Innsynsrapport for 2018

*Av Arne Jensen, generalsekretær i Norsk Redaktørforening*

Også i 2018 ble det fremmet svært mange forslag om lovendringer som på en eller annen måte påvirker vilkårene for innsyn og tilgang til informasjon. I tillegg kom det en rekke interessante og viktige uttalelser fra Sivilombudsmannen.

Når det gjelder konkrete innsynssaker knyttet til åpenhet i rettspleien og domstolenes virksomhet er disse omtalt i Mediejuridisk årsrapport og vi henviser til denne.

Mange høringsuttalelser også i 2018

2018 kunne ikke matche rekordåret 2016 eller 2017 når det gjelder *antall* høringsuttalelser knyttet til offentlighet og innsyn. Totalt avga NR 14 høringsuttalelser i spørsmål knyttet til offentlighet og innsyn i 2018. Men selv om antallet var noe lavere, var til gjengjeld flere av sakene svært «tunge» og prinsipielle.

NRs høringsuttalelser publiseres fortløpende på [www.nored.no](http://www.nored.no) under «NR-dokumentasjon».

Den komplette listen over høringsuttalelser fra NR i åpenhetsspørsmål 2018 ser slik ut:

* [2018-10-25 - Notat NR - endringer i sameloven](https://www.nored.no/content/download/16421/157064/version/1/file/2018-10-25%20-%20Notat%20fra%20NR%20til%20kommunal-%20og%20forvaltningskomiteen..docx)
* [2018-10-16 - Register over reelle rettighetshavere - felles innspill til næringskom - NJ NP NR](https://www.nored.no/content/download/16438/157177/version/1/file/2018-10-16%20-%20Skriftleg%20innspill%20til%20n%C3%A6ringskomiteen%20fra%20NP%20NJ%20og%20NR%20til%20%20Prop%20109%20L%20reelle%20rettighetshavere.docx)
* [2018-10-16 - Register over reelle rettighetshavere - felles innspill finanskom - NJ NP og NR](https://www.nored.no/content/download/16437/157172/version/1/file/2018-10-16%20-%20Skriftleg%20innspill%20fra%20NP%20NJ%20og%20NR%20til%20%20Prop%20109%20L%20reelle%20rettighetshavere%20-%20FIN.docx)
* [2018-09-10 - Felleshøring NJ NR NP - Konkurranseklagenemnda](https://www.nored.no/content/download/16314/156360/version/1/file/2018-09-14%20-%20Fellesh%C3%B8ring%20NJ%20NR%20NP%20-%20Konkurranseklagenemnda.pdf)
* [2018-09-03 - Høringsuttalelse NR - Varslervern](https://www.nored.no/content/download/16299/156254/version/1/file/2018-09-03%20-%20H%C3%B8ringsuttalelse%20NR%20-%20Varslervern.pdf)
* [2018-09-03 - Høringsuttalelse - medieorganisasjonene - offentleglova](https://www.nored.no/content/download/16298/156249/version/1/file/2018-09-03%20-%20H%C3%B8ringsuttalelse%20medieorganisasjonene.pdf)
* [2018-08-31 - NRs høringsuttalelse - personvernkommisjonen](https://www.nored.no/content/download/16297/156244/version/1/file/2018-08-31%20-%20NRs%20h%C3%B8ringsuttalelse%20-%20personvernkommisjonen.pdf)
* [2018-06-29 - Felleshøring NJ NR Np - Kapitalhåndteringsutvalget](https://www.nored.no/content/download/16239/155843/version/1/file/2018-06-29%20-%20Fellesh%C3%B8ring%20NJ%20NR%20NP%20-%20Kapitalh%C3%A5ndteringsutvalget.pdf)
* [2018-06-28 - Felleshøring - ny statistikklov](https://www.nored.no/content/download/16218/155690/version/1/file/2018-06-28%20-%20Fellesh%C3%B8ring%20-%20ny%20statistikklov.pdf)
* [2018-06-25 - Informasjonshåndtering i skatteetaten - felles NP NJ NR](https://www.nored.no/content/download/16213/155647/version/1/file/2018-06-25%20-%20Fellesh%C3%B8ring%20NJ%20NR%20NP.docx)
* [2018-06-01 - Høringsuttalelse hemmelige medisinpriser NP NJ NR](https://www.nored.no/content/download/16168/155296/version/1/file/2018-06-05%20-%20H%C3%B8ringsuttalelse%20-%20korrigert%20-%20NP%20NJ%20NR.docx)
* [2018-04-20 - Innspill fra NR til komiteen - ny kommunelov](https://www.nored.no/content/download/16063/154534/version/1/file/2018-04-20%20-%20Innspill%20fra%20NR%20til%20komiteen%20-%20ny%20kommunelov.pdf)
* [2018-03-20 - Ny kredittopplysningslov - NP, NJ, NR](https://www.nored.no/content/download/16008/154159/version/1/file/H%C3%B8ringsuttalelsen%20NR%2C%20NJ%2C%20NP%2020.3.pdf)
* [2018-01-25 - Statsansattes økonomiske interesser - felles NP, NJ og NR](https://www.nored.no/content/download/15874/153203/version/1/file/2018-01-25%20-%20H%C3%B8ringsuttalelse%20NP%2C%20NJ%20og%20NR.pdf)

Flere av høringsuttalelsene er omtalt i de følgende underkapitlene.

Bråk om Ernas kalender

En av de åpenhetssakene som fikk mest oppmerksomhet i 2018 var regjeringens [forslag om endringer i offentleglova](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoyringsnotat--endringar-i-offentleglova-m.m/id2606777/), slik at det kan gjøres unntak fra innsyn for innføringer i elektroniske kalendre. Den konkrete bakgrunnen var at Dagbladet, etter flere klagerunder, fikk Sivilombuds-mannens tilslutning til at det ikke var juridisk grunnlag for å unnta innføringer av blant annet møteavtaler i statsråders eller andre offentlig ansatte personers kalendre. Det skjedde i februar, da [Sivilombudsmannen konkluderte](https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/31263/) med at *«Etter en gjennomgang av disse legger ombudsmannen til grunn at en del av kalenderoppføringene må anses som saksdokumenter i offentleglovas forstand, og dermed er omfattet av hovedregelen om innsynsrett etter offentleglova, mens andre faller utenfor innsynsretten.»* På denne bakgrunn ba ombudsmannen om at Statsministerens kontor behandlet innsynskravet på nytt.

Statsministerens respons kom nesten umiddelbart:

*«Statsministerens kontor ga uttrykk for at de så annerledes på den rettslige vurderingen og konklusjonen i denne saken, herunder også premissene ombudsmannens konklusjon bygget på. Det ble også opplyst at regjeringen så raskt som mulig vil fremme forslag om lovendringer på området. Ettersom Stortinget har lagt til grunn at forvaltningen skal rette seg etter ombudsmannens uttalelser, orienterte Statsministerens kontor om at de ville følge ombudsmannens syn om at enkelte oppføringer kan anses som saksdokumenter etter offentleglova § 4 inntil en «rettslig avklaring» var på plass. Statsministerens kontor foretok deretter en ny vurdering og avslo kravet om innsyn under henvisning til offentleglova § 13, jf. sikkerhetsloven § 12 om taushetsplikt for sikkerhetsgradert informasjon.»*

Og her holdt statsministeren sitt løfte. Den 4. juli sendte regjeringen ut et [høringsnotat om endringer i både offentleglova og sivilombudsmannsloven](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoyringsnotat--endringar-i-offentleglova-m.m/id2606777/). Høringsfristen var 3. september (!), så her hastet det åpenbart. Forslaget har blitt møtt med [motstand fra mange hold](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoyringsnotat--endringar-i-offentleglova-m.m/id2606777/?expand=horingssvar&lastvisited=f68df2a6-0852-4fbc-945c-56f65802cc33), også fra en del offentlige etater. Medieorganisasjonene var selvsagt blant de mest kritiske. I en [felles høringsuttalelse fra alle organisasjonene](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoyringsnotat--endringar-i-offentleglova-m.m/id2606777/?uid=ac8d145b-7b43-40df-a8b8-88f4310735ae) heter det blant annet at *«Vi er derfor sterkt kritisk til at man bryter med det viktige prinsippet om at det er innhold og ikke form som avgjør retten til innsyn, og mener forslaget tilrettelegger for en praksis der opplysninger urettmessig holdes tilbake.»*

Blant dem som har vært mest kritiske til forslaget er professor emeritus Jan Frithjof Bernt. [Til Dagbladet uttalte han](https://www.dagbladet.no/nyheter/professor-advarer-mot-ernas-forslag---vil-skape-en-innsynsfri-sone-i-norsk-forvaltning/70003694) at regjeringens forslag «Vil skape en innsynsfri sone i norsk forvaltning.» En undersøkelse gjennomført av Kommunal Rapport viste for øvrig at syv av ti norske ordførere er mot å unnta kalenderoppføringer fra offentlighet.

Forslaget ligger nå til behandling hos regjeringen, og det er i skrivende stund uklart hva som blir det endelige resultatet.

Varslervernet på dagsorden

Stortinget [(Innst 205 S – 2015-2016)](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-205/) ba våren 2016 regjeringen «sette ned en bredt sammensatt ekspertgruppe som skal gå igjennom dagens varslingsregler og komme med forslag til hvordan varslervernet kan styrkes.» Videre het det i mandatet blant annet dette:

*«Utvalget skal på bakgrunn av sin gjennomgang vurdere om det er behov for å foreslå lovendringer og/eller andre tiltak som kan styrke varslervernet i norsk arbeidsliv. Utvalget skal i den sammenheng sørge for at hensynet til den som varsler og den eller de det varsles om, blir tilstrekkelig ivaretatt.»*

NRs generalsekretær ble, som representant for medieorganisajonene, oppnevnt som ett av ti medlemmer i utvalget, etter innstilling fra Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag og Norsk Redaktørforening. Utvalget leverte sin innstilling ([NOU 2018:6 Varsling – verdier og vern](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-6/id2593665/sec1)) i mars 2018. Blant de viktigste tiltakene utvalget foreslo var disse:

* En egen lov om varsling (dissens)
* Et eget varslingsombud
* En egen varslingsnemnd
* Presisering av ytringsklima i arbeidsmiljøloven
* Henvisning til Grunnlovens § 100 i varslingsbestemmelsene
* Forenkling og presisering av lovbestemmelsene
* Utvidet aktivitetsplikt for arbeidsgiver

NRs generalsekretær fremmet også et par forslag som ikke fikk flertall, blant annet med hensyn til fremdriften i arbeidet med en egen varlingslov og et forbud mot etterforskning av hvem som har inngitt varsler, i de tilfeller hvor varslet medfører taushetsplikt om varslerens identitet for dem som mottar det.

Høringsrunden medførte usedvanlig mange høringssvar. Norsk Redaktørforening [støttet naturlig nok hovedtrekkene i utvalgets innstilling](https://www.regjeringen.no/contentassets/95fb3449ed2d4883b774465ba1dd0bb5/norsk_redaktorforening.pdf?uid=Norsk_Redakt%C3%B8rforening), men fremmet også enkelte egne forslag til justeringer.

Høringsrunden ble avsluttet i september og det er – ikke overraskende – ennå ikke kommet noen proposisjon fra regjeringen.

Aksjonærregister og andre registre

En av de store innsynssakene – også i 2018 – var spørsmålet om opprettelsen av et digitalt og oppdatert aksjonærregister. Etter at journalist Vegard Venli i sin tid startet (og fullførte) arbeidet med å få gjennomslag for innsyn i Skattedirektoratets aksjonærregister, så har det vært en løpende debatte, både i og utenfor Stortinget, om hvordan vi kan få et moderne, digitalt aksjonærregister. På oppdrag fra Nærings- og fiskeridpartementet har sågar Brønnøysund-registrene utarbeidet ulike modeller til hvordan et slikt register kan utformes.

Parallelt med dette arbeidet, som ble initiert første gang gjennom et såkalt anmodningsvedtak i Stortinget våren 2014, har det pågått et arbeid med en [lov om et såkalt *rettighetshaverregister*](http://www.regjeringen.no/id/PRP201720180109000DDDEPIS)*.* Dette er et annet register, initiert av EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv, og det er innrettet for å finne de som reelt sett styrer visse selskaper, men er altså ikke så dekkende for store og små aksjonærer i store og små selskaper som et aksjonærregister.

I forbindelse med [forslaget til statsbudsjett for 2019](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20182019/id2613238/sec1) oppdaget imidlertid medieorganisasjonene at Nærings- og fiskeridepartementet forsøkte å kvittere ut anmodningsvedtaket fra 2014: *«Registeret over reelle rettighetshavere vil sikre åpenhet om aksjeeiere. Departementet anser at vedtaket med dette er fulgt opp.»* Det ble slått alarm overfor både finanskomiteen og næringskomiteen og i neste runde fikk medieorganisasjonene vedtatt enstemmige komitemerknader i hvor det heter at:

*«Komiteen viser videre til Stortingets vedtak i forbindelse med behandlingen av 1 revidert nasjonalbudsjett 2014 om å be regjeringen om å «etablere en offentlig løsning 2 med informasjon om eiere av aksjeselskap som sikrer større åpenhet, med etablering i 3 løpet av 2015». Dette arbeidet er ikke ferdigstilt med Prop. 109 L (2017–2018), men 4 må videreføres og sluttføres.»*

Dermed kan det se ut som om arbeidet med et aksjonærregister kommer på skinner igjen.

Små stikk mot offentlighet og innsyn

I en rekke store og små saker – ofte tilsynelatende «ufarlige» lovsaker – fremmes det forslag som i små biter spiser av offentlighetsprinsippet. Vi har tidligere år blant annet sett en hang til å innføre generelle taushetspliktbestemmelser på ulike, og ofte små, forvaltningsområder. Også i 2018 fikk vi noen eksempler på dette.

* I forslaget til ny statistikklov [(NOU 2018: 7 Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå)](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horingsbrev-nou-20187-statistikklovutvalget/id2594975/) ble det foreslått å innføre taushetsplikt for alle opplysninger som er innhentet for offisiell statistikk i Statistisk sentralbyrå (SSB) til evig tid. Presseorganisasjonene var blant dem som i sitt høringssvar protesterte mot dette. Høringsrunden er for lengst avsluttet og saken er i skrivende stund til behandling i Finansdepartementet.
* I 2016 endret Sykehusinnkjøp HF praksis når det gjelder innsyn i enhetspriser på medisiner innkjøpt gjennom helseforetakene. Da ble det gjort et administrativt vedtak om at slike priser «skal» unntas fra offentlighet, til tross for at loven foreskriver individuell behandling av hvert enkelt innsynskrav. Saken kom opp igjen i 2018, i forbindelse med [to ulike representantforslag](https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horing/?h=10004025) på Stortinget, forslag som var ment å skulle gi større grad av innsyn. Medieorganisasjonene spilte inn [skriftlig til komiteen](https://www.nored.no/NR-dokumentasjon/Hoeringsuttalelser/Hoeringer-etter-aar/Hoeringer-2019/2019-01-31-Enhetspriser-paa-medisiner-Stortingets-hoering-skriftlig-innspill-fra-NP-NJ-og-NR) og deltok også på [den muntlige høringen](https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2019/H264-full/Hoeringssal2/01/31/Hoeringssal2-20190131-101259.mp4&msid=121&dateid=10004272). Det er i skrivende stund uklart hva som ble utfallet av Stortingets behandling.
* Til slutt tar vi med et forslag om å endre sameloven. Poenget for mediene er at et forslag om å utvide området for konsultasjonsplikten mellom norske myndigheter og samiske institusjoner til ikke bare å gjelde Stortinget, men også kommunale og fylkeskommunale myndigheter, samtidig førte med seg et forslag om å endre offentleglova, slik at adgangen til å unnta dokumenter i slike konsultasjonssaker ble tilsvarende utvidet. Det protesterte vi mot og foreslo i stedet å avvikle det særlige unntaket for dokumenter i slike konsultasjonssaker. Her kan du lese [NRs skriftlige innspill](https://www.nored.no/content/download/16421/157064/version/1/file/2018-10-25%20-%20Notat%20fra%20NR%20til%20kommunal-%20og%20forvaltningskomiteen..docx) i saken, og her finnes [opptak av den muntlige høringen.](https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2018/H264-full/Hoeringssal2/10/25/Hoeringssal2-20181025-101156.mp4&msid=184&dateid=10004211)

Et par interessante saker fra Sivilombudsmannen

* Aftenposten ba skattekontoret om innsyn i skatteopplysninger om en person som ikke fantes i de offentlig tilgjengelige skattelistene. Økokrim hadde bekreftet overfor avisen at Skatt øst hadde anmeldt vedkommende, og at han var under etterforskning. Bakgrunnen skulle være at han hadde hatt skatteplikt til Norge i de aktuelle skatteleggingsperiodene, men at han hadde unndratt seg skatteplikten. Skattedirektoratet avslo innsynsbegjæringen og viste til hovedregelen om skattemyndighetenes taushetsplikt. Vedkommende fantes ikke i skattelistene, og en eventuell senere endring av skattefastsettingen ville derfor ikke medføre noen endring i disse. Unntaket fra taushetsplikten for opplysninger i skattelistene kom derfor ikke til anvendelse. Finansdepartementet fant ikke grunn til å omgjøre avslaget. Etter en fornyet vurdering mente Finansdepartementet at unntaket også måtte gjelde opplysninger om personer som opprinnelig ikke var omhandlet i skattelistene, men hvor skattemyndighetene senere hadde endret fastsettingen. Ombudsmannen var enig i dette. Les [hele uttalelsen her](https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/innsyn-i-skatteopplysninger/).
* Saken gjelder spørsmålet om opplysningene i en forliksavtale mellom en arbeidstaker og et helseforetak skal unntas offentlighet som taushetsbelagt. En journalist ba om innsyn i forliksavtalen, og Helse- og omsorgsdepartementet avslo innsynsbegjæringen med henvisning til taushetsplikten om «noens personlige forhold». Ut fra sakens opplysninger kan ombudsmannen ikke se at vilkårene for å unnta forliksavtalen fra offentlighet som taushetsbelagt, er oppfylt. Ombudsmannen viser til at forliksavtaler om arbeidsforhold inngått med det offentlige i utgangspunktet er åpne for allmennheten. Videre påpeker ombudsmannen at taushetsplikten må trekkes noe snevrere for opplysninger om offentlige arbeidsforhold. Begrunnelsen for dette er de særlige samfunnsinteressene som gjør seg gjeldende i slike saker. Ombudsmannen ber departementet om å foreta en ny vurdering av innsynsspørsmålet. Les [hele uttalelsen her](https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/innsyn-i-forliksavtale-om-arbeidsforhold/).