

Til
Samferdselsdepartementet
postmottak@sd.dep.no

Deres ref.: 16/564

Oslo 21. april 2016

Forslag til endringer i jernbaneloven

Vi viser til høringsbrev av 8. mars.

Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere som har journalistikk som yrke. 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. Selv om vi ikke står på den formelle høringslisten, kommer vi her med en felles uttalelse til forslaget om endringer i jernbaneloven, med synspunkter avgrenset til spørsmål knyttet til offentlighet, arkivering og taushetsplikt.

I og med at det var lagt opp til en ekstremt kort høringsfrist (seks uker) ba vi om utsettelse av høringsfristen. Ved telefonisk kontakt med seniorrådgiver Erik Syvertsen fikk vi henstand til torsdag 21. april med å levere vår høringsuttalelse.

1. Generelt

Forslaget gjelder en helt sentral del av infrastrukturen i Norge, og et område av samferdselssektoren som er omfattet av stor allmenn interesse. Jernbaneverket har ansvaret for over 4200 kilometer banestrekning, 733 tunneler, 2500 broer og over 3500 planoverganger. Det betyr at Jernbaneverket (infrastrukturføretaket) har ansvaret for en svært viktig del av den norske samfunnsinfrastrukturen, og dermed også ansvaret for en rekke oppgaver som har stor betydning for sikkerhet og liv og helse. I tillegg kommer oppgaver knyttet til planlegging av nye anlegg og erverv av grunn, også dette spørsmål av generelt stor samfunnsmessig interesse.

2. Offentlighetslov og arkivlov

Av grunner som nevnt ovenfor er det derfor ikke vanskelig for oss å støtte konklusjonen i høringsnotatets punkt 3.5 om at infrastrukturføretaket skal være underlagt offentleglova. Vi viser i denne sammenheng til departementets egen begrunnelse: *"Infrastrukturføretaket har eit viktig samfunnsoppdrag i forvaltninga og utviklinga av jernbanens infrastruktur og departementet meiner det er viktig at verksemda er tilstrekkeleg open og gjennomsiiktig for å sikre kontrollen frå ålmenta og tilliten til det offentlege."*

Av samme grunner støtter vi også forslaget i punkt 3.6 om at infrastrukturføretaket bør være underlagt reglene om offentlig arkiv, og viser også her til departementets egen begrunnelse:

”Det er etter departementet sitt syn sterke grunnar som talar for at infrastrukturføretakets verksemd er av ein slik art at reglane om offentlig arkiv bør gjelde. Føretaket vil treffe vedtak som har monaleg påverknad for samfunnet, og det vil forvalte store verdier og ressursar på vegne av det offentlege. Slik verksemd bør etter departementet sitt syn vere budd på offentlig kontroll ved m.a. å føre eit offentlig arkiv. Departementet vil difor be Riksarkivaren fatte avgjerd om at reglane om offentlig arkiv i arkivlova skal gjelde for føretaket.”

3. Taushetsplikt

Sett i lys av de svært presise betraktninger departementet gir tilkjenne med hensyn til behovet for allmennhetens innsyn i og kontroll med infrastrukturføretaket og dets virksomhet, er det desto underligere at man i samme høringsnotat foreslår å innføre en altomfattende og ubetinget taushetsplikt for alle opplysninger og dokumenter som omhandler meldinger, tips eller lignende om lovbrudd, jfr utkastets forslag til endring av jernbanelovens §11.

Departementet forklarer dette med behovet for å verne varslere – jfr drøftingen i notatets punkt 4.2.9. Det er et behov vi har forståelse for. Vi mener like fullt at behovet for å verne varslernes eller tipsernes identitet ikke kan forsvare en så vidtgående taushetsplikt som det her legges opp til.

Departementet skriver om dette at

”Til trass for at ei mottatt varsling er anonym vil det kunne vere ein reell risiko for at varslaren kan identifiserast, alt ettersom kva type informasjon den enkelte varslar om. Ei slik identifikasjonsfare er reell både i små og store bedrifter dersom det er nøkkelpersonell som varslar.”

Vi ser ikke bort fra at det kan være tilfeller hvor det å anonymisere den som varsler eller tipser vil kunne være utilstrekkelig med hensyn til å beskytte vedkommendes identitet. Men det kan umulig være en regel som gjelder for alle tilfeller. Vi vil derfor oppfordre departementet til å utforme regelverket slik at det eventuelt kan gis åpning for å unnta også andre opplysninger enn varslersens identitet, når dette er nødvendig for å beskytte den samme identiteten, men at hovedregelen er at det materielle innholdet i det varselet eller tipset gjelder ikke er omfattet av taushetsplikt.

Det kan her trekkes paralleller til gjeldende regelverk om massemedienes kildevern. Kildevernreglene beskytter kildens identitet. Vernet innebærer imidlertid at det ikke kan stilles spørsmål der resultatet kan bli at man kommer på sporet av kilden. I enkelte situasjoner kan det være sammenheng mellom kildens informasjon og identiteten idet opplysningene kan bidra til å avsløre den anonyme kilden, jf. Edderkoppsaken Rt 1992 s. 39 (s. 51) og Skattesaken Rt 1996 s. 180 (s. 192). Utenfor kildevernet faller selve informasjonen som den anonyme kilden har gitt massemediene, såfremt dette materialet altså ikke leder til identifisering av kilden.

I mange tilfeller vil det åpenbart ikke være problematisk – av hensyn til den som varsler – å gi innsyn i det varselet gjelder. Når innsyn i potensielt kritikkverdige forhold på et viktig samfunnsområde, også gjennom undersøkende journalistikk, åpenbart er ønskelig i et demokratisk samfunn, mener vi den foreslåtte lovendringen er alt for generell og lite gjennomarbeidet. Departementet har da heller ikke foretatt noen reell drøfting av dette spørsmålet, men konkluderer summarisk med at

"Det er difor departementet si vurdering at det er behov for å unnta innrapporterte opplysningar frå ålmenta og at dette veg opp for ulempene ved unntatt offentlegheit."

Dessverre er det i vår lovgivning de senere år skjedd en markant utvidelse av taushetsregler, særlig på samferdselssektoren, fordi man tror at utvidet varslervern skal gi bedre varsling. Vi kan ikke se at det er vist til noen undersøkelser som bekrefter at det er slik. Derimot vet vi, fra for eksempel Tivolitilsynets årsrapport for 2014, at det ikke synes å være problemer med manglende rapportering av alvorlige hendelser, og at det som kan være underrapportering av mindre alvorlige hendelser kan bøtes på med økt forebyggende arbeid fra tilsynets side. Det er ikke noe i de senere årsrapporter som tyder på behov for endringer i reglene om taushetsplikt.

Dessuten viser erfaringer fra andre områder at åpenhet tvert imot fremmer avviksrapportering. Spesialkonsulent for kvalitetssystem i Trondheim kommune, Tor Magnus Hindenes, har gitt følgende kommentar til at byrådet i Oslo fryktet underrapportering av avvik hvis man ga innsyn i rapportene:

- Vi fryktet det samme som de sier i Oslo – at ansatte skulle bli engstelige. Men vi har tvert imot opplevd en liten økning i antall avviksmeldinger i august. Enda viktigere: Jeg har vært rundt på samlinger med verneombud i Trondheim kommune. Ansatte sier at de føler seg sett og hørt gjennom disse sakene. Det har ikke blitt en debatt om «udugelige ansatte», for dette er flinke folk som tar jobben alvorlig. Det har blitt en politisk debatt de alle applauderer, uttalte Hindenes til Adresseavisen 12. september 2015.

Endelig vil vi fremheve behovet for åpenhet rundt denne type varsel slik at vi kan føre en uavhengig kontroll av om konkrete opplysninger faktisk følges opp. Det gjelder både ved rapportering, og senere ved saker der det er behov for å ettergå om forhold burde vært avdekket tidligere.

Dersom departementets forslag til taushetsbestemmelse blir vedtatt vil det, etter vårt syn, medføre en situasjon hvor vesentlig samfunnsinformasjon i mange tilfeller vil holdes hemmelig, uten at dette er saklig begrunnet i det konkrete tilfellet. Vi stiller også spørsmål ved om en så generell og omfattende taushetsplikt, i gitte tilfeller, vil stå seg mot infrastrukturkravet i Grunnlovens § 100 og Den europeiske menneskerettskonvensjonens artikkel 10. Vi minner om at Høyesterett, i flere rettsavgjørelser, har vurdert det slik at når mediene ber om innsyn i dokumenter av allmenn interesse, så må de konkrete unntakene fra innsyn vurderes opp mot hvorvidt unntakene er "nødvendige i et demokratisk samfunn" (EMK art. 10). Det er noe annet enn hva departementet oppfatter som hensiktsmessig.

Vi viser blant annet til Høyesteretts kjennelse i saken om utlevering av lydbandopptak fra lagmannsrettens behandling i 1985 (Rt. 2013-374) i avsnitt 44 uttaler førstevoterende:

«De avgjørelsene som jeg har gjennomgått, viser at artikkel 10 i hvert fall er gitt anvendelse der pressen ber om innsyn i saker av legitim allmenn interesse, forutsatt at det er tale om innsyn i opplysninger som allerede foreligger.»

Senere, i avsnitt 53:

«Jo større samfunnsinteresse det er knyttet til en sak, jo større behov er det for at forholdene legges til rette for at pressen gis mulighet til å fylle sin funksjon på tilfredsstillende måte. Spørsmålet må imidlertid vurderes konkret i den enkelte sak.»

Etter vårt syn viser Høyesteretts vurderinger at det vil være forbundet med store problemer å legge til grunn et helt generelt og altomfattende unntak for en viss type dokumenter eller opplysninger, så sant de faktisk foreligger, har legitim allmenn interesse og det er mediene som ber om innsyn.

Vi ber om at dette tas med i den videre vurderingen av denne delen av lovforslaget og at lovteksten justeres i tråd med dette.

Med vennlig hilsen

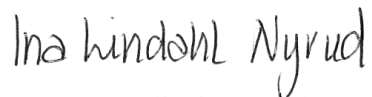
Norsk Presseforbund

Handwritten signature of Kristine Foss in blue ink.

Kristine Foss

jurist

Norsk Journalistlag

Handwritten signature of Ina Lindahl Nyrud in blue ink.

Ina Lindahl Nyrud

advokat

Norsk Redaktørforening

Handwritten signature of Arne Jensen in blue ink.

Arne Jensen

generalsekretær