



VEDLEGG 1

SIVILOMBUDET

STORTINGET
Presidentskapet
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Vår referanse
2022/5477

Deres referanse

Vår saksbehandler
Gustav Haver

Dato
20.04.2023

Oppfølging av Dokument 21 (2020–2021) – bevisførsel om opplysning underlagt taushetsplikt hos Sivilombudet

Innledning

Tvisteloven og straffeprosessloven inneholder regler om bevisførsel om forhold som er underlagt lovbestemt taushetsplikt for offentlige tjenstepersoner m.fl. I Dokument 21 (2020–2021) gikk Harberg-utvalget inn for å gi tilpasningsregler som passer for Sivilombudet. Jeg tillater meg med dette å oversende et forslag til gjennomføring av utvalgets konklusjon.

Bakgrunn

Etter tvisteloven § 22-3 og straffeprosessloven § 118 kan det i utgangspunktet ikke føres bevis som vil krenke lovbestemt taushetsplikt knyttet til tjeneste i det offentlige e.l. Bestemmelsene åpner imidlertid for at «departementet» kan samtykke til at beviset likevel føres. Departementets standpunkt er ikke nødvendigvis avgjørende, idet retten – etter en avveining av hensynet til taushetsplikten og hensynet til sakens opplysning ved kjennelse kan bestemme at beviset skal føres selv om samtykke er nektet, eller at beviset ikke skal mottas selv om departementet har samtykket. Før retten treffer avgjørelsen, skal «departementet» gis anledning til å redegjøre for sitt standpunkt.

Hovedregelen om bevisforbud for opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt må åpenbart også gjelde for sivilombudet og ombudets ansatte. Det samme gjelder regelen om at retten – etter en avveining av hensynet til taushetsplikten og hensynet til sakens opplysning – kan bestemme at beviset likevel skal føres. Reglene om *departementets* fullmakter og prosessuelle rettigheter passer imidlertid ikke på Sivilombudet. Ombudet er som kjent administrativt underlagt *Stortinget* og uavhengig av forvaltningen. Ombudet fører dessuten kontroll med forvaltningen – herunder departementene.

Ved brev 4. juli 2018 oversendte Sivilombudet Stortinget en arbeidsgrupperapport med forslag om en revidering av den daværende sivilombudsmannsloven. I rapporten ble det bl.a. foreslått en bestemmelse som innebar en tilpasning til de ovennevnte bestemmelsene i tviste- og straffeprosessloven. Den foreslåtte bestemmelsen hadde følgende ordlyd:

«Bevisforbud

Det kan ikke føres bevis om forhold som er underlagt taushetsplikt etter § 14 med mindre retten etter en avveining av hensynet til taushetsplikten og hensynet til sakens opplysning ved kjennelse bestemmer at beviset skal føres. Ombudsmannen skal få redegjøre for sitt standpunkt før retten treffer en avgjørelse. Redegjørelsen meddeles partene.»

Kontroll- og konstitusjonskomiteen forela arbeidsgrupperapporten for Statsministerens kontor, som overlot oppfølgingen til Justis- og beredskapsdepartementet. I sitt svar 17. desember 2018 opplyste departementet at det ikke hadde materielle innvendinger mot ovennevnte forslag. Departementet mente imidlertid at reglene om bevisforbud – av pedagogiske grunner – burde inntas i prosesslovene.

Gjennom stortingsvedtak 504 og 527 (2018–2019) ble det besluttet å gi Harberg-utvalget i oppdrag å utarbeide forslag til ny sivilombudslov, med utgangspunkt i bl.a. arbeidsgrupperapporten herfra. Utvalget avga sin rapport 1. februar 2021 – Dokument 21 (2020–2021) – etter at et utkast til den delen av rapporten som omhandler Sivilombudet, hadde vært på høring. Spørsmålet om bevisforbud for opplysninger underlagt taushetsplikt hos ombudet, er behandlet i punkt 10.15.2, der utvalget skriver bl.a. følgende:

«Forslaget [i arbeidsgrupperapporten] innebærer i utgangspunktet en tilpasning av reglene om bevisforbud for forhold underlagt lovbestemt taushetsplikt i tvisteloven og straffeprosessloven, slik at de passer for ombudet. Det innebærer i utgangspunktet ikke en materiell endring i avveiningen mellom hensynet til taushetsplikten og sakens opplysning for domstolen. Domstolen kan overprøve departementets nektelse av samtykke til bevisføring om taushetsbelagte opplysninger, og følgelig ligger den endelige avgjørelsen hos domstolen. Ettersom ombudet ikke har et overordnet organ som i denne sammenhengen kan sammenlignes med forholdet mellom et departement og underliggende forvaltning, fremstår det som en hensiktsmessig løsning at det er domstolen som i første omgang treffer avgjørelse om det kan føres bevis om taushetsbelagte opplysninger. I denne sammenhengen bør ombudet gis anledning til å komme med en uttalelse til domstolen, blant annet for å belyse eventuelle konsekvenser av at det føres bevis om taushetsbelagte opplysninger. Justis- og beredskapsdepartementet har kommentert forslaget i sitt brev til kontroll- og konstitusjonskomiteen av 17. desember 2018. Departementet har ikke innsigelser mot forslaget, men påpeker at en eventuell lovbestemmelse som følger opp forslaget, av pedagogiske hensyn bør inntas i prosesslovgivningen, og ikke i loven for ombudet. I brev til utvalget av 3. desember 2019 fremgår det at Sivilombudsmannen ikke har innvendinger mot en slik løsning. Utvalget er enig i dette.»

Harberg-utvalget sluttet seg altså til Sivilombudvalgets forslag, med den presisering at de foreslåtte reglene burde innarbeides gjennom prosesslovgivningen. Utvalget fremmet imidlertid ikke noe konkret lovendringsforslag på dette punktet, og et slikt forslag ble heller

ikke fremmet i forbindelse med den videre stortingsbehandlingen. Det ble heller ikke fattet noe anmodningsvedtak som gikk ut på at regjeringen skulle fremme et slikt lovforslag.

I brev 14. november 2022 til Justis- og beredskapsdepartementet spurte vi om departementet tok sikte på å fremme forslag til endringer i prosesslovgivningen iht. Harberg-utvalgets forslag, og om når et slikt lovforslag i så fall kunne forventes. I sitt svar 11. januar 2023 skrev departementet:

«På bakgrunn av henvendelsen og at prosesslovene hører under vårt ansvarsområde, planlegger departementet å sette i gang et arbeid med å utrede og sende på høring et forslag om et bevisforbud for opplysninger som er underlagt taushetsplikt hos Sivilombudet. Arbeidet i departementet må imidlertid tilpasses vår ressursituasjon og annet lovarbeid, og vi kan derfor foreløpig ikke si noe nærmere om når forslaget eventuelt kan ventes fremlagt for Stortinget.»

Sivilombudets merknader og forslag til videre oppfølging

Departementets tilbakemelding

Justis- og beredskapsdepartementet har i sitt svar hit bekreftet at det tar sikte på å følge opp forslaget om en særregulering av bevisforbud for opplysninger underlagt taushetsplikt hos Sivilombudet. Svaret fra departementet tilsier imidlertid at denne oppfølgingen kan la vente på seg, og at departementet legger opp til en prosess der forslaget skal utredes og sendes på høring.

Som det framgår ovenfor, *har* spørsmålet om en slik særregulering vært utredet, vært på høring og vurdert av Harberg-utvalget. Høringen var åpen for alle, og ble også sendt direkte til bl.a. regjeringen (besvart av Justis- og beredskapsdepartementet på vegne av regjeringen), Riksadvokaten og Advokatforeningen. Advokatforeningen støttet utvalgets konklusjon, og ingen av de øvrige høringsinstansene hadde innvendinger. Som nevnt har Justis- og beredskapsdepartementet tidligere opplyst at det ikke har materielle innvendinger mot forslaget.

Harberg-utvalgets høring ble etter det ombudet er kjent med, ikke sendt direkte til Dommerforeningen, Domstoladministrasjonen eller andre representanter for domstolene. Som nevnt var imidlertid høringen åpen for enhver. I den grad det anses hensiktsmessig å forelegge spørsmålet for disse direkte, bør imidlertid dette kunne gjennomføres uten å gå veien om en ny utrednings- og (allmenn) høringsrunde i regi av departementet. Det bemerkes i denne sammenheng at den tilpasningen som Harberg-utvalget har gått inn for, bare i begrenset grad avviker fra de generelle bevisforbudsreglene i tvisteloven § 22-3 og straffeprosessloven § 118, og at de praktiske konsekvensene av tilpasningen for domstolene og aktørene som er involvert i en retts sak hvor regelen aktualiseres, er beskjedne.

Fra et prinsipielt ståsted kan det også stilles spørsmål om en utredning av dette spørsmålet bør skje i regi av *departementet*. Den foreslåtte tilpasningen har en side til Sivilombudets uavhengighet overfor forvaltningen. Tradisjonelt har gjerne lovgivning som regulerer

Sivilombudet og andre av Stortingets eksterne organer, blitt initiert og utredet av Stortinget selv (gjennom egne lovutvalg, representantforslag mv.), eller av de aktuelle organene. I dette tilfelle er i tillegg forslaget allerede blitt vurdert av et stortingsoppnevnt utvalg.

Forslag til lovendringer

Det er nå gått snart fem år siden ombudet gjennom arbeidsgrupperapporten tok initiativ til den aktuelle tilpasningsregelen. Selv om bevisforbudet for taushetspliktige opplysninger sjelden kommer på spissen, er det ønskelig at det foreligger klare regler for dette hvis det først skjer.

For å bidra at prosessen kommer snarlig i mål, har Sivilombudet selv utarbeidet forslag til lovendringer med spesialmerknader, som jeg herved tillater meg å be Stortinget vurdere å fremme. For å sikre den lovtekniske kvaliteten på forslagene, har vi fått bistand fra professor emeritus Inge Lorange Backer. Backer er bl.a. tidligere ekspedisjonssjef i Justis- og beredskapsdepartementet og har utgitt flere juridiske verker innenfor lovgivningslære og sivilprosess. Siden januar 2020 har Backer dessuten vært oppnevnt som fast setteombud i klagesaker mv. hos Sivilombudet.

Ved utarbeidningen av forslagene er det tatt utgangspunkt i Harberg-utvalgets konklusjon om at tilpasningsreglene bør vedtas gjennom endringer i tvisteloven og straffeprosessloven. For begge lovers vedkommende foreslår vi at tilpasningsreglene innarbeides gjennom egne paragrafer. Å innarbeide tilpasninger som bare gjelder ombudet i tvisteloven § 22-3 og straffeprosessloven § 118, vil gjøre at disse bestemmelsene blir mindre oversiktlige. For tvistelovens del framstår dessuten en egen bestemmelse knyttet til Sivilombudet som et naturlig motstykke til § 22-2 om bevisforbud om regjeringskonferanser.

I tvisteloven foreslås bestemmelsen inntatt som en ny § 22-2 a. Den vil i så fall komme like etter bestemmelsen om bevisforbud knyttet til regjeringskonferanser. Alternativt kan bestemmelsen inntas i loven som en ny § 22-3 b. I straffeprosessloven foreslås tilpasningsbestemmelsen inntatt som en ny § 118 c.

For det tilfellet at Stortinget nå likevel skulle ønske å innta reglene i sivilombudsloven, har vi også laget et forslag som ivaretar dette. Vi nevner for ordens skyld at sivilombudsloven allerede inneholder en bestemmelse av sivilprosessuell karakter (§ 14 om avbrudd av søksmålsfrister). Vi nevner også at det finnes eksempler på at bevisforbud er regulert i andre lover enn prosesslovene, se luftfartsloven § 12-12 og lov 16. juni 2017 nr. 56 om Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten § 17.

Ved en eventuell innarbeiding gjennom sivilombudsloven foreslår vi at bestemmelsen inntas som et nytt femte ledd i § 22, idet bestemmelsen framstår som en naturlig presisering og begrensning av taushetsplikten for ombudet og ombudets ansatte m.fl.

Jeg står til selvsagt til disposisjon dersom Stortinget skulle ha behov for ytterligere opplysninger eller innspill. Praktiske spørsmål kan også rettes til avdelingssjef Gustav Haver (gha@sivilombudet.no, tlf. 992 56 784).

Hanne Harlem
sivilombud

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.

Vedlegg

1. Lovendringsforslag med merknader
2. Dokument 21 (2020–2021) punkt 10.15.2



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsministeren

Stortinget - Justiskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
22/6016 - SBT

Dato
30.10.2023

Oppfølging av Dokument 21 (2020–2021) – bevisførsel om opplysning underlagt taushetsplikt hos Sivilombudet

Det vises til henvendelsen 5. oktober 2023 fra justiskomiteen, der departementet bes om å vurdere synspunktene som kommer frem i Sivilombudets brev til Stortingets presidentskap 20. april 2023. Det bes særlig om en vurdering av Sivilombudets forslag til videre oppfølging.

Sivilombudet sendte 14. november 2022 et brev til Justis- og beredskapsdepartementet med spørsmål om det foreligger planer om å fremme et lovforslag med et bevisforbud for opplysninger som er underlagt taushetsplikt hos Sivilombudet, og om når et slikt lovforslag eventuelt planlegges fremlagt for Stortinget. Departementet besvarte brevet 11. januar 2023 og opplyste om at departementet, på bakgrunn av henvendelsen og at prosesslovene hører under departementets ansvarsområde, planlegger å sette i gang et arbeid med å utrede og sende på høring et slikt forslag. Det kan opplyses at det i departementet er satt i gang et arbeid med å utrede et slikt forslag.

Jeg har i denne saken ingen bestemt formening om det er mest hensiktsmessig at lovendringen fremmes med grunnlag i forslag fra Stortingets medlemmer eller om forslaget fremmes av regjeringen. Som det fremgår i brevet fra Sivilombudet, har departementet tidligere uttrykt at det ikke har noen materielle innvendinger mot forslaget, men at reglene bør inntas i prosesslovene. Dette er ivaretatt i forslaget fra Sivilombudet. Det som også har vært viktig for departementet, er at et forslag om et bevisforbud for opplysninger underlagt taushetsplikt hos Sivilombudet blir gjenstand for en høring der alle relevante aktører er tilstrekkelig involvert. Jeg har ikke noen

bestemt formening om dette bør skje som ledd i en høring fra departementet eller på annen måte.

Dersom det fremmes et forslag om endringer fra Stortingets egne medlemmer, antas det at departementet på vanlig måte vil bli anmodet om lovteknisk bistand, slik at departementets innspill til den regeltekniske utformingen og plasseringen av bestemmelsen kan ivaretas i den anledning.

Med hilsen

Emilie Mehl

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Adressliste
Stortinget - Justiskomiteen