

Finansdepartementet

Deres referanse:
23/1645

Dato:
28.01.2025

Høring- endringer i sentralbankloven

1. Innledning

Norsk Presseforbund (NP) er paraplyorganisasjonen for redaktørstyrte journalistiske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier som har forpliktet seg på Redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten. Norsk Journalistlag (NJ) er fagforeningen for redaksjonelle medarbeidere i redaktørstyrte medier, frilansere, samt studenter som utdanner seg til journalistyrket.

Vi avgir en samlet høringsuttalelse til endringsforslagene i sentralbankloven som har særlig betydning for journalistikken. Høringsnotatet gir grunn til bekymring og representerer en uheldig utvikling ved å legge til rette for økt hemmelighold.

2. Hovedpoeng

Norges Bank og Etikkrådet har en særskilt rolle i norsk økonomi, noe som stiller høye krav til deres forhold til offentligheten. Vi forstår at allmennhetens innsynsbehov må balanseres mot hensynet til konfidensialitet, men forslagene anerkjenner i for liten grad nødvendigheten av innbyggernes behov for åpenhet om pengepolitiske beslutninger. Tillit til institusjoner med ansvar for finansforvaltning avhenger også av den kontrollen som innsynsretten muliggjør.

Redaktørstyrte mediers samfunnsoppdrag harmoniserer med offentlighetsprinsippets begrunnelser: kontroll, kritikk og kunnskap om myndighetshandlinger. Det er internasjonalt anerkjent at pressen spiller en essensiell rolle i demokratiet.

Både forslaget til utsatt offentlighet og innsnevring av dokumentinnsyn, bygger på argumentet om at de nye reglene vil redusere Norges Banks og Etikkrådets arbeidsbyrde. Selv om åpenhet kan være ressurskrevende, er dette ikke et holdbart argument mot innsyn. Dersom de som forvalter finansielle opplysninger opplever dette som ressurskrevende, bør det satses på opplæring og andre effektivitetstiltak. Urimelig arbeidskrevende innsyns krav kan dessuten allerede avvises etter offentleglova § 12 bokstav b), slik resten av forvaltningen har anledning til å gjøre.

Norges Bank og Etikkrådet bør følge de generelle reglene i offentlighetsloven og forvaltningsloven. Disse lovene ivaretar de hensyn som skal beskyttes, blant annet gjennom muligheten for utsatt innsyn etter offentlighetsloven § 5 og taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13.

3. Forholdet mellom aktiv og passiv informasjonsplikt

Det er positivt at Norges Banks har en plikt til å informere om grunnlaget for sine beslutninger og rapportere årlig til Stortinget om sin virksomhet. Aktiv deling av informasjon, for eksempel gjennom pressekonferanser eller intervjuer, dekker imidlertid ikke offentlighetslovens krav til dokumentoffentlighet ved konkrete innsynsforespørsler. Offentlighetsloven sikrer en bredere tilgang til dokumenter som institusjonen ellers kan velge å tilbakeholde.

Offentlighetsloven har en selvstendig verdi, begrunnet i demokrati-, kontroll- og rettssikkerhetshensyn. Medienes kontrollfunksjon strekker seg også til offentlige tilsynsorganer, da mediene har et bredere samfunnsperspektiv enn disse.

Offentlighetslovens regler om dokumentinnsyn er blant journalistenes viktigste verktøy for å belyse saker av samfunnsmessig betydning. Å verne om offentlighetsprinsippet er også en presseetisk plikt. Denne formen for innsyn gir langt større muligheter til å analysere, undersøke og stille spørsmål ved offentlige beslutninger enn hva som oppnås ved aktiv informasjonsdeling, hvor institusjonene selv kontrollerer hvilke opplysninger som deles.

4. Utsatt offentlig innsyn for dokumenter i tilsynssaker

Departementet foreslår en særbestemmelse i sentralbankloven som utsetter offentlighet for Norges Banks saksdokumenter i representantskapets tilsynssaker. Dokumentene skal først bli offentlige når saken er mottatt i Stortinget eller saken er ferdigbehandlet uten at den vil bli oversendt Stortinget.

Vi er kritiske til dette omfattende hemmeligholdet og mener at åpenhet bør reguleres etter offentlighetslovens alminnelige bestemmelser. Argumentet om at «innsyn i tilsynsdokumentene vil kunne føre til at hovedstyret vil måtte bruke betydelige ressurser på å imøtegå og argumentere for sitt syn, og at det også for Norges Bank kan være krevende å nå ut med eventuelle avklaringer», bør ikke tillegges vekt. Dette hensynet dekkes allerede av den alminnelige bestemmelsen i offentleglova § 5 første ledd.

Etter vårt syn er det også et poeng at offentlighet på et tidlig stadium i slike saker kan åpne for at personer og instanser med kunnskap om en sak tilfører tilsynssaken nye opplysninger. Det finnes mange eksempler på at ulike tilsynsorganer har fått viktig informasjon via offentligheten.

I motsetning til offentlighetsloven stiller forslaget ingen kvalifiserte krav til dokumentenes innhold. Dette innebærer at også ordinære dokumenter som ellers ville vært offentlig etter offentleglova § 3, omfattes av særbestemmelsen. Konsekvensen er en ubegrunnet innsnevring av åpenhetens hensyn – demokrati, deltakelse, rettssikkerhet og tillit - i saker som undersøkes av Stortinget.

5. Etikkrådets taushetsplikt og allmennhetens innsyn i saksforberedende dokumenter

Departementet foreslår å innsnevre Etikkrådets taushetsplikt. Dagens lov pålegger rådet taushetsplikt om andres forretningsmessige forhold, uavhengig av informasjonskilden. Det foreslås nå en retur til tidligere rettstilstand, der taushetsplikten kun gjelder opplysninger om andres forretningsmessige forhold mottatt fra Norges Bank. Øvrig informasjon vurderes etter den generelle taushetspliktbestemmelsen i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.

Isolert sett er dette et tilforlatelig forslag, selv om vi mener at Etikkrådet ideelt sett bør omfattes av den alminnelige taushetsplikten i forvaltningsloven. Taushetspliktbestemmelsen i sentralbankloven er mer omfattende enn taushetsplikten i forvaltningsloven, ettersom særbestemmelsen ikke stiller krav om at opplysningene må ha konkurransemessig betydning.

Forslaget om innsnevret taushetsplikt står imidlertid ikke alene. Samtidig foreslås en utvidet adgang til å unnta rådets «saksforberedende dokumenter». Disse endringene vil etter vårt syn samlet sett kunne føre til redusert åpenhet.

Unntaksadgang for saksforberedende dokumenter dekker langt mer enn taushetsbelagte opplysninger. Høringsnotatet mangler en drøftelse av at taushetsplikt gjelder kun «opplysninger», mens utvidelsen av unntaksadgangen etter offentlighetsloven omfatter langt mer omfattende begrensninger i allmennhetens rett til innsyn i hele «dokumenter». Offentlig tilgang til saksforberedende dokumenter gir et meget nyttig grunnlag for å drive kritisk journalistikk og faglige analyser.

Avsenderen vil ofte ha en egeninteresse i å presentere informasjon på en måte som tjener deres agenda. Forslaget gir Etikkrådet større mulighet for egeninitiert informasjonsdeling, noe som gir større mulighet for en «sminket versjon» av virkeligheten. Informasjon som avsenderen helst vil unngå å dele, kan unntas hemmelighold. Dette kan undergrave allmennhetens rett til innsyn. Pliktsubjektet etter offentlighetsloven vil få mer råderett over hvilken informasjon som deles, noe som svekker offentlighetens mulighet til å kontrollere myndighetenes beslutninger og utøvelse av makt.

Argumentet om at dette skal «legge til rette for god tilgang til informasjon fra selskapene» er basert på feilslutninger. I høringsnotatet står det at «På miljøområdet kan Etikkrådet for eksempel be om selskapenes planer for å avbøte miljøskade de har forårsaket. På korrupsjonsområdet spør Etikkrådet om selskapets risikovurderinger, granskninger og opplæringsprogram. Slik informasjon er ikke nødvendigvis offentlig tilgjengelig, og selskapene selv anser mange av opplysningene som konfidensielle.»

Men slik informasjon er allerede underlagt offentliggjøring etter miljøinformasjons- og åpenhetslovens pliktbestemmelser. Disse eksemplene i høringsnotatet illustrerer altså en feilaktig praksis hos Etikkrådet, som bør opphøre snarest.

Departementet mener videre at endringene «til sammen kan lede til større åpenhet rundt rådets arbeid, siden taushetsplikt hindrer at det kan praktiseres merinnsyn i opplysningene hos Etikkrådet.» Dette er en foreldet oppfatning av taushetspliktens grenser.

Journalistiske medier nyter et særskilt menneskerettslig vern for å kunne ivareta oppgaven som vaktbikkje («public watchdog»), jf. EMD Magyar mot Ungarn 2016. Taushetsbelagte opplysninger må også vurderes etter EMK artikkel 10 der slike medier krever innsyn. Dette innebærer en interesseavveining hvor ytringsfrihetens betydning vurderes opp mot taushetsplikten i hvert enkelt tilfelle, jf. EMD storkammeravgjørelsen Stoll mot Sveits 2007 (særlig avsnittene 110 og 128) og EMD Girleanu mot Romania 2018 (særlig avsnitt 95). Dette er nødvendighetsvurderinger som ikke bare kommer inn ved taushetsplikt etter forvaltningsloven, men også ved særlovgivningens taushetspliktbestemmelser. Det er med andre ord ikke tilstrekkelig at nasjonal lovgivning har fastsatt at opplysningene er underlagt taushetsplikt – det medfører kun at lovskravet i EMK artikkel 10 nr. 2 er oppfylt.

Med vennlig hilsen for

Norsk Presseforbund

Norsk Redaktørforening

Norsk Journalistlag

Sindre Granly Meldalen
jurist/rådgiver

Arne Jensen
seniorrådgiver

Ina Lindahl Nyrud
advokat