



STORTINGET

Innst. 352 L

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

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

Til Stortinget

Bakgrunn

Sivilombudet sendte 20. april 2023 brev til Stortingets presidentskap om Oppfølging av Dokument 21 (2020–2021) – bevisførsel om opplysning underlagt taushetsplikt hos Sivilombudet.

Twisteloven og straffeprosessloven inneholder regler om bevisførsel om forhold som er underlagt lovbestemt taushetsplikt for offentlige tjenestepersoner m.fl. I Dokument 21 (2020–2021) gikk Harberg-utvalget inn for å gi tilpasningsregler som passer for Sivilombudet. Sivilombudet oversender i brevet et forslag til gjennomføring av utvalgets konklusjon.

Brevet fra Sivilombudet følger som vedlegg til innstillingen.

Brevet ble referert i Stortinget 27. april 2023, og saken tildelt justiskomiteen til behandling.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ragnhild Male Hartviksen, Odd Harald Hovland og Hadia Tajik, fra Høyre, Ingunn Foss og Sveinung Stensland, fra Senterpartiet, Sandra Borch og Else Marie Rødby, fra Fremskrittspartiet, lederen

Helge André Njåstad og Tor André Johnsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Andreas Sjalg Unneland, og fra Venstre, Ingvild Wetrhus Thorsvik, viser til at brev fra Sivilombudet av 20. april 2023 om Oppfølging av Dokument 21 (2020–2021) – bevisførsel om opplysning underlagt taushetsplikt hos Sivilombudet – behandles i denne innstillingen. Komiteen viser videre til Justis- og beredskapsdepartementets vurderinger i brev fra justis- og beredskapsministeren av 30. oktober 2023. Brevet er vedlagt denne innstillingen.

Komiteen merker seg at statsråden ikke har noen bestemt formening om det er mest hensiktsmessig at lovendringen fremmes med grunnlag i forslag fra Stortingets medlemmer eller om forslaget fremmes av regjeringen, men at det er viktig at et forslag om et bevisforbud for opplysninger underlagt taushetsplikt hos Sivilombudet blir gjenstand for en høring der alle relevante aktører er tilstrekkelig involvert.

Komiteen har videre merket seg at dette standpunktet bygger på en forutsetning om at 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.

Uttalelse fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Justiskomiteen oversendte 19. mars 2024 foreløpig avgitt innstilling til kontroll- og konstitusjonskomiteen til uttalelse. Komiteen hadde i svarbrevet følgende merknader:

Beriktiget

«Komiteen viser til at Sivilombudet 20. april 2023 sendte brev til Stortingets presidentskap om Oppfølging av Dokument 21 (2020–2021) – bevisførsel om opplysning underlagt taushetsplikt hos Sivilombudet.

Stortinget sendte brevet med vedlegg til justiskomiteen til behandling, og justiskomiteen ba Justis- og beredskapsdepartementet om å vurdere synspunktene som kom frem i brevet fra Sivilombudet. I sitt svarbrev av 30. oktober 2023 uttaler justisministeren:

‘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.’

Komiteen viser til at Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen, kjent som Sivilombudet, er direkte valgt av Stortinget. Sivilombudet er derfor ikke underlagt regjeringen som del av forvaltningen. Det primære ansvaret for forslag til lovendring for Sivilombudet og dets ansatte bør derfor tilligge Stortinget.

Komiteen mener at det er naturlig at en eventuell lovendring gjøres i sivilombudsloven, i tråd med Sivilombudets forslag, alternativ 2. Komiteen viser til at Sivilombudet, i vedlegg til brevet forklarer sitt forslag til nytt femte ledd i Sivilombudsloven slik:

‘Til § 22 femte ledd:

Bestemmelsen regulerer adgangen til å føre bevis for domstolene i tilfeller hvor dette vil krenke taushetsplikten etter sivilombudsloven § 22. Innenfor sitt virkeområde trer bestemmelsen i stedet for straffeprosessloven § 118 og tvisteloven § 22-3.

Hovedregelen er at det ikke kan føres bevis som vil krenke taushetsplikten etter sivilombudsloven § 22. Dette tilsvarer hovedregelen som gjelder for tjenstepersoner i forvaltningen m.m., jf. straffeprosessloven § 118 og tvisteloven § 22-3. Til forskjell fra nevnte bestemmelser, åpnes det ikke for at departementet kan samtykke til at beviset føres. Dette skyldes at Sivilombudet administrativt er underlagt Stortinget, og fører kontroll med departementene og forvaltningen for øvrig. På samme måte som etter straffeprosessloven § 118 og tvisteloven § 22-3 kan imidlertid retten – etter en avveining av hensynet til taushet og hensynet til opplysning av saken – ved kjennelse bestemme at beviset likevel skal føres. Sivilombudet skal få redegjøre for sitt syn på saken før retten treffer avgjørelsen.

Bestemmelsen gjelder bare i tilfeller hvor det er taushetsplikten etter sivilombudsloven § 22 som vil bli krenket. Hvem denne taushetsplikten gjelder for, følger av første og tredje ledd. Personer og organer som faller utenfor disse bestemmelsene – f.eks. tjenstepersoner og forvaltningsorganer som har vært involvert i en sak ombudet har undersøkt – er ikke omfattet av taushetsplikten etter § 22. De vil imidlertid kunne ha taushetsplikt etter andre bestemmelser, f.eks. forvaltningsloven § 13. Adgangen til å føre bevis som vil krenke taushetsplikt etter slike andre bestemmelser, reguleres av straffeprosessloven § 118 og tvisteloven § 22-3.»

Komiteen slutter seg til dette, og mener justiskomiteen i denne sak bør innstille til Stortinget å vedta følgende:

«I lov 18. juni 2021 nr. 121 om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen § 22 skal nytt femte ledd lyde:

Taushetsplikten gjelder også i en sak for domstolene. Retten kan likevel bestemme ved kjennelse at taushetsplikten skal vike etter en avveining av hensynet til taushet og hensynet til opplysning av saken. Sivilombudet skal få redegjøre for sitt syn før retten treffer en slik avgjørelse. Redegjørelsen meddeles partene.’

Komiteen mener videre at det er opp til justiskomiteen å vurdere om det er behov for en høring og/eller å forelegge forslaget til en lovteknisk gjennomgang i Justisdepartementet før endelig innstilling avgis.»

Justiskomiteens merknader etter foreleggelsen for kontroll- og konstitusjonskomiteen

Komiteen viser til uttalelsen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen gjengitt over. Komiteen viser også til at brevet fra Sivilombudet ble lagt ut til skriftlig høring, og det kom ingen innspill i saken.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til brev av 2. mai 2024 fra justis- og beredskapsministeren til justiskomiteen, som svar på komiteens henvendelse.

Disse medlemmer viser til at det i nevnte brev er problematisert at lovutkastet i forslaget legger opp til at det gis en bestemmelse i sivilombudsloven, men at det å regulere bevisadgangen for domstolene gjennom en regel om taushetspliktens rekkevidde ikke harmonerer godt med prosesslovenes system.

Disse medlemmer vil minne om det statsråden har uttalt i tidligere brev, om viktigheten av at et forslag om et bevisforbud for opplysninger underlagt taushetsplikt hos Sivilombudet blir gjenstand for en høring der alle relevante aktører er tilstrekkelig involvert. En høring må legges opp slik at den kan sikre at denne type forhold, som også statsråden har problematisert, blir belyst for at høringen skal kunne anses som «tilstrekkelig».

Disse medlemmer viser til at vanlig lovarbeid tilsier at endringer i loven først utredes og høres av den til enhver tid sittende regjering, før det legges frem for Stortinget, og legger til grunn at det er mest hensiktsmessig framgangsmåte også her.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen følge opp brev til Stortingets presidentskap fra Sivilombudet av 20. april 2023 om – Oppfølging av Dokument 21 (2020–2021) – bevisførsel om opplysning underlagt taushetsplikt hos Sivilombudet – og komme tilbake til Stortinget med et lovforslag som ivaretar intensjonen i brevet.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre viser til at Harberg-utvalget i om Dokument 21 (2020–2021) gikk inn for å gi tilpasningsregler som passer for Sivilombudet. Disse medlemmer viser til forelagte brev fra Sivilombudet, der det skrives at:

«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 Vedtak 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 fra Sivilombudet. 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 bl.a. skriver 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.»

Disse medlemmer viser til at Harberg-utvalget altså sluttet seg 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 Sivilombudet 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.»

Disse medlemmer deler Sivilombudet sitt syn på at forslaget er godt utredet og viser til at det ikke er grunnlag for en ny omstendelig prosess hos departementet. Disse medlemmer viser til at det er vanlig at lovgivning som regulerer Sivilombudet og andre av Stortingets eksterne organer, blir initiert og utredet av Stortinget selv, eller av de aktuelle organene. Forslaget

til lovendringer som Sivilombudet har fremmet med spesialmerknader, har, som det fremkommer av brevet fra Sivilombudet, fått bistand fra professor emeritus Inge Lorange Backer.

Disse medlemmer viser til at 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 er det foreslått 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. Disse medlemmer deler denne begrunnelsen.

Disse medlemmer viser til at kontroll- og konstitusjonskomiteen merker seg at statsråden ikke har noen bestemt formening om det er mest hensiktsmessig at lovendringen fremmes med grunnlag i forslag fra Stortingets medlemmer eller om forslaget fremmes av regjeringen, men at det er viktig at et forslag om et bevisforbud for opplysninger underlagt taushetsplikt hos Sivilombudet blir gjenstand for en høring der alle relevante aktører er tilstrekkelig involvert. Disse medlemmer viser til at på denne bakgrunn har justiskomiteen lagt ut Sivilombudets brev på høring. Disse medlemmer vil igjen understreke at Sivilombudets forslag også har vært gjenstand for gjentatte høringer, og at forslaget framstår godt gjennomarbeidet.

Disse medlemmer viser videre til at justiskomiteen har forelagt brevet til Justis- og beredskapsdepartementet for vurdering av substans og lovteknisk utforming. Disse medlemmer viser til at Justis- og beredskapsdepartementet ikke har noen materielle innvendinger mot forslaget og mener forslaget primært bør inntas i prosesslovene.

Disse medlemmer viser til følgende spesialmerknader fra vedlegg til brevet fra Sivilombudet av 20. april 2023:

«Til straffeprosessloven § 118 c

Bestemmelsen regulerer adgangen til å ta imot vitneforklaring som vil krenke taushetsplikt etter sivilombudsloven § 22. Denne taushetsplikten påhviler den som har mottatt de aktuelle opplysningene i egenskap av å være sivilombud eller ansatt ved Sivilombudets kontor. Taushetsplikten påhviler også andre som bistår ved utførelsen av ombudets oppgaver, samt den som mottar taushetsbelagte opplysninger fra ombudet til bruk forskning. Andre personer som har mottatt opplysningene, f.eks. tjenestepersoner i forvaltningen som har vært involvert i en sak ombudet har undersøkt, er ikke omfattet av sivilombudsloven § 22. Adgangen til å motta vitneforklaring fra slike personer, reguleres av § 118.

Hovedregelen er at retten ikke kan ta imot vitneforklaring som vil krenke taushetsplikten etter sivilombudsloven § 22. Dette tilsvarer hovedregelen som gjelder med hensyn til tjenestepersoner i forvaltningen m.fl., jf. § 118. Til forskjell fra § 118 åpner ikke bestemmelsen for at *departementet* kan samtykke til at vitneforklaringen gis. Dette skyldes at Sivilombudet administrativt er underlagt Stortinget, og fører kontroll med departementene og forvaltningen for øvrig. På samme måte som etter § 118, kan imidlertid *retten* – etter en avveining av hensynet til taushet og hensynet til opplysning av saken – ved kjennelse bestemme at slik vitneforklaring likevel skal gis. Sivilombudet skal få redegjøre for sitt syn på saken før retten treffer avgjørelsen. For øvrig skal retten behandle spørsmålet om oppheving av taushetsplikt på samme måte som etter § 118.

Til tvisteloven § 22-2 a

Bestemmelsen regulerer adgangen føre bevis som vil krenke taushetsplikt etter sivilombudsloven § 22. Denne taushetsplikten påhviler den som har mottatt de aktuelle opplysningene i egenskap av å være sivilombud eller ansatt ved Sivilombudets kontor. Taushetsplikten påhviler også andre som bistår ved utførelsen av ombudets oppgaver, samt den som mottar taushetsbelagte opplysninger fra ombudet til bruk forskning. Andre personer og organer som har mottatt opplysningene, f.eks. tjenestepersoner i forvaltningen som har vært involvert i en sak ombudet har undersøkt, er ikke omfattet av sivilombudsloven § 22. I forvaltningen vil imidlertid opplysningene kunne være underlagt taushetsplikt etter andre lovbestemmelser, f.eks. forvaltningsloven § 15. Adgangen til å føre bevis som vil krenke taushetsplikt etter slike andre bestemmelser, reguleres av § 22-3

Hovedregelen er at det ikke kan føres bevis som vil krenke taushetsplikten etter sivilombudsloven § 22. Dette tilsvarer hovedregelen som gjelder med hensyn til tjenestepersoner i forvaltningen m.fl., jf. § 22-3. Til forskjell fra § 22-3 åpner ikke bestemmelsen for at *departementet* kan samtykke til at vitneforklaringen gis. Dette skyldes at Sivilombudet administrativt er underlagt Stortinget, og fører kontroll med departementene og forvaltningen for øvrig. På samme måte som etter § 22-3, kan imidlertid *retten* – etter en avveining av hensynet til taushet og hensynet til opplysning av saken – ved kjennelse bestemme at beviset likevel skal føres. Sivilombudet skal få redegjøre for sitt syn på saken før retten treffer avgjørelsen.»

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker skal ny § 118 c lyde:

Retten må ikke ta imot forklaring som vitnet ikke kan gi uten å krenke taushetsplikten etter sivilombudsloven § 22. Etter en avveining av hensynet til taushet og hensynet til opplysning av saken kan retten bestemme at vitneforklaring likevel skal gis. Før retten tar avgjørelse, skal Sivilombudet få redegjøre for sitt syn på saken. Denne redegjørelsen skal meddeles partene.

I lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister skal ny § 22-2 a lyde:

§ 22-2 a *Bevisforbud om opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt hos Sivilombudet*

Det kan ikke føres bevis når dette vil krenke den lovbestemte taushetsplikten etter sivilombudsloven § 22. Etter en avveining av hensynet til taushet og hensynet til opplysning av saken kan retten likevel bestemme ved kjennelse av beviset skal føres. Sivilombudet skal få redegjøre for sitt syn før retten treffer avgjørelse. Redegjørelsen meddeles partene.»

Disse medlemmer viser til at en alternativ regulering er innarbeiding gjennom sivilombudsloven 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.

Disse medlemmer viser også til følgende spesialmerknad fra vedlegg til brevet fra Sivilombudet av 20. april 2023:

«Til § 22 femte ledd:

Bestemmelsen regulerer adgangen til å føre bevis for domstolene i tilfeller hvor dette vil krenke taushetsplikten etter sivilombudsloven § 22. Innenfor sitt virkeområde trer bestemmelsen i stedet for straffeprosessloven § 118 og tvisteloven § 22-3.

Hovedregelen er at det ikke kan føres bevis som vil krenke taushetsplikten etter sivilombudsloven § 22. Dette tilsvarende hovedregelen som gjelder for tjenestepersoner i forvaltningen m.m., jf. straffeprosessloven § 118 og tvisteloven § 22-3. Til forskjell fra nevnte bestemmelser, åpnes det ikke for at departementet kan samtykke til at beviset føres. Dette skyldes at Sivilombudet administrativt er underlagt Stortinget, og fører kontroll med departementene og forvaltningen for øvrig. På samme måte som etter straffeprosessloven § 118 og tvisteloven § 22-3 kan imidlertid retten – etter en avveining av hensynet til taushet og hensynet til opplysning av saken – ved kjennelse bestemme at beviset likevel skal føres. Sivilombudet skal få redegjøre for sitt syn på saken før retten treffer avgjørelsen

Bestemmelsen gjelder bare i tilfeller hvor det er taushetsplikten etter sivilombudsloven § 22 som vil bli krenket. Hvem denne taushetsplikten gjelder for, følger av første og tredje ledd. Personer og organer som faller utenfor disse bestemmelsene – f.eks. tjenestepersoner og forvaltningsorganer som har vært involvert i en sak ombudet har undersøkt – er ikke omfattet av taushetsplikten etter § 22. De vil imidlertid kunne ha taushetsplikt etter andre bestemmelser, f.eks. forvaltningsloven § 13. Adgangen til å føre bevis som vil krenke taushetsplikt etter slike andre bestemmelser, reguleres av straffeprosessloven § 118 og tvisteloven § 22-3.»

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«I lov 18. juni 2021 nr. 121 om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen § 22 skal nytt femte ledd lyde:

Taushetsplikten gjelder også i en sak for domstolene. Retten kan likevel bestemme ved kjennelse at taushetsplikten skal vike etter en avveining av hensynet til taushet og hensynet til opplysning av saken. Sivilombudet skal få redegjøre for sitt syn før retten treffer en slik avgjørelse. Redegjørelsen meddeles partene.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre:

Forslag 1

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker skal ny § 118 c lyde:

Retten må ikke ta imot forklaring som vitnet ikke kan gi uten å krenke taushetsplikten etter sivilombudsloven § 22. Etter en avveining av hensynet til taushet og hensynet til opplysning av saken kan retten bestemme at vitneforklaring likevel skal gis. Før retten tar avgjørelse, skal Sivilombudet få redegjøre for sitt syn på saken. Denne redegjørelsen skal meddeles partene.

I lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister skal ny § 22-2 a lyde:

§ 22-2 a *Bevisforbud om opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt hos Sivilombudet*

Det kan ikke føres bevis når dette vil krenke den lovbestemte taushetsplikten etter sivilombudsloven § 22. Etter en avveining av hensynet til taushet og hensynet til opplysning av saken kan retten likevel bestemme ved kjennelse av beviset skal føres. Sivilombudet skal få redegjøre for sitt syn før retten treffer avgjørelse. Redegjørelsen meddeles partene.

Forslag 2

I lov 18. juni 2021 nr. 121 om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen § 22 skal nytt femte ledd lyde:

Taushetsplikten gjelder også i en sak for domstolene. Retten kan likevel bestemme ved kjennelse at taushetsplikten skal vike etter en avveining av hensynet til taushet og hensynet til opplysning av saken. Sivilombudet skal få redegjøre for sitt syn før retten treffer en slik avgjørelse. Redegjørelsen meddeles partene.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til brevet og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Stortinget ber regjeringen følge opp brev til Stortingets presidentskap fra Sivilombudet av 20. april 2023 om – Oppfølging av Dokument 21 (2020–2021) – bevisførsel om opplysning underlagt taushetsplikt hos Sivilombudet – og komme tilbake til Stortinget med et lovforslag som ivaretar intensjonen i brevet.

Oslo, i justiskomiteen, den 28. mai 2024

Helge André Njåstad

leder og ordfører



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 utarbeidingen 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

