



MEDIEBEDRIFTENE

Forsvarsdepartementet  
Avdeling for sikkerhetspolitikk,  
Pb 8126 Dep, 0032 Oslo  
«201401056»  
sih@fd.dep.no

**Deres ref**  
2014/01056-9

**Vår ref**  
84-14

**dato**  
08.09.2014

### **Forsvarsundersøkelsesloven - høringsuttalelse**

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for alle norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeider og frilansere som har journalistikk som hovedyrke. Mediebedriftenes Landsforening (MBL) er mediebedriftenes bransje- og utgiverorganisasjon. Alle foreningene har blant annet som formål å verne om yttrings- og informasjonsfriheten.

Vi viser til høringsbrev datert 23.5.2014 og e-post datert 2.9 der vi fikk utsatt fristen én uke. Vi vil med dette kommentere den delen av forslaget som berører offentlighetsprinsippet og allmennhetens tilgang til opplysninger.

#### **1. Kommentarer til hovedhensynene bak lovrevisjonen**

##### **\*Viktig hensyn: behov for uavhengig kontroll**

I **punkt 2.1.2.3** som handler om åpenhet og innsyn i Forsvarets virksomhet, fremheves samfunnets krav til åpenhet og vektlegging av sikkerhet. Her er det et viktig hensyn som mangler, nemlig betydningen av åpenhet for samfunnets mulighet til å kunne drive en løpende, uavhengig kontroll med forvaltningen. Hensynet til uavhengig kontroll er en av de mest grunnleggende hensynene bak at vi har et grunnlovfestet offentlighetsprinsipp i Norge, og er fremhevet blant annet i forarbeidene til gjeldene offentleglov.

At muligheten til uavhengig kontroll også er viktig for undersøkelseskommissjoner, ble blant annet fastslått av Sivilombudsmannen i en uttalelse i forbindelse med innsyn i dokumenter etter rasulykken i Hanekleivtunnelen (sak 2007/345): «*Saken gir videre grunn til å minne om*

*at et viktig formål med reglene om dokumentoffentlighet er at allmennheten skal kunne etterse det offentliges handlemåte - uavhengig av om det er nedsatt en egen undersøkelsesgruppe eller ikke.»*

Etter vårt syn er det viktig at dette hensynet fremheves som et relevant og viktig hovedhensyn i lovens forarbeider, ettersom de blir en viktig kilde for å praktisere loven fremover. Vi registrerer at dokumentoffentlighet har fått et eget avsnitt i 6.8.2, men mener det er viktig at det også tas med i andre avsnitt der dette er relevant. Dessuten mener vi også dette avsnittet har mangler og svakheter, noe vi kommer tilbake til.

Vi vil også fremheve betydningen av at departementet har dette hensynet som grunnlag for det videre arbeidet med loven, slik at alle inngrep i offentlighetsprinsippet, også må veies opp mot at man da mister muligheten til å drive en uavhengig kontroll av undersøkelser som omfattes av loven.

**\*Behov for skikkelig arkivering og journalsystem av alle dokumenter som samles inn**  
**I punkt 2.1.2.5** om arkivering og katalogisering fremheves pårørende og etterlattes behov for tilgang til dokumentasjon, og det erkjennes at erfaringer fra Forsvaret i dag viser at det kan være meget vanskelig å finne dette materialet, «til og med selve kommisjonsrapportene».

Her etterlyser vi også en anerkjennelse av mediene og allmennhetens behov for innsyn både i informasjon som er direkte relatert til eventuelle rapporter, og eventuell «overskuddsinformasjon» - informasjon som samles inn i forbindelse med en granskning el. Dette vil også omfattes av dokumentbegrepet i § 3(1), og dermed underlagt både arkiveringsplikten og innsynsretten.

Vi vil også understreke at innsyn i denne type dokumenter og opplysninger er helt nødvendig for muligheten til å kontrollere hva som *ikke* ble vurdert i granskningen, mao. en nødvendig forutsetning for å kunne drive en uavhengig kontroll av både saken som er gransket, og kommisjonens arbeid. Vi har eksempler på at tilgang til denne type dokumenter har vist seg å være helt avgjørende for enkeltmenneskers rettssikkerhet, som eks. Fritz Moen saken.

## 2. Kommentarer til de ulike lovbestemmelser

### **Punkt 6.8.3 Dokumentoffentlighet**

#### **\*uavhengig kontroll og meroffentlighetsprinsippet**

Også i dette avsnittet mangler anerkjennelsen av hensynet til uavhengig kontroll av granskninger.

Videre tar man her for gitt at dokumenter som utarbeides for den interne saksforberedelser, kan unntas som interne. Her mangler det en henvisning til prinsippet om meroffentlighet (offl. § 11). Selv om dokumentet faller inn under definisjonen «interne dokumenter», må man alltid vurdere om det er et reelt og saklig behov for unntak som veier tyngre enn allmennhetens behov for innsyn. Denne avveiningen skal gjøres når man mottar et krav om innsyn, dvs. det vil blant annet kunne avhenge av tid. For eksempel kan det være mindre grunn til å unnta opplysninger når det granskningen er gjennomført, enn når den pågår. Og i mange tilfeller er det heller ikke behov for å unnta opplysninger når granskningen pågår, for eksempel kan det være faglige utredningen og faktiske beskrivelser av et hendelsesforløp som det ikke er grunnlag for å unnta fra innsyn. Dette må også fremgå av forarbeidene slik at ikke disse legger opp til en praksis i strid med offentleglova og med mindre åpenhet enn det er grunnlag for. Det er en kjent sak at forvaltningen har en tendens til å unnta mer enn det er behov for, nettopp fordi man er usikker. Dette har ikke minst Sivilombudsmannen fremhevet flere ganger. Da er det viktig at forarbeidene gir føringer som samsvarer med loven og lovens intensjoner.

### **6.8.3.3 Behov for mer omfattende unntak fra hovedregelen?**

I dette avsnittet vises det til utdrag fra NOUen til endringer i jernbaneundersøkelsesloven, luftfartsloven og vegtrafikkloven, uten at man samtidig siterer komiteens kommentar til dette. Vi tar derfor med følgende fra Innst. O. nr 82 (2004-2005)

*«Komiteen mener at det skal praktiseres normal dokumentoffentlighet i de tilfeller Havarikommisjonen oversender departementet informasjon, delrapport, spørsmålsstillinger eller lignende. Disse skal være tilgjengelige for offentligheten i henhold til offentlighetslovens alminnelige regler. Eneste unntak er i de tilfellene departementet selv er undersøkelsesobjekt. I slike tilfeller skal ikke departementet få Havarikommisjonens endelige rapport før den er offentlig.»*

Vi mener det ikke er behov for egne unntaksregler for denne type granskninger, og vil komme tilbake til dette under.

### **§ 19 Taushetsplikt:**

\*Taushetsplikten er for omfattende, og må begrenses til de tilfeller der det er et reelt behov for taushetsplikt.

Begrunnelse:

I annet avsnitt legges det opp til at alle forklaringer, uavhengig av innhold, er taushetsbelagt informasjon. Dette strider mot et grunnleggende prinsipp om at det er innhold og ikke form som avgjør om noe skal unntas fra innsyn. Dette hensynet gjør seg særlig gjeldende når det er snakk om å innføre taushetsplikt og dermed straffbart å gi ut opplysningene. Vi nevner i den forbindelse at det i en årrekke har vært et uttalt mål å redusere antallet taushetsbestemmelser i det norske lovverket, for å gjøre systemet mer oversiktlig og for å fjerne unødvige taushetsregler.

Vi viser også til Justisdepartementets uttalelse til forslag om endringer i Jernbaneundersøkelsesloven, som også taler for at taushetsplikten begrenses til det som følger av eksisterende taushetsplikt:

*«JD mener at forvaltningslovens taushetsbestemmelser rent lovteknisk bør ligge i bunnen, og at dette klargjøres gjennom en uttrykkelig henvisning fra hver av de tre sektorlovene til forvaltningsloven. I følge Justisdepartementet kan det tenkes at opplysninger som er taushetsbelagte etter forvaltningsloven ikke vil være taushetsbelagte i henhold til høringsforslagene.*

*Samtidig mener Justisdepartementet at den modellen høringsnotatet var basert på vil forhindre ønskelig bruk og videreformidling av opplysninger før rapportene fra havarikommisjonen er endelige:*

*«Vi antar at det vil være normalsituasjonen at undersøkelsesmyndigheten ved luftfartsulykker får en vesentlig del av sine informasjoner gjennom de informasjonskanalene som det etter forslaget ikke kan videreformidle innholdet av før den endelige rapporten foreligger. Dette kan bety at det ikke blir anledning for undersøkelsesmyndigheten til å gi grunnleggende informasjon om ulykken før dette, **noe som neppe vil være akseptabelt for offentligheten, herunder pårørende, media og politikere**».*

Når man gjør forklaringene til taushetsbelagt informasjon, blir det ikke mulig å praktisere meroffentlighet, slik man gjør ellers. Dette strider også mot tidligere praksis, jf. behandlingen av innsyn i 22. juli-forklaringer<sup>1</sup>, der man anså forklaringene som «interne» og dermed gjorde en vurdering av innsyn opp mot merinnsynsprinsippet, og friga flere sentrale politikeres forklaringer. Dette må også være praksis i denne type saker.

Vi mener det må være tilstrekkelig å vise til taushetsplikten etter forvaltningsloven, evt. med tillegg av de nødvendige presiseringer, samt henvisning til graderte dokumenter og sikkerhetsloven. Forklaringer må følge bestemmelsene i offentleglova, som gir anledning til å unnta opplysninger det er et reelt behov for unntak.

### **§23 Offentlighet:**

Vi mener denne bestemmelsen må tas helt ut.

### **Begrunnelse:**

Som departementet også skriver i høringsnotatet, så har offentleglova bestemmelser som gir grunnlag for unntak når det er et reelt og saklig behov. Som Stortinget påpekte under behandlingen av offentleglova, bygger denne loven nettopp på *“en riktig og fornuftig balansepunkt mellom muligheten for innsyn i beslutningsprosesser i offentlig forvaltning på den ene siden, og behovet for å kunne skjerme sensitive opplysninger på den annen* (jf. Innst.O. nr. 41 (2005-2006) s. 3.

---

<sup>1</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/kud/Nyheter-og-pressemeldinger/Pressemeldinger/2012/--.html?id=699523>

De tilfeller der hensynet til saksbehandlingen kan begrunne unntak, er tilstrekkelig ivaretatt gjennom de unntakene vi har i dag, ikke minst gjennom § 14 om interne dokumenter og § 5 om utsatt innsyn, som nettopp møter den situasjonen departementet begrunner forslaget om et særlig unntak med («utkast til rapporten gir et misvisende inntrykk av det som har skjedd»). Målet med offentliggjøring undergraves hvis man har egne lover som overprøver dette. I stedet for å innføre mer hemmelighold for å unngå at ting kommer feil ut, bør man forsøke å korrigere det bildet som gis ut, for eksempel ved å gi tilleggsinformasjon ved utlevering som forklarer hvordan opplysningene bør forstås. Vi minner også om at mediene, i henhold til Vær Varsom-plakaten punkt 3.2, har et særlig ansvar for å kontrollere at opplysningene er korrekte. Dette vil blant annet kunne bety å ta med korrigerende opplysninger, eller opplyse om at ting er foreløpige konklusjoner/vurderinger.

### 3. Avslutning

Endelig vil vi minne om at innsyn kan styrke saksbehandlingen og granskning i saker. Ikke bare fordi man får en uavhengig kontroll, men også fordi det kan medføre at ytterligere opplysninger tilflyter undersøkelseskommissjonen, enten via tipsere, varslere eller fagfolk. Utstrakt hemmelighold stopper denne kilden til informasjon. Det er viktig at departementet også har dette som bakteppe i det videre arbeidet med denne loven, og heller viser til eksisterende regelverk om innsyn og unntak fra offentlighet, framfor å utarbeide nye regler.

Med vennlig hilsen

For Norsk Presseforbund



Kristine Foss  
jurist

For Norsk Journalistlag



Hege Iren Frantzen  
nestleder

For Mediebedriftenes Landsforening



Pernille A. Børset  
fagsjef