



Justis- og beredskapsdepartementet
(Kun avgitt digitalt på www.regjeringen.no)

Deres referanse: 20/6087
Vår referanse: 2021/00041
Dato: 12/04/2021

Høringsuttalelse – Utkast til veileder om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett i forvaltningen

1. Innledning

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementet høringsbrev av 15. februar 2021 om ovennevnte. NIM vurderer saker som sendes på høring i lys av de rettslige rammer og føringer som følger av statens menneskerettslige forpliktelser etter Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og andre internasjonale konvensjoner. Det er ikke nødvendigvis NIMs oppgave å uttale seg om hensiktsmessigheten eller prioriteringen av tiltak og virkemidler for å oppfylle nevnte forpliktelser. På et generelt grunnlag vil NIM imidlertid bemerke at det er positivt med tiltak som har for øye å sikre bevissthet og kompetanse knyttet til myndighetspraksis med menneskerettslige implikasjoner. NIM mener at en tverrfaglig veileder om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett i forvaltningen vil kunne være et nyttig verktøy for forvaltningen i praksis. I det følgende har vi enkelte merknader knyttet til ytringsfriheten og innsynsretten, og vi knytter også avslutningsvis noen merknader til barns rettigheter i saker som gjelder dem.

2. Forholdet til ytringsfriheten og innsynsretten

Reglene om taushetsplikt har en klar side til den enkeltes rett til privat- og familieliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Reglene om opplysningsplikt kan etter omstendighetene ha en side til retten til liv etter Grunnloven § 93 og EMK artikkel 2.¹

I veilederen henvises det til en NOVA-rapport som viser at det hersker usikkerhet rundt taushetspliktsreglene og at det blant annet særlig er taushetspliktens unntaksbestemmelser som er lite kjent. Målet med veilederen er å gi kompetanseheving og å gi en samlet oversikt over rettsreglene om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen, slik at brukerne har forutsetninger for å løse de rettspørsmålene som kan oppstå.²

¹ F.eks. oppstiller helsepersonelloven § 31 en plikt for helsepersonell til «varsle politi og brannvesen dersom dette er nødvendig for å avverge alvorlig skade på person (...)» I forarbeidene til bestemmelsen heter det at «[i] hovedtrekk innebærer bestemmelsen en presisering av nødrett i disse situasjoner. (...) Et fellestrekk i disse situasjoner er at det vil være behov for informasjonsformidling for å ivareta andre mer tungtveiende interesser enn taushetsplikten. Det vil være å verne om liv og helse (...)», jf. Ot.prp.nr.13 (1998–1999) til § 31.

² Veilederen s. 7.

På denne bakgrunn savner NIM til dels at ikke veilederen i noen særlig grad berører spørsmål om innsynsrett (særlig for pressen) og forholdet til offentlighetsprinsippet i Grunnloven § 100 femte ledd og EMK artikkel 10. Praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) viser at EMK artikkel 10 hjemler en viss rett til innsyn.³ Selv om det er opplyst at veilederen primært handler om forvaltningsorganers adgang til å dele opplysninger med hverandre, pekes det samtidig på regler underveis i veilederen som gjelder nettopp unntak fra taushetsplikten av hensyn til allmenhetens behov for informasjon.⁴ Riksrevisjonen rapporterte i mai 2017 om «betydelige svakheter» i store deler av statlig forvaltning når det gjaldt både arkivering og praktisering av offentlighetslovens ulike bestemmelser.⁵ Lignende påpekninger er kommet fra andre aktører slik som Sivilombudsmannen og NIM.⁶

I likhet med ovennevnte NOVA-rapport kan dette etter NIMs mening tilsi at det i en veileder om taushetsplikt mv. vil være en fordel om den også går noe inn på ytringsfriheten og retten til innsyn. Det kan synes som en ikke ubetydelig del av usikkerheten og utfordringene knyttet til praktiseringen av taushetspliktbestemmelsene knytter seg til unntaksreguleringen (og følgelig kan sies å knytte seg til manglende kjennskap og forståelse for retten til – og betydningen av – innsyn og offentlighet i forvaltningen). NIM merker seg at forholdet til personopplysningsloven og EUs personvernforordning (GDPR) behandles som et eget punkt i veilederen. Etter vårt syn er dette et pedagogisk godt grep. Vi mener at det for helhetens skyld også bør vurderes om det skal inntas et eget punkt hvor det sies noe mer om forholdet til ytringsfriheten og innsynsretten.⁷

NIM viser til sist til at også Justis- og beredskapsdepartementet har hatt en bred tilnærming til forholdet mellom taushetspliktsreglene og offentlighetsprinsippet i tilknytning til forslag om veileder for åpenhet i skole, barnehage, barnevernsinstitusjoner mv.⁸ Der påpeker departementet blant annet at dersom denne typen spørsmål «ikke omtales i veilederen, vil det være risiko for at institusjonene legger seg på en unødig restriktiv linje i tilfeller hvor det burde være mulig å forene taushetsplikt med pressens

³ Se EMDs storkammerdom i *Magyar Helsinki Bizottság v. Ungarn* (18030/11) fra 8. november 2016 særlig avs. 149 flg., og mer nylig i *Yuriy Chumak v. Ukraina* (23897/10) fra 18. mars 2021, avs. 27–28. Fra Høyesteretts praksis se bl.a. nylige HR-2021-526-A.

⁴ På s. 23 i veilederen vises det til politiregisterloven § 34 og politiregisterforskriften § 9-8 som gjelder taushetsplikt ved utlevering til allmennheten i straffesak, og på s. 43–44 i veilederen vises det til helsepersonelloven § 23. Etter § 23 nr. 4 er taushetsplikt etter lovens § 21 ikke til hinder for at opplysninger gis videre når tungtveiende (...) offentlige interesser gjør det rettmessig å gi opplysningene videre.

⁵ Dokument 3:10 (2016–2017) Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning, 30. mai 2017, se bl.a. anbefalingene fra Riksrevisjonen på s. 16.

⁶ Se bl.a. Dokument 6 (2017–2018), NIMs årsmelding 2017, s. 38 med videre henvisninger, der NIM har tatt til orde for at det bør foretas en gjennomgang av forvaltningens praktisering med offentlighetslovgivningen og en helhetlig gjennomgang av taushetspliktbestemmelsene i norsk lovgivning. Også Mediemangfoldsutvalget i NOU 2017:7 anbefaler en slik type gjennomgang.

⁷ Eksempelvis kunne dette blitt vurdert i veilederens kapittel 1.4, hvor forholdet til innsynsretten berøres kort.

⁸ NOU 2019: 10 Åpenhet i grenseland.

tilstedeværelse».⁹ Den type poeng kan også være verdt å løfte frem i en veileder for forvaltningen.¹⁰ Forholdet mellom taushetspliktregler og retten til innsyn i straffesaker drøftes også i en nylig avgitt enpersonsutredning.¹¹

3. Forholdet til barns rettigheter

I veilederens innledning er det, i tillegg til den overnevnte rapporten fra NOVA, vist til utredningen fra Barnevoldutvalget hvor det fremheves at det er behov for regelverksendringer og kompetanseheving når det gjelder reglene om taushets-, opplysnings- og avvergingsplikt, samt opplysningsrett.¹² I veilederen gis en gjennomgang av regler som gjelder opplysnings-, taushets-, og avvergingsplikt i saker hvor barn er involvert.

Barns rett til privatliv har et særskilt vern etter FNs barnekonvensjon artikkel 16.¹³ Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn, jf. Grunnloven § 104 andre ledd.¹⁴ Staten skal garantere at barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, har rett til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.¹⁵ Etter NIMs syn kan det hende at det også kunne vært en fordel at det i den tverrfaglige veilederen også sies noe om de særlige rettighetene barn har i saker som involverer dem, og hvordan de overnevnte rettighetene skal ivaretas mer konkret. Alternativt kan det vurderes om det eventuelt kan henvises til annet veiledningsmaterieell hvor dette er nærmere omtalt.

NIM bidrar gjerne til avklaringer eller diskusjoner om ønskelig.

⁹ Se Justis- og beredskapsdepartementets høringsuttalelse til NOU 2019: 10 Åpenhet i grenseland (jd.dep. sin ref: 19/2792) s. 2.

¹⁰ Merk også NIMs høringsuttalelse til overnevnte NOU 2019:10 av 27. september 2019, der NIM går nærmere inn på forholdet til taushetsplikt, lovregulering og ytringsfriheten i Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. I høringsuttalelsen s. 2 pekes det blant annet på at «det ikke etter NIMs syn kategorisk [kan] utelukkes at en for vidtrekkende eller rigid praktisering av taushetsplikt etter forholdene kan ende opp med å krenke ytringsfriheten etter Grunnloven § 100 eller EMK artikkel 10 i en konkret sak ved at eksempelvis EMD vurderer det til at en slik begrensning av ytringsfriheten ikke er 'nødvendig i et demokratisk samfunn' (selv om altså inngrepsvilkåret om lovhjemmel er oppfylt)».

¹¹ «Dokumentoffentlighet i straffesaker - En utredning for Justis- og beredskapsdepartementet» av professor Ragna Aarli, fra 28. februar 2021.

¹² Veilederen s. 7 med henvisning til NOU 2017: 12 Svikt og svik - Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt s. 129.

¹³ I tillegg er naturligvis også barns privatliv vernet av de alminnelige bestemmelsene i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

¹⁴ Se også barnekonvensjonen art. 3 nr. 1 hvor det står «Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn».

¹⁵ Barnekomiteen har understreket at sistnevnte rettighet må forstås som vidtgående, og at barnet må bli hørt hvis en sak omhandler det, se General Comment No. 12 (2009) CRC/C/GC/12 avs. 26. Se også nærmere i kommentarens kapittel C om barnets rett til å bli hørt i ulike situasjoner. Ved praktiseringen av barns rett til å bli hørt, skal staten imidlertid også ivareta hensynet til barnets beste og vurdere potensielle skadevirkninger for barnet ved å bli hørt, jf. General Comment No. 12 (2009) CRC/C/GC/12 avs. 21 flg. Se i denne sammenheng Høyesteretts uttalelser i HR-2019-2301-A avs. 86 flg.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad
Direktør

Vilde Jalleni Tennfjord
Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.