



Kommunal- og regionaldepartementet
Oslo

Høring – endringer i kommuneloven og offentleglova

Vi viser til høringsbrev av 26. november 2012.

Norsk Presseforbund (NP), Norsk Journalistlag (NJ) og Norsk Redaktørforening (NR) ønsker å kommentere forslagene om taushetsplikt for kommunale revisorer, samt forslaget om utsatt offentlighet for foreløpige versjoner av kontrolldokumenter.

1. Revisorers taushetsplikt

I høringsnotatet foreslås det å forenkle, og reelt sett innskrenke kommunale revisorers taushetsplikt, slik at deres taushetsplikt i fremtiden vil være sammenfallende med taushetspliktreglene i forvaltningsloven.

Vi gir vår fulle støtte til dette forslaget, og viser til den begrunnelse som er gitt i høringsnotatet. Ved å henvise til forvaltningslovens taushetsplikt, slik departementet foreslår, vil private parters behov for beskyttelse av opplysninger om personlige forhold eller forhold av konkurransemessig betydning være ivaretatt. Det er svært vanskelig å se for seg hvilke andre typer opplysninger som skulle være av en slik karakter at det er nødvendig å klausulere dem med lovbestemt taushetsplikt. En revisjonsprosess vil gjennomgående inneholde opplysninger om den kommunale drift; organisering, økonomi, kontrollsystemer, bemanning, delegasjonssystemer osv. Dette er – for å låne departementets egne ord – ”opplysninger allmennheten bør kunne få ta del i.”

De siste årene har det vært rettet et stadig sterkere søkelys på bekjempelse av offentlig korrupsjon i Norge, ikke minst innenfor kommunal sektor. Størst mulig grad av åpenhet, også rundt de formelle kontrollprosessene, er et viktig virkemiddel for å kunne få frem tips og informasjon i slike saker. Også derfor er det viktig at ikke taushetsplikten for revisorer strekker seg lengre enn høyst nødvendig.

Det konkrete lovforslaget er for øvrig helt i tråd med generelle anbefalinger om å gjennomgå det store antallet taushetspliktbestemmelser som i enkelte tilfeller er svært vidt formulert, se f.eks. Ytringsfrihetskommisjonen i NOU 1999:27 pkt. 10.4.2, Offentlighetsutvalget i NOU 2003:30 s. 48 og den kriminalforebyggende handlingsplan (2009-2012) «Gode krefter» tiltak 29, samt presseorganisasjonenes lange kamp for en opprydding av de mange uklare taushetspliktbestemmelsene spredt rundt i lovgivningen.

2. Utsatt innsyn etter offentleglova § 5

Sett i lys av de resonnementer departementet har fremført vedrørende revisorers taushetsplikt, er det med stor undring vi registrerer at man samtidig ønsker å innføre en regel om utsatt offentlighet for revisjonsrapporter, inntil den endelige versjonen av rapportene foreligger.

Departementet har – som begrunnelse for forslaget – primært og helt generelt – vist til Innst. O. nr 54 (2003-2004) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen, og den svært runde begrunnelse som er gitt på innstillingens side 18.

Vi vil på det sterkeste fraråde at man i spørsmål om en viktig lovendring legger særlig vekt på den prosessen som ble gjennomført i forbindelse med endringene i lov om Riksrevisjonen. Lovendringen ble gjennomført som en lukket prosess – uten allmenn høring og uten at det ble avholdt høringsmøter på Stortinget. Det var altså ikke mulig for faglige eller andre instanser å spille inn motargumenter til den svært summariske prosedyren som ble fulgt da offentlighetsprinsippet på et svært viktig område ble dramatisk innskrenket. Da offentlighetsloven kort tid etter ble endret, slik at den harmoniserte med endringen i lov om Riksrevisjonen ble det heller ikke gjennomført noen høringsrunde, med den begrunnelse at Justisdepartementet fant dette ”unødvendig”.

Forslaget var ikke begrunnet i noen form for dokumentasjon, men kun i et ønske fra Riksrevisjonen, basert på det som i beste fall må sees på som løse antakelser. Dette tydeliggjøres da også gjennom komiteens merknader. Begrunnelsen for å utsette offentlighet for forvaltningens korrespondanse med Riksrevisjonen er – summert opp – det ubehag forvaltningen måtte føle ved at det blir satt søkelys på de undersøkelser Riksrevisjonen gjør. Komiteen viser til at ”bred omtale” eller ”ufullstendig gjengivelse” av spørsmål Riksrevisjonen reiser, kan medføre at forvaltningen må bruke ”betydelige ressurser” på å ta til motmæle. Man viser også til at det kan være vanskelig å oppnå ”tilsvarende publisitet” når det gjelder eventuelle beriktigelser, og at dette ”ikke alltid vil bli oppfattet som interessant stoff av pressen.”

Dette må sies, nå som da, å være nokså oppsiktvekkende begrunnelser for innskrenkning av grunnlovsfestede demokratiske rettigheter, jfr Grunnlovens §100 og Den europeiske menneskerettighetserklæringen (EMK) art 10. I følge sistnevnte kan ytringsfriheten (hvor opptatt informasjonsfriheten) kun innskrenkes ved lov og kun når det er ”nødvendig i et demokratisk samfunn”. Ubehagelig, ufullstendig eller sågar feilaktig omtale av offentlige myndigheter og etater vil neppe stå seg som argument i så måte.

Vi vil gjerne minne om følgende:

- Innsynsrettene – blant annet etter offentleglova og kommuneloven – vil alltid innebære muligheter for ufullstendige og sågar feilaktige gjengivelser som kan fremstå som belastende for noen. Denne diskusjonen gjennomførte Stortinget i bred skala da den første offentlighetsloven ble vedtatt i 1970. Det er en del av prisen vi betaler for et åpent demokrati.
- Dersom slik omtale medfører krenkelser av private parter, har vi både injurielovgivning og lovgivning som beskytter privatlivet som kan aktiveres. Seriøse journalistiske medier, med en ansvarlige redaktør, vil dessuten være forpliktet på Vær Varsom-plakaten og de presseetiske normene – retningslinjer som på nær sagt alle punkter er strengere enn lovverket.
- Gjørkommisjonen har satt et kritisk søkelys på nettopp det de kaller «en forsiktighetskultur blant de ansatte» som forhindrer optimale forhold (NOU 2012:14 s. 384.)

- Et viktig poeng med innsynsretten er å gi innsyn *så tidlig som mulig*. ”Størst mulig offentlighet på tidligst mulig trinn i saksbehandling så vel i stat som i fylke og kommune vil medvirke effektivt til at den brede allmennhet kjenner seg engasjert og gjerne også medansvarlig i hverdagens demokrati”, sa stortingsrepresentant Olav Totland (Ap) blant annet, da Odelstinget behandlet offentlighetsloven 1. juni 1970. Det er også en av grunnene til at regelen om *utsatt offentlighet* har vært så vidt streng, og også har vært underlagt en streng praktisering.
- *Ubehag for det offentlige* har aldri vært regnet som et gyldig argument for å innskrenke den grunnlovsfestede innsynsretten. I forbindelse med vedtakelsen av den nye offentleglova ble det dessuten innført uttrykkelige *skadekrav* i flere av bestemmelsene som gir adgang til unntak for interne dokumenter. Vi viser blant annet til Ot prp nr 102 (2004-2005), side 55, venstre spalte, hvor det blant annet heter (om interne dokumenter som blir innhentet utenfra): ”*Hovudregelen vil da vere at slike dokument er underlagde innsynsrett dersom det ikkje er fare for skadeverknader i høve til desse interessene ved offentliggjerding. Eit slikt skadevilkår vil på ein mykje betre måte enn meirinnsynsregelen sikre at det berre blir gjort unntak når det verkeleg er behov for det. Når skadevilkåret blir teke inn som eit vilkår for unntak, vil dette i motsetnad til det som er situasjonen etter gjeldande rett, innebære at det ikkje vil vere rettsleg høve til å gjere unntak dersom interessene unntaket skal verne om, ikkje vil bli skadelidande dersom det blir gitt innsyn.*”
- Det er gjennomgående i reglene om unntak fra innsynsretten at unntakene må begrunnes i *skadevirkninger* av en eller annen karakter. Det å innføre nye regler som er rent *mekaniske*, det vil si som kun forholder seg til et dokumentets *status* bryter med hele den tenkingen som har vært lagt til grunn i innsynslovgivningen, og som for dokumentinnsynets vedkommende ble forsterket ved vedtakelsen av den nye offentleglova i 2006.
- Viktigste av alt er kanskje dette: Innsyn i saker som er under revisjon, og som blir gjenstand for offentlig oppmerksomhet, vil kunne medføre at så vel kontrollorganene (i dette tilfellet Riksrevisjon eller kommunal revisjon) vil kunne få tips om ytterligere opplysninger i saken, noe som vil styrke kontrollen. Vi minner om hva mindretallet i Justiskomiteen (Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti) anførte i sin merknad i Innst. O. nr. 54 (2003-2004): ”*Pressens mulighet for innsyn i, og omtale av, saker Riksrevisjonen arbeider med, vil kunne bidra til at personer som sitter inne med informasjon relevant for Riksrevisjonens kontroll, får mulighet til å gjøre Riksrevisjonen oppmerksom på dette slik at Riksrevisjonen kan velge å benytte informasjonen.*” I sin ytterste konsekvens innebærer lovforslaget at det offentlige rom ikke bør inneholde diskusjoner om mulige kritikkverdige forhold før etter at den endelige versjonen av rapportene foreligger. Hensynet bak ytringsfriheten tilsier etter vår mening tvert imot at det er enda viktigere for mediene å undersøke en sak samtidig som kontrollorganene gjør det. Kun på dette vis vil massemediene kunne fungere som et korrektiv til det offentlige maktapparatet. Også ved revisjoner kan det finnes systemfeil. Dersom diskusjonen utsettes til etter at revisjonen er ferdig, vil premissene være lagt av kontrollorganene, og åpningen for eventuell berettiget kritikk være liten.

For Riksrevisjonens del ble denne verdien ved åpenhet effektivt obstruert gjennom vedtakene i 2003 og 2004. Det er ingen grunn til å gjenta feilen også for den kommunale revisjonen. I stedet burde Regjeringen og Stortinget gå motsatt vei, og oppheve adgangen til utsatt offentlighet for Riksrevisjonen.

Oslo, 2013-02-20

Med vennlig hilsen

for Norsk Presseforbund



Kristine Foss
juridisk rådgiver

for Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud
advokat

for Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
ass. generalsekretær