid kun en bestemmelse som oppfordrer kommuner og fylkeskommuner til å informere om egen virksomhet og om virksomheten som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommuner og fylkeskommuner. Den er altfor vag og uforpliktende.

Utvalget viser også til statens kommunikasjonspolitik. Men dette er kun et rammeverk uten rettslige konsekvenser. De færreste kjenner til dagens kommunikasjonspolitik fastsatt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet i oktober 2009, som for tiden revideres. Retningslinjene for den utadrettede kommunikasjonen er ikke bindende, og er i tillegg stikkordsmessige, diffuse og basert på skjønn.

Med fremveksten av et profesjonelt informasjonsapparat, den teknologiske utviklingen, nye medievaner, økt informasjonsmengde og nye forventninger blant publikum, er det etter NJs syn ikke tilstrekkelig at forvaltningen gis frihet til *selv* å fylle informasjonsplikten med innhold. Pressen arbeider blant annet for å lette tilgangen til muntlig kontakt med sentrale kilder som statsråder og statssekretærer. **Informasjonsplikten må etter NJs syn utfylles med en egen bestemmelse i forvaltningsloven, slik at det er mulig å vurdere om forvaltningen oppfyller den.**

NJ fremmet allerede i 2009 forslag om å få innført liknende bestemmelse som i den finske offentlighetsloven § 20, der myndighetene pålegges en generell plikt til å informere publikum om forvaltningens i virksomhet og tjenester, og å opplyse om rettigheter og plikter som er knyttet til deres virkeområde. Med en slik lovbestemmelse vil dette ikke bare gi en sterkere signaleffekt, men i tillegg medføre rettslige konsekvenser dersom prinsippene brytes.

#### 4. Ensidige disposisjoner med grunnlag i eierrådighet

NJ mener Forvaltningslovutvalget gir en feilaktig fremstilling av hvilke disposisjoner offentlige organer kan gjøre i kraft av eiendomsretten alene. Dette gir seg utslag i utkastets §§ 4 andre ledd, 6 andre ledd og 53. Vi mener derimot at Åpenhetsutvalget (NOU 2019:10 «Åpenhet i grenseland») på en god måte klargjør eierrådigheten til det offentlige i forslag til veileder del II, punkt 9 e). Når det gjelder utdyping av denne kritikken, viser vi til Norsk Presseforbunds høringsuttalelse.

#### 5. Taushetsplikten

##### a) Generelt

På bakgrunn av at det i lovutvalgets mandat i punkt 3.5 understrekes at «Utvalget bør vurdere forvaltningslovens alminnelige regler om taushetsplikt og vurdere muligheten for å klargjøre forholdet til særlovgivningen», hadde NJ høye forventninger til Forvaltningslovutvalgets forslag om taushetsplikt.

Når utvalget imidlertid starter drøftelsen om taushetsplikt med å anføre (på side 272) at man kan «neppe se bort fra at forvaltningen i noen tilfeller er mer tilbakeholdne med å utveksle opplysninger enn det hensynet til parten eller samfunnsmessige hensyn tilsier», er det en situasjonsbeskrivelse så fjern fra virkeligheten, at man umiddelbart forstår at forslagene vil gå i gal retning.

NJs erfaring er at den forvaltningsmessige taushetskulturen er svært problematisk, og som utvalgets mandat ber om, trenger vi derfor noen rettslige grep for å «klargjøre» taushetsplikten. Det utøves så mye kreativitet i tolkningen av bestemmelsen, at en journalist i Fædrelandsvennen har begynt å lage kunst av forvaltningens sladdede dokumenter. Denne ukulturen legger naturligvis sterke begrensninger på journalisters arbeidsvilkår, men først og fremst går dette utover borgernes informasjonskrav. Offentligheten får ikke kunnskap om viktige samfunnsproblemer.

Sivilombudsmannen har også i en rekke klagesaker konkludert med at taushetsplikten tolkes altfor vidt, jf. for eksempel SOM-2019-1513, SOM-2019-1297, SOM-2018-4937, SOM-2018-3722, SOM-2016-1349, SOM-2015-2474, SOM-2015-905 og SOM-2011-1273. Gjærv-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 mediernes 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 rettssikkerhet og ulikheter i informasjonstilgangen fra forvaltningen til allmennheten og mediene.

## b) Særlovgivningen

Når det på side 277 trekkes frem at det i særlovgivningen finnes en rekke bestemmelser om taushetsplikt, og at «(e)n del av disse bestemmelsene er antakelig overflødig ved siden av bestemmelsene i forvaltningsloven», er dette noe vi forventet at lovutvalget hadde forsøkt å rydde opp i. Vi mener utvalget ikke har besvart oppgaven i mandatets punkt 3.5, der det bes om at: «Utvalget bør vurdere behovet for samordning av reglene i forvaltningsloven med regler om forvaltningsmessig og profesjonsbestemt taushetsplikt i særlovgivningen. (...) Utvalget bør (...) vurdere muligheten for å klargjøre forholdet til særlovgivningen».

[NJ har gjennomført en taushetspliktundersøkelse](#) som er mottatt av utvalget. Den viser at per 25. september 2017 hadde vi minst 118 lover som iligger deler av samfunnet taushetsplikt, og disse inneholdt i hvert fall 207 taushetspliktbestemmelser. Metoden som ble benyttet i undersøkelsen var, ved hjelp av Lovdata, manuelle søk på uttrykk som «taushet», «taushetsplikt», «hemmelig», «hemmelighold», «betro», «betroelse», «konfidensialitet», «fortrolig» og «fortrolighet». De tilsvarende nynorske begrepene er det også søkt på. Det ble i tillegg søkt på «forvaltningsloven» og «helsepersonelloven», idet det i særlovgivningen ofte henvises til disses taushetsplikt. Denne metoden kan naturligvis innebære at enkelte aktuelle lovbestemmelser ikke ble fanget opp.

Til sammenligning ble det gjennomført en liknende undersøkelse publisert i Ot.prp. nr. 3 (1976-77) vedlegg 3. Det ble den gang lagt til grunn at det fantes 158 taushetspliktbestemmelser. Den generelle forvaltningsmessige taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 ble deretter vedtatt i 1977, og i Ot.prp. nr. 2 (1985-86) ble det lagt frem endringer i særlovgivningens bestemmelser om taushetsplikt. Etter opphevelsen av en rekke spesiallover om taushetsplikt, ble det i Ot.prp. nr. 49 (1996-97) s. 41 anslått at taushetspliktbestemmelsene var redusert til 100.

Konklusjonen i NJs undersøkelse er dermed at det de siste tiårene har gått inflasjon i nye taushetspliktbestemmelser. Antallet er doblet siden slutten av 1990-tallet. Undersøkelsen bekrefter etter vår mening behovet for en revisjon av det store antallet taushetspliktregler, som i enkelte tilfeller i tillegg er svært vidt formulert. Dette ble også etterlyst av Ytringsfrihetskommisjonen i tilknytning til arbeidet med ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet allerede i NOU 1999:27 s. 251, gjentatt av Offentlighetslovutvalget i NOU 2003:30 s. 48 og nå sist av Mediemangfoldsutvalget i NOU 2017:7 s. 178.

## c) Opplysninger om personlige forhold – utkastets § 33

Hvorvidt *økonomiske forhold* og *handlinger som kan gi grunnlag for straff* skal være undergitt taushetsplikt, vil etter Forvaltningslovutvalgets forslag bero på om de «røper personlige forhold». NJ mener en så kategorisk bestemmelse ikke står seg i lys av nyere rettspraksis fra Høyesterett og EMD. Vi denne rettspraksisen under punkt 4 i), men kjernen i vår kritikk dreier seg om forslaget mangler på den pliktige interesseavveiningen etter EMK artikkel 10 om ytringsfrihet.

Vedrørende økonomiske forhold som røper personlige forhold, mener NJ at utvalget på side 285 gir for lite veiledning om hva dette vil si. Det kan åpne opp for at forvaltningen kan tolke bestemmelsen langt utover sitt formål.

Når det gjelder handlinger som kan gi grunnlag for straff, er det ikke riktig når utvalget i utkast § 33 tredje ledd legger til grunn at kun opplysninger om straffbare forhold i *ledende* stilling offentlig tjeneste faller utenfor taushetsplikten. Fordi offentlig ansatte skal vareta allmenne interesser, er taushetsplikten for opplysninger knyttet til arbeid for det offentlige snevrere enn det utvalget her legger til grunn. NJ støtter forslaget til alternativ lovregulering i NRKs høringsuttalelse.

Vi reagerer likeledes på utvalgets uttalelse på side 593 om at taushetsplikten skal avgrenses mot opplysninger om *rettskraftige* straffbare forhold. Dette vil innebære at det må foreligge en skyldkonstatering, typisk i form av rettskraftig dom eller et vedtatt forelegg. Et slikt vilkår strider mot våre prinsipper om offentlighet i rettspleien. Internasjonale føringer om større åpenhet på området har blant annet gitt seg utslag i nye lovforslag: I utkast til ny straffeprosesslov § 6-3 andre ledd heter det at: «Enhver har ellers rett til innsyn i sakens opplysning, når det er ubetenkelig. Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på om opplysningene angår personlige forhold, hensynet til sakens behandling og allmennhetens behov for informasjon.» Dette er ment som en bred rettslig standard. Straffeprosesslovutvalget (NOU 2016:24 side 566) understreker at «For pressen skal (...) terskelen ligge noe lavere, ettersom mediene har en særskilt kontrolloppgave.» I utkast til ny domstollov § 16-1 andre ledd presiseres det også at: «Så lenge det ikke gjelder forbud mot offentlighet, skal retten ved anvendelse av bestemmelser som begrenser offentlighetens innsyn i rettergangen, vurdere om innsyn likevel skal gis.» Dette er en programerklæring om plikt til å vurdere meroffentlighet.

NJ forstår utvalget på side 287 dithen at det samme prinsippet som straffbare forhold i ledende stilling, skal gjelde for *tjenstlige reaksjoner*, for eksempel oppsigelse eller avslag. Også dette står i klart motstrid til «Rettleiar til offentleglova» side 83 og Sivilombudsmannens avgjørelse i sak 2004/1655.

NJ støtter utvalgets forslag i utkast § 33 tredje ledd om *hva som ikke er taushetsbelagte opplysninger*. Her heter det at «Taushetsplikt omfatter ikke opplysninger om fødselsnummer, statsborgerskap, bosted, sivilstand, yrke, arbeidsgiver eller arbeidssted.» Vi er enige i at det ikke knytter seg sterke privatlivsinteresser til slike opplysninger. Det er en utbredt feiloppfatning at fødselsnummeret kan gi adgang til andre opplysninger. Dette skal kun anvendes som en identifikator og ikke for autentisering. Det innebærer at det ved bruk ikke skal kunne gis beskyttede opplysninger om personer ved kun å oppgi fødselsnummeret. Nummeret er avgjørende som journalistisk arbeidsverktøy for å skille personer fra hverandre i storsamfunnet. Uten tilgangen kan journalistikk forhindres.

Av hensyn til at mandatet ber om en «klargjøring», mener NJ at en ikke-uttømmende oppstillingen over hva som ikke er taushetsbelagte opplysninger bør inneholde ytterligere eksempler. Som utvalget selv kommer inn på, er det mye informasjon som klart faller utenfor taushetsplikten. Vi foreslår følgende oppstilling:

- Nettoformue, nettoinntekt og skatt, som utvalget på side 285 understreker er offentlige opplysninger etter skatteforvaltningsloven § 9-7 og offentleglova § 25 siste ledd.
- Eierskap til fast eiendom eller aksjeinnehav, som utvalget nevner på side 285.
- Lønn i fast stilling, medregnet lederlønninger med tilhørende bonus, jf. side 285.
- At forvaltningen har anmeldt et forhold til politiet, jf. utvalgets presisering på side 285.

- Lovbrudd som er skjedd i næringsvirksomhet, jf. offentleglova §§ 18 og 24, utkast ny straffeprosesslov § 6-3 første og andre ledd, påtaleinstruksen § 16-5 og politiregisterforskriften § 27-2 .
- Lovbrudd i tilknytning til utøvelse av et yrke det er knyttet en særlig tillit til, for eksempel helsepersonell, jf. «Rettleiar til offentleglova» side 82.
- Bruksrett, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-77) side 136.
- Fødested, navnehistorikk med dato, adressehistorikk med dato, vergemål og dødsdato, jf. folkeregisterloven § 9-1 andre ledd og Norsk Redaktørforenings høringsuttalelse om dette.

#### d) Opplysninger om drifts- og forretningshemmeligheter – utkastets § 34

Uten noen nærmere begrunnelse utover setningen på side 288 om at dette vil utgjøre «en forenkling», foreslår utvalget at taushetsplikten bør kun gjelde «drifts- eller forretningshemmeligheter» som det er «grunn til å verne». Det vil innebære at *vilkåret om «konkurransmessig betydning» sløyfes*, og at det dermed ikke lenger skal være krav om at det må kunne føre til økonomisk tap eller redusert gevinst for virksomheten dersom opplysningene blir kjente.

Det er oppsiktsvekkende at begrunnelsen for å innskrenke en demokratisk innsynsrett, er at ansatte synes bestemmelsen er vanskelig å vurdere. Med en slik tankegang er det mange innsynsbestemmelser som må endres. Dersom de som er tildelt den store tillit å forvalte opplysninger underlagt taushetsplikt ikke er i stand til å vurdere informasjonen, er det skoleringen det må gjøres noe med. At det ikke lenger skal være noe skadekrav, innebærer at det vil være tilstrekkelig at noe i seg selv kan være uheldig om gis ut. For eksempel kun at offentliggjøringen vil vekke negative reaksjoner i samfunnet. Forslaget vil altså kunne innebære at en bedrift som ønsker å holde skjult metoder fordi de er omstridte eller kritikkverdige fra et samfunnsfaglig synspunkt, skal kunne taushetsbelegges. Det samme gjelder hemmelighold av opplysninger vedrørende driften som kanskje kan føre til skadelig omtale av virksomheten. I dag faller naturligvis slike situasjoner utenfor taushetsplikten, fordi informasjonen har allmenn interesse, jf. «Rettleiar til offentleglova» side 85. Forslaget vil altså bety et helt nytt regime for taushetsplikten, og en dramatisk og ubegrunnet utvidelse av plikten. Det vil med dette kunne bli vanskeligere å avdekke korrupsjon, ukultur i bedrifter eller uheldige bindinger. **NJ motsetter seg derfor forslaget om å fjerne skadekravet, og mener dagens regulering på området må bestå.**

Vi går også imot forslaget om at *henvisningen til «tekniske innretninger og fremgangsmåter» fjernes*. Av pedagogiske grunner mener vi denne eksemplifiseringen er god for å forstå bestemmelsen.

Vi støtter imidlertid forslaget i utkastets § 34 tredje ledd om å trekke frem eksempler på *informasjon som ikke omfattes av taushetsplikten*. Her heter det at: «Taushetsplikten omfatter ikke opplysninger om foretakets administrative forhold og alminnelige økonomiske forhold. Det samme gjelder opplysninger om vedtak som treffes overfor virksomheten.»

Også her mener NJ at den ikke-uttømmende avgrensningen bør inneholde flere eksempler som i dag klart faller utenfor taushetsplikten. Vi foreslår følgende opplysninger tatt inn i bestemmelsen:

- Økonomiske forhold om privates næringsdrift, jf. «Rettleiar til offentleglova» side 80.
- Om en person er kunde i Statens lånekasse, jf. «Rettleiar til offentleglova» side 80.

#### e) Taushetsplikten omfatter ikke vern av forvaltningen selv

NJ mener det må understrekes i lovens ordlyd at det å verne forvaltningen mot kritikk, faller utenfor taushetsplikten. At denne plikten ikke skal brukes til vern av det offentlige selv, ble allerede understreket i Ot.prp. nr. 3 (1976-77) side 133.

NJs erfaring er at dagens lovgivning ikke har ført til den entydige forståelsen av forvaltningens taushetspliktbestemmelse som lovgiver la opp til ved innføringen av dagens bestemmelse i forvaltningsloven § 13. Journalister opplever at taushetsplikten misbrukes i for stor grad. Den brukes til å beskytte den ansatte selv og kolleger, og for å tilsløre feil som er begått. Dette skjer enten fordi ansatte i forvaltningen tror lovverket kan tolkes vidt, eller fordi de regner med at andre ikke kjenner bestemmelsens begrensninger. Eksempelvis kan nevnes tilfeller der offentlig ansatte som intervjues, nektes av sine ledere å kritisere andre etater eller deres ledere, med henvisning til taushetsplikten. Dermed hindres fri debatt, noe som aldri har vært lovgivers intensjon med taushetspliktbestemmelsen. Ved urettmessig å dekke seg bak taushetsplikten, kan denne snarere bli et maktmiddel enn et vern av viktige hensyn. Dette kom blant annet tydelig frem i «Moxnes-saken» Oslo tingrett 15.09.2015, om Oslo kommunes saksbehandling i Lindeberg-sakene. **NJ foreslår derfor følgende ordlyd i den forvaltningsmessige taushetspliktbestemmelsen: «Taushetsplikten omfatter ikke vern av forvaltningen selv.»**

#### f) Begrensninger i taushetsplikten – utkastets § 35 første ledd

Vi mener det er viktig med *en bestemmelse i forvaltningsloven som setter begrensninger i taushetsplikten*. NJ foreslår at det i ordlyden legges til eksempler på slike situasjoner, så det blir enklere og mer pedagogisk å forstå bestemmelsen:

- Når det gjelder «alminnelig kjent», foreslår vi at det legges til «for eksempel tilfeller hvor opplysningen er kjent av en større krets av personer».
- Vedrørende «som det for øvrig ikke er grunn til å holde hemmelig», foreslår vi tillegget «for eksempel korrigerende opplysninger som er klart uriktig uttalt av den som skal beskyttes.»
- Når det gjelder «alminnelig tilgjengelig» foreslår vi «for eksempel lagret i offentlige registre».

Vi protesterer mot utvalgets anførsel på side 290 om at dersom opplysningen har vært alminnelig tilgjengelig, men ikke lenger er det, bør taushetsplikten gjelde på vanlig måte. Utvalget nevner som eksempel *der noe har fremkommet under en hovedforhandling som har gått for åpne dører*. Denne informasjonen er fremdeles tilgjengelig gjennom rettsboken, rettsavgjørelser eller notater hos journalister etter referatadgang, og kan etter vår mening naturligvis ikke tilsi taushetsplikt i ettertid. Har en rettssak gått for åpne dører uten referatforbud, er informasjonen i ettertid også åpen. Dette benyttes i den alminnelige hverdagen for mange av våre medlemmer, og må ikke forkludres i ny forvaltningslov.

Vi reagerer også på utvalgets kommentar på side 290 og 595, der det anføres at *opplysninger som har kommet ut på «en illojal måte» eller «utgjør et brudd på tillitsforholdet mellom den som sprer opplysningen og den opplysningen knytter seg til»*, ikke er omfattet av begrensningen. Slike formuleringer mener vi kan misbrukes i situasjoner ved rettmessig varsling i tråd med arbeidsmiljølovens bestemmelser. Varslervernet er ikke bare en rettighet for den enkelte ansatte, men også et virkemiddel for at samfunnet skal bli kjent med vesentlig informasjon. Reglene om vern av varslere innebærer således en forsterket beskyttelse av den som sier fra, målt opp mot de generelle prinsippene for ytringsfrihet. Et rettmessig varsel skal med andre ord ikke anses som verken «illojalt» eller «brudd på tillitsforhold».

NJ mener videre det er et sterkt behov for å *klargjøre at taushetsplikten om avdøde personer også kan fravikes*. I dag hersker det betydelig forvirring i praksis på dette området. Sivilombudsmannen understreket allerede i sak 2004/1984 at det finnes anledning til å fravike taushetsplikten for døde personer på nærmere angitte betingelser. Personvern hensynet avtar med årene, og det kan være interesser som overstiger hensyne til avdøde og pårørende. For eksempel vil en offentlig person stå i en annen stilling enn den ukjente privatmann. **Muligheten til å fravike taushetsplikten for avdøde personer bør, etter NJs mening, fremkomme direkte av lovens ordlyd.**

NJ kan ikke forstå hvorfor utvalget ubegrunnet har *fjernet dagens bestemmelse i forvaltningsloven § 13 a) nr. 4 om åpenhet i benådningssaker*. Her heter det at taushetsplikten ikke er til hinder for «at opplysninger om en navngitt domfelt eller botlagt er benådet eller ikke og hvilke reaksjoner vedkommende eventuelt blir benådet til, gjøres kjent». Denne bestemmelsen kom inn i forvaltningsloven etter Dagens Næringsliv (DN) sin avsløring sommeren 2005 om salg av falske helse-ekklæringer til kriminelle. Sivilombudsmannen uttalte i klagesak 2005/1562 at det «ut fra tilliten til forvaltningen (...) er viktig at slike opplysninger er offentlige, slik at det kan føres en viss kontroll med forvaltningens benådningssaker». **Åpenhet i benådningssaker må, etter NJs syn, videreføres i ny forvaltningslov.**

#### **g) Bortfall av taushetsplikten på grunn av tid – utkastets § 35 andre og tredje ledd**

Etter vårt syn må taushetsplikten falle bort etter en bestemt tid. De hensyn som begrunner plikten svekkes med årene, og allmennhetens behov for informasjon må gis større gjennomslag. Som utgangspunkt går vi inn for en dynamisk tilnærning til taushetsplikten for avdøde personer, jf. drøftelsen over, og mener at taushetsplikten må kunne oppheves når personen dør.



Når det gjelder *opplysninger om personlige forhold*, foreslår utvalget at grensen fastsettes til 20 år etter en persons død. **NJ mener, i likhet med Arkivlovutvalget (NOU 2019:9 side 281), at tidsgrensen passende kunne vært satt til 10 år etter dødsfallet, slik det er i Danmark.** Vi mener også lovgiver må redusere taushetsplikten i barnevernssaker og adopsjonssaker etter forvaltningsforskriften § 10, og viser i den sammenheng til Norsk Redaktørforenings høringsuttalelse.

Vedrørende *drifts- eller forretningshemmeligheter*, foreslår utvalget å videreføre dagens 60 års-grense. **Også her mener NJ grensen tilsvarende må kunne settes til 10 år etter at forvaltningen ble kjent med de aktuelle opplysningene om drifts – eller forretningsforhold.**

Forvaltningslovutvalget drøfter dessverre ikke *Riksarkivets fullmakt etter forvaltningsforskriften § 11*. **NJ ønsker også å begrense Riksarkivets mulighet til å forlenge taushetsplikten.** Vurderingstemaet som følger i slike situasjoner er etter vår oppfatning for vagt og innebærer en altfor vid handlefrihet.

#### **h) Deling av opplysninger undergitt taushetsplikt som vedkommende samtykker til – utkastets § 36 første ledd**

Vi støtter utvalgets forslag om at det videreføres i ny forvaltningslov at det *ikke er behov for taushetsplikt der det foreligger et gyldig samtykke fra den opplysningen gjelder*. Av pedagogiske grunner **mener NJ at bestemmelsen i større grad bør utdype hvordan gyldig samtykke skal gjennomføres.** Vi får stadige meldinger om at det er vanskelig å få aksept for slike fritak, og at det stilles helt urimelige krav til formaliteter. Når det gjelder aldersgrense for samtykkekompetansen, viser vi til Norsk Presseforbunds og Norsk Redaktørforenings høringsuttalelser.

Vedrørende *forvaltningens anledning til å gi nærmere opplysninger til pressen i situasjoner der den som skal beskyttes selv har stått frem i mediene*, mener vi utvalget (på side 290) er for upresis og begrensende. Vi viser her til gjeldende rett, der dette nettopp forstås dithen at vedkommende har samtykket til at saken kan drøftes offentlig, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-77) side 28 og JDLOV-2005-425.

#### **i) Deling av opplysninger undergitt taushetsplikt av hensyn til informasjonsfriheten etter EMK artikkel 10 – utkastets § 36 andre ledd bokstav d)**

Forvaltningslovutvalget har i punkt 7.2.2 og side 280-281 en meget tynn og upresis utredning av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10 om ytringsfrihet. For eksempel konkluderes det på side 281 overraskende med at storkammeravgjørelsen EMD Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn i 2016 «ikke i seg selv er særlig relevant for norske forhold».

For NJs del er det viktig å fremheve den rettspraksisen som er staket ut fra EMD og Høyesterett i senere tid om taushetspliktens grenser. Vi vil i den sammenheng også minne om Magnus Matningsdals artikkel i tilknytning til et nordisk dommerseminar i mars 2016 og Ragna Aarli «Offentlig rettergang» (2010) side 211 og 225. Praksisen kan oppsummeres slik at også når det foreligger taushetsbelagte opplysninger, skal det i lys av EMK artikkel 10 om ytringsfrihet foretas en konkret interesseavveining, der det særlig skal tas hensyn til sakens allmenne interesse og rollen til den som ber om innsyn.

Utvalgets forslag om kun å begrense deling av taushetsbelagte opplysninger der det er «nødvendig for å unngå fare for liv eller helse, eller for å unngå vesentlig skade eller tap», vil etter NJs mening medføre en praksis i strid med EMK artikkel 10.

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har lagt til grunn at konvensjonen regulerer innsyn i et bredt spekter av informasjon, i alt fra statshemmeligheter (i EMD Kenedi mot Ungarn 2009), taushetsbelagte opplysninger om forretningshemmeligheter (i EMD Matky mot Tsjekkia 2006) og hemmeligstemplede dokumenter (i EMD Youth Initiative mot Serbia 2013).

Innskrenkninger i ytringsfriheten må i henhold til EMK artikkel 10 nr. 2 være «nødvendig i et demokratisk samfunn». I nødvendighetsvurderingen skal det foretas en interesseavveining av motstridende hensyn innenfor en konkrete sak, også der det er tale om opplysninger som er taushetsbelagt etter norsk rett. EMDs praksis viser da også at de interesser som begrunner taushetsplikten, må veies opp mot hvor viktig ytringsfriheten i hvert enkelt tilfelle er, jf. for eksempel EMD Stoll mot Sveits 2007 (se særlig avsnittene 110 og 128). EMD påpeker her at ytringsfriheten har en særlig betydning i situasjoner der offentlige virksomheter og beslutninger slipper unna demokratisk eller rettslig kontroll under henvisning til deres fortrolige eller hemmelige karakter. Det er med andre ord ikke tilstrekkelig at nasjonal lovgivning har fastsatt at opplysningene er underlagt taushetsplikt – det medfører kun at lovkravet i artikkel 10 nr. 2 er oppfylt. I EMD Girleanu mot Romania i 2018 avsnitt 95 gjentas denne interesseavveiningen ved hemmeligstemplede dokumenter. EMD kom her til brudd på EMK artikkel 10 fordi nasjonale domstoler ikke hadde avveid behovet for journalistisk undersøkelse og den allmenne interessen i saken.

Denne avveiningen i tilknytning til forvaltningsloven § 13 beskrives av Justis- og politidepartementet i «Rettleiar til offentleglova» s. 79: «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.» (Vår understrekning.)

NJ mener at journalister som ber om innsyn i saker av allmenn interesse, på bakgrunn av praksis fra EMD må settes i en særstilling. Muligheten til å samle inn og sammenstille informasjon har stor betydning for pressens evne til å ivareta sin kontrollfunksjon, og de journalistiske mediernes samfunnsoppgave vektlegges derfor særskilt. EMD anerkjenner med andre ord den viktige «vaktbikkje-rollen» som pressen spiller i et demokratisk samfunn, jf. for eksempel EMD De Haes og Gijssels mot Belgia 1997 (særlig avsnitt 37), og spesielt posisjonen til journalister, jf. for eksempel EMD Rosianu mot Romania 2014 (særlig avsnitt 61). Det må derfor foreligge et samfunnsmessig tvingende behov for unntak før journalister kan nektes å innhente eksisterende informasjon av allmenn interesse, jf. EMD Tarsasag mot Ungarn 2009 (se særlig avsnitt 36).

Fra norsk rett viser vi her til Treholtinnsynsaken Rt 2013 s. 374, som gjaldt pressens innsyn i sikkerhetsgradert opptak fra Treholtsaken i 1985, og Legevaktsaken Rt 2015 s. 1467, som omhandlet opptak fra et videoovervåkingskamera hos Oslo legevakt. I begge sakene la Høyesterett til grunn at EMK artikkel 10 kommer direkte til anvendelse ved spørsmål om journalisters tilgang til informasjon. Her heter det (Treholtsaken avsnitt 53/Fengslingsvideosaken avsnitt 65): «Jo større samfunnsinteresse det er knyttet til en sak, jo større behov er det for at forholdene legges til rette for at pressen gis mulighet til å fylle sin funksjon på tilfredsstillende måte.»

Selv om opptakene i Treholtsaken var sikkerhetsgradert, innebar ikke det at det offentlige var unntatt fra å foreta interesseavveiningen etter EMK artikkel 10 nr. 2, jf. avsnitt 44: «De avgjørelsene som jeg har gått gjennom, viser at artikkel 10 i hvert fall er gitt anvendelse der pressen ber om innsyn i saker av legitim allmenn interesse, forutsatt at det er tale om innsyn i opplysninger som allerede foreligger.»

I tråd med dette har journalister på enkelte områder også fått et utvidet vern mot straffeforfølgning for innsamling av konfidensiell informasjon, jf. blant annet Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 7.3.2 og NOU 2003:18 punkt 6.2.3 og 7.1.2.

At mediene står i en særstilling når det gjelder innsynsspørsmål, forsterkes i storkammeravgjørelsen EMD Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn 2016. Den etterspurte informasjonen i storkammeravgjørelsen gjaldt personopplysninger som etter de interne reglene ikke kunne gis ut uten lovhjemmel. Saken har etter vår mening derfor overføringsverdi til innsynssaker med taushetsbelagte opplysninger. EMD påpeker at hvorvidt nektelsen av retten til tilgang til informasjon utgjorde en krenkelse av ytringsfriheten eller ikke vil bero på en konkret vurdering. For slike vurderinger oppstilles fire kriterier:

1. Formålet med innsynskravet.
2. Opplysningens art (om informasjonen har allmenn interesse).
3. Om den som krever innsyn gjør det i egenskap av å ha en offentlig vaktbikkje-funksjon («public watchdog»).
4. Om informasjonen er tilgjengelig («ready and available»).

De to første kriteriene er oppfylt når journalister ber om innsyn. Med informasjon av «allmenn interesse» menes samfunnsrelevant informasjon, og det følger av praksis fra EMD at det ikke skal mye til før opplysninger regnes for å ha allmenn interesse. Opplysningene journalister etterspør vil i praksis alltid foreligge. Etter de kriteriene som er satt opp, vil med andre ord hovedregelen for innsynskrav fra medier være at artikkel 10 får anvendelse.

Skal man lage en klargjøring av den forvaltningsmessige taushetspliktbestemmelsen, holder det etter vårt syn ikke bare å vise til at EMK artikkel 10 har eller får selvstendig betydning på enkeltområder som følge av forrangbestemmelsen i menneskerettsloven § 3. Det kan ikke forventes at den enkelte saksbehandler, kanskje ansatt på et kommunalt lokalkontor, skal kjenne til denne praksisen når de vurderer for eksempel offentleglova § 13, jf. taushetspliktbestemmelsen i forvaltningsloven.

Basert på den rettsutviklingen som har foregått de siste årene, foreslår NJ derfor følgende ordlyd i ny forvaltningslov: «Når det skal avgjøres om noe er taushetsbelagte opplysninger, skal det foretas en konkret interesseavveining, der det særlig skal tas hensyn til sakens allmenne interesse og om det er media som ber om innsyn.»

#### **j) Adgangen til å gi utfyllende forskrifter – utkastets § 39 første ledd**

Utkastets § 39 første ledd gir Kongen muligheten til å gi nærmere forskrifter om hvilke opplysninger som skal være underlagt taushetsplikt. Fordi taushetsplikten angir en omfattende begrensning i offentlighetsprinsippet, mener vi at bestemmelser om taushetsplikt kun bør reguleres i lovs form. **NJ foreslår derfor at utkastets § 13 andre ledd oppheves.**

## 6. Skriftlighetsprinsippet – utkastets §§ 10 og 51

Skriftlig saksbehandling innebærer at den blir dokumentert for ettertiden, og kan etterspørres med hjemmel i offentleglova. NJ mener utkastets §§ 10 og 51 til sammen gir en alt for vid adgang til å fravike kravet om skriftlighet. Plikten blir etter vår mening for svakt uttrykt og gir store muligheter for misbruk. Den som ikke ønsker åpenhet i sine forehavende med forvaltningen, kan med dette ordne seg med en samtale. Vi viser her til Norsk presseforbunds konkrete lovforslag.

Uansett mener vi Forvaltningslovutvalgets forslag ikke vil stå seg i lys av Arkivlovutvalgets forslag om dokumentasjonsplikt i utkast til ny arkivlov §§ 7-11. **Av rettspedagogiske hensyn foreslår NJ at ny forvaltningslov henviser til arkivlovens bestemmelser om dokumentasjonsplikt**, sml. NOU 2019:9 side 162.

## 7. Utredning av et eget statlig tilsynsorgan

**NJ mener departementet bør utrede et eget statlig organ til å føre tilsyn med blant annet forvaltningsloven, som supplement til ordningen med forvaltningsklage.** Vi viser til Arkivlovutvalgets forslag i NOU 2019:9 om et Digitaliseringstilsyn.

Problemene med dagens klageordning er etter vårt syn godt beskrevet av Sivilombudsmannen i årsrapporten for 2011, side 48: «Arbeidet med disse spørsmålene har vist at det noen ganger er vanskelig å finne ut hvem som er klageorgan eller hva som er klageordningen på det aktuelle saksfeltet. Hovedregelen etter forvaltningsloven § 28 er at klageorganet er det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket. Det er ikke alltid på det rene hvilket organ som er nærmest overordnet, og det er ikke alltid opplyst i førsteinstansvedtaket hvem som er klageorgan, selv om det står i forvaltningsloven § 27 tredje ledd at det skal gis slik informasjon i vedtaket.» Antall klager til Sivilombudsmannen øker, og det påvises mangler og feil ved saksbehandlingen i ulike klageinstanser. Særlig gir klage til Kongen i statsråd et godt bilde på behovet for forbedringer av klageordningen. Førsteinstansavgjørelsen og klagebehandlingen er her uklar, all den tid det er vedkommende fagdepartement som forbereder saken for Kongen i statsråd. Norge har antakelig den minst uavhengige klageordningen på dokumentinnsyn i Norden. I Danmark, som har lovgivning som ligner mest på vår, går klagen direkte til øverste forvaltningsorgan på området. På Island har en egen klagenemnd vært virksom i en årrekke. Også Ytringsfrihetskommisjonen (NOU 1999:27 punkt 5.4.3.1) foreslo en liknende klageordning, blant annet med bakgrunn i regjeringens egen misnøye med kontrollen av offentlighetslovens gjennomføring, uttalt i St. meld. nr. 32 (1997-98) punkt 6.3. Vi viser dessuten til mindretallsforslaget i NOU 2003:30 side 242. Dette vil etter vårt syn samle og styrke den nødvendige fagkunnskapen på området.

## 8. Plikt til å opplyse om saksbehandler – utkastets § 47

For journalister er det helt avgjørende å få kontakt med den som sitter med fagkompetansen i forvaltningssaker. Vi støtter derfor at det i utkast § 47 tydelig fremkommer at det skal opplyses om saksbehandler ved vedtak. **NJ mener at terskelen for å unnta saksbehandlerens navn av hensyn til liv eller helse må være høy.** Lederens navn må da fremkomme, og det bør uttrykkelig reguleres i lovens ordlyd.

## 9. Regler om innsyn i straffesaker som er avlevert til Arkivverket

Som journalistisk arbeidsverktøy kan det være av stor betydning å få innsyn i dommer og etterforskningsmateriale i straffesaker som er overført til Arkivverket. **NJ mener det skaper store hindre for den samfunnsviktige journalistikken at politi og påtalemyndighet har videre skjønnsmessig adgang til å gi innsyn i taushetsbelagte opplysninger til journalister, enn det Arkivverket har etter forvaltnings- og offentlighetsloven.**

Vi synes Riksadvokaten beskriver denne problematikken godt i sitt rundskriv «Innsyn i straffesaksdokumenter for andre enn sakens parter» (2017). Her heter det i note 25 (side 15): «Riksadvokaten har i brev av 21. april 2016 til Justis- og beredskapsdepartementet påpekt at reglene for innsyn i dag beror på hvor saken er arkivert, og at reglene som gjelder ved Arkivverkets behandling av innsynsbegjæringer ikke gir et uttrykkelig grunnlag for innsynsrett for etterlatte samt at forvaltningsloven ikke inneholder noen "meroffentlighetsregel" tilsvarende politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd.»

I likhet med Arkivlovutvalget i NOU 2019:9 side 227, har også Riksadvokaten foreslått at spørsmålet bør utredes nærmere. Som Arkivlovutvalget understreker på side 234 og 261, vil media «ofte ha berettiget interesse i taushetsbelagt dokumentasjon». Vi minner i denne sammenheng om Kulturdepartementets behandling av NRKs klage på avslag om innsyn i straffedom fra 1993 av 16.02.2017 (departementets referanse 16/7460-), der mediehuset til slutt fikk innsyn i dommen av hensyn til NRKs samfunnsrolle. Medienes særskilte rett til innsyn i eldre rettsavgjørelser er også fremhevet i EMD Grupo Interpres mot Spania 1997 og EMD Österreichische Vereinigung zur Erhaltung Stärkung und Schaffung mot Østerrike 2013.

Med vennlig hilsen  
for Norsk Journalistlag



Dag Idar Tryggestad  
nestleder



Ina Lindahl Nyrud  
advokat