

Utlendingsdirektoratet  
Postboks 8108 Dep  
0032 Oslo

Deres ref  
07/5904

Vår ref  
OU2008-049

Dato  
23.06.2008

## **HØRING – RUNDSKRIV OM TAUSHETSPLIKT**

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier (trykt presse, radio, tv og internettpublikasjoner) i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier.

Vi viser til høringsbrev av 09.05.2008. Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening har følgende merknader:

### **GENERELLE MERKNADER:**

Vi har forståelse for at UDI arbeider med saker som inneholder mye taushetsbelagt informasjon som etter loven skal unntas offentlighet. At taushetsplikten overholdes er en forutsetning for menneskers trygghet og tillitt til forvaltningen.

Samtidig mener vi det er viktig med en bevisst holdning om at en skal utvise åpenhet der det er mulig uten å røpe taushetsbelagt informasjon, og der det ikke foreligger et reelt og saklig behov for hemmelighold. Ikke minst er dette viktig for å skape en opplyst og allsidig debatt rundt innvandringspolitikken i Norge. En erfaring som også Sivilombudsmannen har framhevet (jf. for eksempel Sivilombudsmannens høringsuttalelse til forslag til ny offentlighetslov, punkt 5.), er at mye informasjon i forvaltningen holdes tilbake på grunn av uvitenhet rundt hva som skal eller kan offentliggjøres. Forvaltningen unntar fordi man er usikker på hvilke regler som gjelder.

For å forebygge dette mener vi det er nødvendig at rundskrivet også klargjør den andre siden – dvs. plikten til å utvise offentlighet der det ikke foreligger et lovlig grunnlag for unntak. Rundskrivet bør være en klargjørende av gjeldende rett både for de tilfeller der opplysninger/dokumenter skal unntas fra offentlighet, og for de tilfeller der en skal eller bør utvise offentlighet. Sistnevnte er etter det vi kan se totalt fraværende i høringsforslaget.

I tillegg inneholder rundskrivet henvisninger til unntak som ikke er foreslått videreført i forbindelse med ny offentlighetslov (lov av 19.05.2006 nr. 16). Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

## **MERKNADER TIL DE ENKELTE PUNKTER:**

### **Punkt 1.3 Opplysningsrett/opplysningsplikt:**

#### Vedr. unntakshjemmel:

Med henvisning til unntakshjemmelen i forskrift til offentlighetsloven § 11 av 14.2.86 nr. 351 punkt V 8, framheves det at forvaltningen ikke har noen opplysningsplikt overfor allmennheten.

Dette er en henvisning til en unntaksbestemmelse som ikke er foreslått videreført i utkast til forskrift til den nye offentlighetsloven. Vi viser her til punkt 4.2 i høringsutkastet, der departementet skriver følgende:

*"Unntaka i den gjeldande forskrifta er ganske omfattande. Etter departementet sitt syn bør ein i minst mogleg utstrekning ha reglar som gir høve til å gjere unntak for journalar og dokument på heile saksområde, men heller falle tilbake på dei vanlege reglane i lova som allereie i stor grad vil gi høve til unntak. Dette vil sikre at det berre blir gjort unntak når det er reelt og sakleg behov for det, og dermed vere i tråd med intensjonane bak den nye lova. I utkastet frå departementet er derfor dei fleste av unntaka i gjeldande forskrift ikkje ført vidare."*

Departementets synspunkter er helt i tråd med de føringer som ble gitt fra Stortinget da det behandlet den nye loven (Innst.O.nr.42 (2005-2006)), der Komiteens flertall blant annet henviser til følgende utdrag fra Soria Moria-erklæringen:

*"Regjeringen vil styrke enkeltmenneskers innflytelse på egen tilværelse og samfunnets utvikling i alle deler av samfunnslivet. Alle må få tilgang til kunnskap og innsikt som gjør det mulig å delta i de demokratiske prosessene. Retten til å være informert er avgjørende for muligheten folk har til å delta i samfunnsdebatten"*.

**Vi antar at UDI vil følge opp dette, slik at punkt 1.3 og andre henvisninger til denne forskriften, endres eller tas helt ut av rundskrivet.**

#### Vedr. meroffentlighet:

Videre ønsker vi å komme med noen kommentarer til det vi oppfatter som klare føringer for hvordan UDI skal praktisere meroffentlighet (offentlighetslovens § 2(3), ny offentlighetslov § 11), jf. punkt 1.3 i rundskrivet:

*"Dette innebærer at forvaltningen har en opplysningsrett, og ikke en opplysningsplikt. Forvaltningen kan vurdere om disse opplysningene skal gis ut. Det må her foretas en konkret vurdering av hvem som ønsker opplysningene, og vedkommendes behov veid opp mot hensynet til den enkelte søkeren som opplysningene gjelder. Det kan for eksempel være gode grunner for*

å gi opplysningene til en referanse eller en arbeidsgiver, men mer betenkelig å gi dem til en journalist.”

Vi mener dette er i strid med de føringer for meroffentlighet som følger av hhv. offentlighetsloven og dens forarbeider (ny og gammel), samt flere uttalelser fra Sivilombudsmannen.

Spørsmålet om en skal anvende en unntakshjemmel som gir plikt, men ikke rett til å unnta opplysninger/dokumenter, skal vurderes på bakgrunn av en konkret avveining mellom offentlighetens interesse i å få innsyn i dokumentet, opp mot de hensyn som unntaksbestemmelsen skal verne. Dette bør inn i rundskrivet.

Videre mener vi det strider mot det ulovfestede prinsippet om forbud mot forskjellsbehandling (jf. Ot.prp.102 (2004-2005)s.123), å legge opp til en avveining av sammenlignbare innsyns krav opp mot ulike aktører (forutsatt at det ikke er tale om taushetsbelagt informasjon). Dette gjelder i hvert fall når man står overfor spørsmål om innsyn i dokumenter. Har man først praktisert meroffentlighet gjennom å gi innsyn i et dokument, kan man ikke nektet innsyn i det samme dokumentet fordi det er en journalist som ber om innsyn. Et slikt forbud er også nedfelt i den nye offentlighetsloven § 6:

”Ved behandling av saker etter lova her eller i andre tilfelle der det blir gitt tilgang til informasjon, er det ikkje høve til noka slags forskjellsbehandling mellom samanliknbare tilfelle eller til å avtale at nokon skal ha einerett på tilgang til informasjon.”

Prinsippet om forskjellsbehandling bør presiseres i rundskrivet.

### **Punkt 3.5 Hvilke opplysninger omfattes av taushetsplikten**

#### **3.5.1 ”Noens personlige forhold” – fvl. § 13(1) nr. 1**

Vi viser til forslag til rundskriv s. 8:

”Selv om noen opplysninger i enkeltsaker ikke regnes som personlige, og derfor i utgangspunktet ikke er underlagt taushetsplikt, må det skje en konkret vurdering av om forvaltningen ønsker å gi ut disse opplysningene, se punkt 1.3 om opplysningsrett / opplysningsplikt. Videre må det foretas en avveining av personvernet til den det gjelder, og om den som ber om en opplysning har en berettiget interesse i å få opplysningene, jf. pol. § 8 første ledd f).”

Også her blir det nødvendig med en oppdatering i henhold til den nye loven.

Videre mener vi henvisningen til personopplysningsloven § 8 første ledd f) er mangelfull. Slik det står nå, kan det virke som at man skal vurdere alle krav på innsyn opp mot interessen til den som søker, uavhengig av hvilke regler som gjelder etter andre innsynbestemmelser. En slik forståelse er i strid med personopplysningslovens § 6, der det heter:

”Loven her begrenser ikke innsynsrett etter offentlighetsloven, forvaltningsloven eller annen lovbestemt rett til innsyn i personopplysninger.

Dersom annen lovbestemt rett til innsyn gir tilgang til flere opplysninger enn loven her, skal den behandlingsansvarlige av eget tiltak veilede om retten til å be om slikt innsyn.”

På bakgrunn av dette ber vi om at det i tilknytning til omtalen av personopplysningslovens § 8 henvises til § 6 sammen med en presisering av at § 8 første ledd f kun gjelder i de tilfeller der det foreligger en lovfestet taushetsplikt.

### **3.5.3 Opplysninger om innvilgelse av norsk statsborgerskap**

Det framgår av rundskrivet at når det gjelder opplysninger om innvilgelse av norsk statsborgerskap, *”er hovedregelen at det ikke bør opplyses om dette fordi dette er noe søkeren selv bør velge om han/hun vil si. Det kan være mange forhold som gjør seg gjeldende, og d et må også her foretas en konkret vurdering av hvem som spor, hva opplysningen skal brukes til m.v”*

Vi minner om at opplysninger om statsborgerskap ikke i seg selv er underlagt lovbestemt taushetsplikt, jfr forvaltningslovens § 13, 2 ledd. Vi kan derfor ikke se at det er grunnlag for en generell hovedregel om at det ikke bør opplyses om statsborgerskap. Det avgjørende må være om opplysningen, sammen med andre opplysninger, utgjør noens personlige forhold slik at det rammes av taushetsplikten. I det minste bør det presiseres i rundskrivet at opplysninger om statsborgerskap ikke regnes som taushetsbelagt informasjon, og at man derfor ikke kan nekte innsyn i dokumenter på dette grunnlag.

### **3.6.3 Anonymisering/statistikk – fvl. § 13a første ledd nr.2**

Her savner vi en henvisning til at taushetsbelagte opplysninger som er anonymiser også kan utleveres til pressen.

### **3.8.4 Samtykke til at andre får tilgang til taushetsbelagte opplysninger**

Her mener vi det bør tas inn en henvisning til offentlighetslovens § 10, (den nye offentlighetslovens § 13(3)) der det framgår at forvaltningen har plikt til å medvirke til at krav om samtykke legges fram for den taushetspliktsreglene er ment å verne.

Videre stiller vi spørsmål ved følgende utsagn (s. 17):

*”Selv om det i en sak er gitt samtykke til å utlevere taushetsbelagte opplysninger har forvaltningen ikke plikt til å utlevere opplysningene. Det må alltid foretas en konkret vurdering av om opplysningene bør gis.”*

Det bør framgå klart at dette ikke gjelder dokumentinnsyn. Ved samtykke bortfaller taushetsplikten. Dersom dokumentene skal unntas må dette i så fall begrunnes ut i fra et annet unntak i offentlighetsloven. Dette bør presiseres i rundskrivet.

### **Punkt 4.2 Formkrav**

Vi viser til følgende presisering:

”Henvendelser om innsyn i taushetsbelagte opplysninger etter fvl. § 13 flg bør være skriftlige, og



ikke pr e-post. Kun unntaksvis kan muntlige anmodninger behandles, og de skal da sendes skriftlig i ettertid.”

I henhold til dagens praksis gjelder det ingen formkrav for krav om innsyn. Denne praksisen er lovfestet i den nye offentlighetsloven § 28. Det er dessuten ikke alltid man vet på forhånd om man ber om innsyn i taushetsbelagte opplysninger. På bakgrunn av dette mener vi formkravet er utformet for vidt i punkt 4.2. Det bør presiseres i rundskrivet at kravet om skriftlighet kun gjelder *samtlykket* fra den som har krav på taushet, og ikke selve kravet om innsyn.

## 7 Særlig om utlevering av opplysninger til media

Vi viser til våre generelle merknader og de merknader som framgår i kommentaren til punkt 1.3. Vi mener det er direkte feil når det står i rundskrivet at man etter en konkret vurdering kan velge å ikke gi ut opplysninger som ikke er taushetsbelagt, til media. Det må presiseres i rundskrivet at alle opplysninger som unntas, krever en lovhjemmel.

Videre mener vi det er behov for en presisering av betydningen av åpenhet rundt UDIs saksbehandling. UDI avgjør saker av stor samfunnsmessig og menneskelig betydning.

Offentlighet i saksbehandlingen kan bidra til å skape debatt, forståelse og tillitt til saksbehandlingen. I tillegg er det en forutsetning for den uavhengige kontroll som ligger til grunn for et velfungerende demokrati. Dette er et samfunnsansvar som kan ha like stor betydning for enkeltmennesker, som at forvaltningen overholder sin taushetsplikt. Vi mener det er helt nødvendig at også dette hensynet gjenspeiles i rundskrivet.

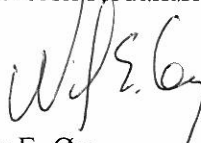
Vennlig hilsen

for Norsk Presseforbund



Per Edgar Kokkvold  
generalsekretær

for Norsk Redaktørforening



Nils E. Øy  
generalsekretær



Kristine Holm  
organisasjonssekretær/jurist