

Forslag til lov om informasjonstilgang m.m. for Ekstremismekommisjonen

Innhold

1	Høringsforslagets hovedinnhold.....	2
2	Bakgrunn	3
2.1	Kommisjonens oppnevning og sammensetning.....	3
2.2	Kommisjonens mandat.....	4
2.3	Kommisjonens behov for opplysninger	9
3	Gjeldende rett	9
3.1	Innledning	9
3.2	Taushetsplikt – generelle utgangspunkter.....	10
3.3	Forvaltningsloven	11
3.4	Offentleglova	13
3.5	Personopplysningsloven og personvernforordningen.....	14
3.6	Arkivregelverket	16
3.7	Rundskriv G-4875 «Regler for granskingskommisjoner».....	17
3.8	Bevisopptak for domstolene	17
3.9	Grunnloven og menneskerettighetene.....	18
3.9.1	Innledning.....	18
3.9.2	Retten til respekt for privatliv	19
3.9.3	Tilbakevirkende kraft	20
3.9.4	Uskyldspresumpsjonen.....	20
4	Departementets vurderinger og forslag	21
4.1	Behovet for en lov.....	21
4.2	Nærmere om hvilke saker kommisjonen skal se på.....	24
4.3	Lovens formål og geografiske anvendelsesområde	27
4.4	Adgang til å gi opplysninger til kommisjonen.....	27
4.4.1	Innledning.....	27
4.4.2	En adgang, men ikke plikt, til å gi opplysninger til kommisjonen.....	27
4.4.3	Kun «nødvendige opplysninger» kan utgis	29
4.4.4	Hvem som kan gis taushetsbelagte opplysninger.....	29

4.4.5	Loven vil være et supplerende rettsgrunnlag for utlevering og innhenting av personopplysninger.....	29
4.4.6	Tilgang til gradert informasjon	30
4.4.7	Taushetsplikt som følge av privatrettslig avtale, arbeidsgivers styringsrett mv. 31	
4.4.8	Taushetsplikt som følger av mellomstatlig overenskomst	31
4.5	Taushetsplikt for kommisjonens medlemmer m.fl.	31
4.5.1	Innledning.....	31
4.5.2	Hvilken taushetsplikt som skal gjelde.....	32
4.5.3	Taushetspliktens varighet	32
4.5.4	Straffansvar for brudd på taushetsplikten.....	33
4.5.5	Annen bruk av taushetsbelagte opplysninger.....	33
4.6	Behandling av personopplysninger	33
4.6.1	Innledning.....	33
4.6.2	Lovhjemmel for behandling av personopplysninger.....	33
4.6.3	Kommisjonen vil selv være behandlingsansvarlig	34
4.6.4	Unntak fra rett til innsyn	35
4.6.5	Informasjonsplikt etter personvernforordningen.....	36
4.7	Forbud mot bruk av opplysninger som bevis i senere straffesak eller sivil sak	36
4.8	Arkivering, avgrensning og kassasjon	36
4.9	Tidsavgrensning for deler av loven.....	37
4.10	Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene	38
4.10.1	Retten til privatliv - Grunnloven § 102 m.m.....	38
4.10.2	Tilbakevirkende kraft - forholdet til Grunnloven § 97.....	39
4.10.3	Uskyldspresumpsjonen.....	39
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	40
6	Merknader til de enkelte paragrafene	40
7	Forslag til lov om informasjonstilgang m.m. for Ekstremismekommisjonen	44

1 Høringsforslagets hovedinnhold

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sender med dette på høring et forslag til lov om informasjonstilgang m.m. for Ekstremismekommisjonen.

Kommisjonen skal fremme anbefalinger for å forbedre landets evne til å forebygge radikaliserings og fremvekst av ekstremisme. I forbindelse med dette skal kommisjonen belyse ulike forhold som har gitt grobunn for fremvekst av radikaliserings og ekstremisme i Norge i nyere tid, og hvordan dette kan forebygges bedre framover. For bedre å forstå hvordan ekstremisme kan oppstå, skal kommisjonen gjennomgå og vurdere alvorlige saker som omhandler ekstremisme. Saksgjennomgangen skal, sammen med kommisjonens øvrige arbeid, gi grunnlag for anbefalinger som kan bidra til at fremtidige tilfeller forebygges og forhindres og i den forbindelsen belyse hva de offentlige tjenestene trenger i framtiden for å forebygge at lignende hendelser skjer igjen.

Lovforslaget som nå sendes på høring, skal gi Ekstremismekommisjonen tilgang til informasjon som er nødvendig for at kommisjonen skal kunne utføre sine oppgaver på en best mulig måte. Forslaget inneholder regler om informasjonstilgang, taushetsplikt, rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger for kommisjonen og forbud mot at opplysninger kommisjonen mottar kan brukes som bevis i senere rettsaker. Det foreslås ikke at det etter loven skal gjelde noen opplysningsplikt overfor kommisjonen.

Departementet har i arbeidet med lovforslaget lagt vekt på å ivareta enkeltindividets personvern og andre hensyn som begrunner at informasjon kan være underlagt taushetsplikt, og samtidig sikre at kommisjonen skal kunne utføre arbeidet på en funksjonell og effektiv måte.

Ved utformingen av lovforslaget har departementet sett hen til hvordan lignende spørsmål har blitt regulert ved nedsettelse av utvalg og kommisjoner med sammenlignbare mandat og oppgaver. Det vises blant annet til reguleringen av tilsvarende spørsmål for Barnevoldsutvalget, Partnerdrapsutvalget, NAV-granskningsutvalget og Koronakommisjonen, jf. henholdsvis lov 27. mai 2016 nr. 13 om informasjonstilgang m.m. for Barnevoldsutvalget, lov 29. november 2019 nr. 75 om informasjonstilgang m.m. for Partnerdrapsutvalget, lov 20. desember 2019 nr. 85 om informasjonstilgang mv. for utvalget for ekstern granskning av saken knyttet til feilaktig praktisering av adgangen til å motta sykepenger, arbeidsavklaringspenger og pleiepenger ved opphold i et annet EØS-land og lov 4. desember 2020 nr. 136 om informasjonstilgang m.m. for den uavhengige kommisjonen som skal gjennomgå og evaluere myndighetenes håndtering av covid-19-pandemien i Norge (Koronakommisjonen). Departementet har samtidig tilpasset lovutkastet til Ekstremismekommisjonens arbeid og mandat.

2 Bakgrunn

2.1 Kommisjonens oppnevning og sammensetning

Ekstremismekommisjonen ble oppnevnt av regjeringen 10. juni 2022. Kommisjonen skal fremme anbefalinger for å forbedre landets evne til å forebygge radikaliserings og fremvekst av ekstremisme. Kommisjonen ledes av Marie Cathrine Moe Thorleifsson og har for øvrig følgende medlemmer:

- Biskop Kari Mangrud Alvsvåg, Sarpsborg

- Specialkonsulent Anders Bo Christensen, København
- Prosjektleder Kari Eilertsen, Gratangen
- Rådgiver Kim Henrik Gronert, Kristiansand
- Radikaliseringskontakt Pål Tore Haga, Bjørnafjorden
- Forsker Cecilie Hellestveit, Oslo
- Senterleder Espen Rutle Johansson, Bergen
- SLT-koordinator Erik Lindbæk Kruse, Fredrikstad
- Professor Claudia Sabine Lenz, Oslo
- Daglig leder Hawa Abshir Muuse, Bærum
- Sjefsforsker Petter Nesser, Oslo
- Nestleder Gaute Børstad Skjervø, Levanger
- Direktør Ingvild Næss Stub, Oslo
- Rådgiver Sylo Tarku, Drammen
- Redaktør Snorre Serigstad Valen, Trondheim

2.2 Kommisjonens mandat

Nedenfor gjengis kommisjonens mandat. Mandatet beskriver bakgrunnen for oppnevningen av kommisjonen og for lovforslaget.

Ekstremismekommisjonens mandat

Bakgrunn

Radikalisering og ekstremisme er alvorlige samfunnsutfordringer som kan få store konsekvenser for liv, helse og trygghet. Å forebygge radikalisering og ekstremisme er viktig for å ivareta demokratiet.

Norge erfarte terrorens konsekvenser 22. juli 2011, da en bombe eksploderte i regjeringskvartalet i Oslo, og et massedrap fant sted på Utøya. Til sammen ble 77 mennesker drept i angrepene. I NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen* ble det foretatt en uavhengig og bred gjennomgang av disse terrorangrepene, og det ble fremmet 31 anbefalinger. Det var ikke en del av 22. juli-kommisjonens mandat å se nærmere på spørsmål knyttet til gjerningsmannens motiv, oppvekst eller bakgrunn, eller på samfunnets tiltak for tidlig forebygging av radikalisering.

Norge erfarte terrorens konsekvenser igjen i forbindelse med moskéangrepet og drapet i Bærum 10. august 2019. Noen sider ved denne saken har blitt evaluert av et eksternt utvalg.

Gjerningsmennene i begge disse sakene var motivert av høyreekstremisme. Det siste tiåret har ekstreme grupper, miljøer og enkeltpersoner innen ekstrem islamisme og høyreekstremisme preget trusselbildet når det gjelder politisk motivert vold i Norge. Norske borgere har også deltatt som fremmedkrigere i konflikter i andre land. Norge skal ha vært blant landene i Europa med flest borgere som har deltatt som fremmedkrigere i borgerkrigen i Syria i forhold til folketallet, jf. (T. Hegghammer, 2014) «*Norske fremmedkrigere i går og i dag.*» (Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, 30(4), 277-288).

Per april 2022 pågår det en krig i Europa. Russlands invasjon av Ukraina vil på sikt kunne påvirke trusselbildet i Norge, blant annet gjennom fremmedkrigeraktivitet fra ulike miljøer til ulike sider i konflikten.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) offentliggjør årlig *Nasjonal trusselvurdering*, som publiseres på PSTs nettsider. Den inkluderer blant annet vurderinger av trusler innen politisk motivert vold. De siste årene har PST sett en større bredde i ideologisk tankegodt og i former for ekstremisme. I tillegg er stadig yngre aktører involvert. Ekstremisme har dessuten blitt et mer transnasjonalt fenomen, blant annet gjennom økt bruk av digitale kommunikasjonsplattformer og flere tilfeller hvor terrorangrep ett sted i verden har inspirert til angrep i andre land.

Norge har hatt en bred innsats mot radikaliserings og ekstremisme over flere år. Arbeidet er forankret i en egen handlingsplan på feltet og en nasjonal kontraterrorstrategi. Det er opprettet en egen nettside om myndighetenes arbeid på feltet (radikalisering.no). Det er etablert en rekke tiltak for å forebygge radikaliserings og ekstremisme. Disse involverer mange sektorer og tjenester på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Radikaliserings og ekstremisme er internasjonale utfordringer som forekommer over hele verden, og som påvirker utviklingen i Norge.

For å best mulig kunne forebygge radikaliserings og ekstremisme i framtiden, er det behov for mer kunnskap. Det er også behov for å se den kunnskapen og de erfaringene som allerede foreligger om ekstreme grupperinger og enkeltpersoner i sammenheng. Regjeringen oppnevner derfor en ekstremismekommisjon.

Kommisjonens oppgaver

Kommisjonens skal frembringe og analysere kunnskap og komme med anbefalinger

Kommisjonen skal belyse ulike forhold som har gitt grobunn for fremvekst av radikaliserings og ekstremisme i Norge i nyere tid, og hvordan dette kan forebygges bedre framover. Med radikaliserings menes her en prosess der en person utvikler aksept for eller vilje til aktivt å støtte eller delta i voldshandlinger for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål. Med ekstremisme menes her handlemåter eller forestillinger som innebærer aksept av, aktiv støtte til eller deltakelse i voldshandlinger for å nå politiske, religiøse eller ideologiske mål. Det er tatt utgangspunkt i PSTs definisjon av begrepene «radikaliserings» og «ekstrem» i nasjonal trusselvurdering for 2022.

Ekstremisme kan forekomme innenfor flere ulike ideologier. Kommisjonen skal ha en bred tilnærming til ekstremismefeltet. Den skal frambringe kunnskap om radikaliserings til ulike ideologier, som blant annet høyreekstremisme, ekstrem islamisme, venstreekstremisme og såkalte antistatlige strømninger. Den skal også ta for seg holdninger og handlinger mot grupper og enkeltindivider som er egnet til å undergrave demokratiet.

Kommisjonen skal frembringe kunnskap som kan bidra til å styrke vår evne til å forebygge radikaliseringsprosesser og ekstremisme, samtidig som en tar vare på sentrale verdier som åpenhet, demokrati, menneskerettigheter, rettssikkerhet og ytringsfrihet. Dette omfatter også myndighetenes ansvar for å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Kommisjonen skal

- beskrive utviklingstrekk ved radikaliseringsprosesser og ekstremisme – den skal ta for seg radikaliseringsprosesser på og utenfor internett og i og utenfor grupper
- belyse sentrale forhold ved samfunnsutviklingen internasjonalt og nasjonalt som kan gi grobunn for ekstremisme og som kan gjøre at enkelte radikaliseres
- belyse hva som kjennetegner radikaliseringsprosesser, og hvilke risiko- og beskyttelsesfaktorer som kan påvirke radikaliseringsprosesser
- belyse hvilken rolle personer og miljøer som ikke selv vurderes å ha evne eller vilje til å utføre voldelige handlinger, likevel kan spille i andres radikaliseringsprosesser, og hvordan de bruker åpne og lukkede kommunikasjonsplattformer til dette
- belyse hvordan samarbeidet og samhandlingen fungerer innad og mellom involverte myndigheter og tjenester på ulike nivåer, samt mellom sivil samfunn og myndigheter, knyttet til forebygging av radikaliseringsprosesser og ekstremisme
- beskrive tilfeller der samfunnet har lyktes med å forebygge og hindre radikaliseringsprosesser og bruk av vold, og belyse faktorer som gjør at man har lyktes i disse tilfellene
- belyse hvilke tiltak og systemforbedringer som kan gjøres for bedre å forebygge radikaliseringsprosesser og ekstremisme – dette kan for eksempel være bedre informasjonsdeling mellom ulike etater og bedre oppfølging av personer som er særlig sårbare for radikaliseringsprosesser

Kommisjonen skal fremme anbefalinger den mener er nødvendige for å forbedre landets evne til å forebygge radikaliseringsprosesser og fremvekst av ekstremisme. Dette omfatter hvordan ulike sektorer og tjenester kan bidra enda bedre i det forebyggende arbeidet og gjelder både tiltak rettet mot samfunnet og befolkningen generelt, tiltak rettet mot personer som befinner seg i faresonen for å bli radikaliserte, og tiltak rettet mot personer som allerede er radikaliserte. Forebyggingsbegrepet omfatter her også tiltak for å stanse radikaliseringsprosesser, exitarbeid rettet mot allerede radikaliserte, forebygging av nye terrorhandlinger, samt reintegrering og tilbakeføring til samfunnet etter straffegjennomføring.

Kommisjonens kunnskapsgrunnlag

Kommisjonen skal i sitt arbeid se hen til relevant forskning i Norge og internasjonalt, arbeider fra relevante utvalg og ekspertgrupper og informasjon og kunnskap om relevante tjenester, praksis og tiltak i Norge og andre land. Kommisjonen bestemmer selv hvilke og hvor mange land den ønsker å se til. Kommisjonen kan innhente

informasjon og kunnskap gjennom å innhente skriftlig materiale og også på andre måter, for eksempel gjennom intervjuer.

Kommisjonen vurderer selv om den vil innhente ekstern kompetanse til bruk for kommisjonens arbeid eller bestille delutredninger fra forskningsmiljøer og andre fagmiljøer.

Kommisjonen skal gjennomgå saker

For bedre å forstå hvordan ekstremisme kan oppstå, skal kommisjonen gjennomgå og vurdere alvorlige saker som omhandler ekstremisme. Dette kan gjelde saker om terrorhandlinger eller andre handlinger som faller inn under gjerningsbeskrivelsen i straffeloven kapittel 16, 17 eller 18, men er ikke begrenset til det hvis kommisjonen finner andre passende saker. Sakene kan blant annet gjelde personer som har utviklet seg til å bli høyreekstremister eller ekstreme islamister. Kommisjonen velger selv hvilke konkrete saker den vil vurdere. Reglene i forvaltningsloven §§ 13 og følgende, om taushetsplikt om det man gjennom arbeidet får vite om noens personlige forhold, vil gjelde for kommisjonen, med mindre strengere taushetsplikt følger av annen lov. Kommisjonens taushetsplikt vil reguleres nærmere i lov.

Formålet med en slik gjennomgang er å gå dypere inn i hvordan radikalising og ekstremisme oppstår og å trekke lærdom fra sakene med sikte på å forbedre det norske samfunnets evne til å forebygge radikalising og ekstremisme. Kommisjonen skal redegjøre for læringspunktene i sin utredning, på en måte som ivaretar den enkeltes personvern. Hensikten med gjennomgangen er ikke en granskning av eller ansvarliggjøringsprosess for ulike etaters håndtering av enkeltsaker. Saksgjennomgangen skal, sammen med kommisjonens øvrige arbeid, gi grunnlag for anbefalinger som kan bidra til at fremtidige tilfeller forebygges og forhindres og i den forbindelsen belyse hva de offentlige tjenestene trenger i framtiden for å forebygge at lignende hendelser skjer igjen. Saksgjennomgangen skal belyse

- i hvilken grad og eventuelt på hvilken måte det har forekommet svikt i det offentlige tjenesteapparatets håndtering i forkant av disse sakene som har hatt betydning for radikaliseringsprosesser
- hvordan og hvorfor enkelte har blitt radikalisert
- hvilke bekymringstegn for radikalising som har foreligget
- hvorfor personer ikke har blitt stoppet i sin radikaliseringsprosess
- hva som burde blitt gjort fra ulike tjenester for å forhindre radikaliseringsprosesser
- hvordan disse sakene skiller seg fra saker der man har lyktes i å forbygge radikalising og ekstremisme
- hvorfor tjenestene ikke har klart å forebygge i de tilfellene der de har blitt varslet eller har vært oppmerksomme på personer som er i risiko for å bli radikalisert eller i risiko for å utføre ekstremistiske handlinger

Mulige eksempler på svikt i det offentlige tjenesteapparatets håndtering kan være manglende eller mangelfull samhandling eller kommunikasjon mellom tjenester,

mangelfullt regelverk, svak forståelse av eksisterende regelverk, manglende kunnskap, manglende risikoforståelse, svak eller hemmende organisasjonskultur, at essensielle tjenester eller samordningsmekanismer er fraværende eller andre forhold. Kommisjonen skal blant annet se på hvordan svikt kan oppstå i og mellom ulike etater, sektorer og nivåer.

Det tas sikte på å fremme et lovforslag for å gi tilstrekkelig tilgang til taushetsbelagte opplysninger til kommisjonen og dens sekretariat, samt å gi et rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger. I forbindelse med lovforslaget vil det bli foretatt en nærmere avgrensning av hvilke saker kommisjonen skal kunne vurdere, hvilke taushetsbelagte opplysninger som skal kunne innhentes fra hvilke tjenester og etater, og hvordan taushetsbelagt informasjon skal behandles.

I forbindelse med gjennomgangen av de aktuelle enkeltsakene og annet relevant materiale, vil kommisjonen kunne ha behov for tilgang til sikkerhetsgradert informasjon. Før det gis tilgang til slik informasjon, må det derfor gjennomføres autorisasjon og sikkerhetsklarering etter sikkerhetsloven kapittel 8 for eventuelle kommisjons- og sekretariatsmedlemmer som har et slikt behov, og som ikke allerede er autorisert og klarert for tilgang til slik informasjon. Behovet for tilgang til slik informasjon og gjennomføringen av autorisasjons- og klareringsprosessen vil bli nærmere omtalt i forbindelse med lovforslaget.

Kommisjonen kan også vurdere en eller flere saker som har funnet sted i andre land, og som ikke gjelder norske borgere, så lenge det kan gi nyttig kunnskap som er overførbar til norske forhold. Spørsmålet om taushetsplikt og tilgang til opplysninger må da løses etter det aktuelle landets rett.

Kommisjonen skal ikke ta stilling til rettslig ansvar

Det inngår ikke i kommisjonens arbeid å ta stilling til straffansvar eller annet rettslig ansvar i forbindelse med enkeltsaker. I situasjoner hvor ansvarsforholdet til enkeltpersoner likevel blir direkte eller indirekte berørt, skal kommisjonens gjennomgang så langt som mulig være i samsvar med de reglene og prinsippene som er lagt til grunn i Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv G-48/75 *Regler for granskingskommisjoner*.

Kommisjonen skal bidra til offentlig debatt

Kommisjonen skal bidra til den offentlige debatten om forebygging av radikalisering og ekstremisme. Dette kan gjennomføres ved åpne seminarer, invitasjon til innspill eller på andre måter som kommisjonen finner hensiktsmessig.

Kommisjonen skal utrede økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske og administrative konsekvensene av anbefalte tiltak skal utredes i samsvar med reglene i utredningsinstruksen.

Kommisjonens arbeid

Kommisjonen skal være uavhengig av regjeringen i sitt arbeid.

Kommisjonen skal avgi sin utredning i form av en NOU innen utgangen av 2023 til Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Kommisjonens rapport skal utformes slik at den kan sendes på høring uten ytterligere utredning fra departementet.

Kommisjonen vurderer selv om det er behov for en eller flere referansegrupper som kan bistå med innspill.

Kommisjonen kan ta opp spørsmål om tolkning eller avgrensning av mandatet med Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Departementet kan supplere mandatet ved behov.

Administrative forhold

Kommisjonen vil få et eget sekretariat som administrativt er tilknyttet Integreringsavdelingen i Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Kommisjonens budsjett vil bli fastsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Om godtgjøring gjelder de til enhver tid gjeldende bestemmelsene i Statens personalhåndbok om godtgjøring mv. til leder, medlemmer og sekretærer i utvalg.

2.3 Kommisjonens behov for opplysninger

For å kunne utføre sitt oppdrag, vil kommisjonen ha behov for informasjon som kan omfatte taushetsbelagte opplysninger, og det er derfor nødvendig å fastsette regler om informasjonstilgang for kommisjonen, hvilke taushetspliktregler som skal gjelde for kommisjonen, og rettsgrunnlaget for kommisjonens behandling av personopplysninger. Departementet viser til de nærmere drøftelsene om dette nedenfor.

3 Gjeldende rett

3.1 Innledning

Utvalg og kommisjoner oppnevnt av det offentlige regnes som forvaltningsorganer, og de vil i utgangspunktet omfattes av lover og annet regelverk som gjelder for forvaltningsorganer generelt. Dette innebærer blant annet at reglene i lov 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) og lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova) kapittel II gjelder for deres arbeid. Gjennom sitt arbeid vil kommisjonen behandle opplysninger som omfattes av personopplysningsloven, og dermed er kommisjonen også underlagt kravene til behandling av personopplysninger.

For å kunne utføre sitt oppdrag, vil kommisjonen kunne ha behov for tilgang til opplysninger fra andre. I hvilken grad offentlige kommisjoner kan få tilgang til taushetsbelagte opplysninger, vil særlig avhenge av hvilke opplysninger det er aktuelt å innhente, og hvilken taushetsplikt som gjelder for de som utfører arbeid eller tjeneste for det aktuelle forvaltningsorganet. Videre kan det også gjelde taushetsplikt for andre personer, noe som kan begrense deres adgang til å meddele opplysninger til kommisjonen.

Nedenfor gis en kort beskrivelse av lovbestemmelser som kan være særlig relevante for offentlig oppnevnte kommisjoner knyttet til forvaltningsloven, offentleglova og personvernloven om taushetsplikt, behandling av personopplysninger m.m. Det gis også en redegjørelse for særlig relevante bestemmelser i Grunnloven og menneskerettskonvensjoner.

3.2 Taushetsplikt – generelle utgangspunkter

Den generelle forvaltningsmessige taushetsplikten er regulert i forvaltningsloven §§ 13 flg., og den gjelder i utgangspunktet for alle som utfører «tjeneste eller arbeid» for et forvaltningsorgan. Dette omtales nærmere nedenfor i punkt 3.3. Innenfor enkelte forvaltningsområder gjelder en noe utvidet eller strengere taushetsplikt enn det som følger av de generelle bestemmelsene i forvaltningsloven. Dette omfatter for eksempel barnevernet, jf. barnevernloven § 6-7 og sosiale tjenester innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen, jf. sosialtjenesteloven § 44.

Profesjonsbestemt (eller yrkesmessig) taushetsplikt er en særskilt taushetsplikt for visse yrkesutøvere, innholdsmessig gjerne strengere enn det som følger av bestemmelsene i forvaltningsloven. Den profesjonsbestemte taushetsplikten følger til dels av særlovgivning som gjelder for bestemte yrkesgrupper. Blant annet er helsepersonell, ansatte i finans- og verdipapirforetak, eiendomsmeglere og ansatte ved familievernkontorer undergitt slik særskilt taushetsplikt, jf. helsepersonelloven §§ 21 flg., verdipapirhandelloven § 10-5, finansforetaksloven § 9-6, eiendomsmeglingsloven § 3-6 og lov om familievernkontorer § 5 flg. For enkelte andre grupper, som prester, forstandere i trossamfunn og advokater, følger det forutsetningsvis av straffeloven § 211, straffeprosessloven § 119 og tvisteloven § 22-5 at det gjelder en profesjonsbasert taushetsplikt, men denne taushetsplikten er ikke nærmere lovfestet. I ny advokatlov reguleres advokaters taushetsplikt i §§ 32 og 33, jf. lov 12. mai 2022 nr. 28 om advokater og andre som yter rettslig bistand. Loven er ikke trådt i kraft på nåværende tidspunkt. Taushetsplikten på bevisforbudets område omfatter opplysninger fra rettslig bistand i og utenfor rettergang som en advokat yter til klient, og omtales gjerne som den «sterke taushetsplikten». Utlevering av slike opplysninger utfordrer retten til å kunne søke rettslig bistand fra advokat i fortrolighet, og dette anses som særlig inngripende etter Den europeiske menneskerettskonvensjon 4. november 1950 (EMK) artikkel 8. Det stilles derfor et strengt krav til klar lovhjemmel, legitimt formål og proporsjonalitet for at inngrepet kan aksepteres etter EMK artikkel 8 nr. 2. Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) kapittel 6 har regler om taushetsplikt, og begrensinger i denne, for de som er ansatt eller utfører tjeneste eller arbeid for politi og påtalemyndigheten. Det følger av politiregisterloven § 30 at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger utleveres til andre offentlige organer i deres interesse, dersom dette er nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte.

3.3 Forvaltningsloven

Forvaltningsloven gjelder all virksomhet som drives av forvaltningsorganer, når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov, jf. forvaltningsloven § 1. Utgangspunktet er dermed at forvaltningsloven gjelder for offentlig nedsatte kommisjoner.

Rapporter utarbeidet av offentlig oppnevnte kommisjoner er ikke å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel V og VI gjelder derfor i utgangspunktet ikke. Arbeidet til slike kommisjoner kan heller ikke normalt anses som et ledd i en sak som gjelder enkeltvedtak. I utgangspunktet gjelder derfor heller ikke forvaltningsloven kapittel IV.

Reglene i forvaltningsloven kapittel II om habilitet (§§ 6 flg.) og kapittel III om alminnelige regler for saksbehandlingen vil derimot gjelde for offentlig oppnevnte kommisjoner. Dette innebærer blant annet at forvaltningsloven §§ 13 til 13 g, som omhandler regler om taushetsplikt og begrensninger i taushetsplikten, gjelder, med mindre det er gjort unntak fra reglene i eller i medhold av lov.

Dette innebærer at alle som utfører tjeneste eller arbeid for kommisjonen, plikter å bevare taushet når de gjennom sitt arbeid mottar opplysninger om «noens personlige forhold» jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Det følger av § 13 andre ledd at opplysninger om fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted i utgangspunktet ikke regnes som personlige forhold som er underlagt taushetsplikt. Dersom slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige, er de likevel underlagt taushetsplikt.

Etter § 13 første ledd nr. 2 gjelder taushetsplikten også for opplysninger om «tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår».

Taushetsplikten etter § 13 gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet, jf. forvaltningsloven § 13 tredje ledd første punktum. Dette er nødvendig for at taushetspliktsreglene skal kunne oppfylle sitt formål.

Etter forvaltningslovens §§ 13 a til 13 e gjelder det flere unntak fra taushetsplikten. Her nevnes bare de bestemmelsene som antas å være særlig aktuelle for kommisjonen.

Forvaltningsloven § 13 a nr. 1 sier at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysningene gjøres kjent for dem som de direkte gjelder, og at taushetsplikten ikke gjelder i de tilfeller der den som har krav på taushet, samtykker. Et slikt samtykke skal være informert, frivillig og kan når som helst trekkes tilbake.

Det fastslås i forvaltningsloven § 13 a nr. 2 at opplysninger ikke er undergitt taushetsplikt «når behovet for beskyttelse må anses varetatt ved at de gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte». I slike tilfeller gjelder det egentlig ikke taushetsplikt, siden taushetsplikten etter § 13 forutsetter at opplysningene kan knyttes til bestemte personer eller virksomheter.

Etter forvaltningsloven § 13 a nr. 3 er ikke taushetsplikten til hinder for at opplysningene brukes dersom det ikke foreligger noen berettiget interesse for hemmelighold, f.eks. når opplysningene er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelige andre steder.

Forvaltningsloven § 13 b første ledd inneholder unntak og begrensninger som er begrunnet i ulike private eller offentlige interesser. Taushetsplikten er blant annet ikke til hinder for

- at opplysninger formidles til de som er parter i saken (nr. 1)
- at opplysninger brukes for å oppnå det formålet de er gitt eller innhentet for, som saksforberedelse, avgjørelse, oppfølging og kontroll (nr. 2)
- at opplysningene er tilgjengelig for andre tjenestemenn innen organet eller etaten i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning, bl.a. til bruk ved vegledning i andre saker (nr. 3)
- at opplysningene brukes for statistisk bearbeiding, utrednings- og planleggingsoppgaver, eller i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen (nr. 4)
- at forvaltningsorganet gir andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet, og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag (nr. 5)
- at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver (nr. 6)

Særlig bestemmelsene i nr. 4, 5 og 6 åpner for formidling av opplysninger for å ivareta formål som ligger utenfor det som er nødvendig for å ivareta organets oppgaver i den enkelte saken, eller av hensyn til den eller de saken gjelder.

Etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e er en «part» en person «som en avgjørelse retter seg mot, eller som saken ellers direkte gjelder». Formålet med kommisjonens saksgjennomgang er å se på systemsvikt og trekke lærdom som kan bidra til at framtidige tilfeller kan forebygges og forhindres, og det legges ikke opp til at kommisjonen skal treffe avgjørelser som retter seg mot eller ellers direkte gjelder bestemte personer. Hensikten med gjennomgangen er videre ikke en gransking eller ansvarliggjøringsprosess for ulike etaters håndtering av enkeltsaker. Kommisjonen skal redegjøre for læringspunktene fra saksgjennomgangen i sin utredning, og dette skal skje på en måte som ivaretar den enkeltes personvern. Departementet legger til grunn at personer som det innhentes opplysninger om, ikke vil være parter i saken. Dette gjelder uavhengig av partsstatus i tidligere saker som kommisjonen innhenter informasjon fra. Ut fra dette antar departementet at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 1 ikke blir aktuell for kommisjonen.

Det følger av forvaltningsloven § 13 c første ledd at forvaltningsorganet skal sørge for at taushetsplikten blir kjent for den det gjelder, og at organet kan kreve at vedkommende underskriver taushetserklæring. Etter andre ledd skal materiale som inneholder opplysninger underlagt taushetsplikt, oppbevares på en betryggende måte. Det fremgår av tredje ledd andre punktum at taushetsplikten som hovedregel bortfaller etter 60 år.

Forvaltningsloven § 13 f regulerer forholdet mellom taushetsplikt i særlovgivningen og i forvaltningsloven, og konflikten som kan oppstå mellom reglene om taushetsplikt og regler om rett eller plikt til å gi opplysninger. Det fastslås i første ledd at dersom noen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, er pålagt taushetsplikt ved bestemmelse i annen lov, forskrift eller instruks av hensyn til private interesser, gjelder forvaltningsloven §§ 13 til 13 e som utfyllende regler når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov. I § 13 f andre ledd heter det at lovbestemt taushetsplikt i utgangspunktet går foran en rett eller plikt til å gi opplysninger. For at taushetsplikten skal vike, må bestemmelsen om å gi opplysninger fastsette eller klart forutsette at taushetsplikten skal vike.

3.4 Offentleglova

Offentleglova vil gjelde for kommisjonen, jf. § 2 første ledd første punktum bokstav a. Ifølge hovedregelen om innsyn i § 3 er alle saksdokumenter i forvaltningen offentlige, med mindre noe annet er bestemt i eller i medhold av lov.

Med dokumenter menes i loven «ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande», jf. offentliglova § 4 første ledd. Det følger av § 4 andre ledd første punktum at saksdokumenter er «dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet.» Et dokument er etter andre punktum «oppretta når det er sendt ut av organet.» Dersom dette ikke skjer, skal dokumentet etter tredje punktum «reknast som oppretta når det er ferdigstilt».

Dette innebærer at skriftlige rapporter, uttalelser og lignende sendt til en offentlig oppnevnt kommisjon vil omfattes av lovens saksdokumentsbegrep. Informasjon som er innhentet under forklaring for en offentlig oppnevnt kommisjon, vil være dokumenter i lovens forstand i den grad opplysningene blir lagret på et medium for senere lesing, lytting fremvisning, overføring eller lignende, jf. lovens § 4 første ledd.

Offentliglova kapittel 3 inneholder flere bestemmelser som gir hjemmel for å unnta opplysninger eller dokumenter fra offentlighet.

Opplysninger underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov er unntatt fra innsyn, jf. offentliglova § 13 første ledd. Slik taushetsplikt kan følge av forvaltningsloven eller særlovgivningen. Hvilke taushetspliktbestemmelser som gjelder for offentlig oppnevnte kommisjoner, vil dermed ha betydning for dokumentoffentligheten. Dersom en kommisjon er pålagt en strengere taushetsplikt enn den som følger av forvaltningsloven, vil den førstnevnte taushetsplikt være bestemmende for innsynsretten.

Offentliglova åpner også for å unnta dokumenter som kommisjonen selv har utarbeidet for sin interne saksforberedelse («organinterne dokumenter»), jf. lovens § 14. Dette vil omfatte kommisjonens nedtegninger av eller referater fra muntlige forklaringer, forutsatt at den som avgir forklaringen, ikke får med en kopi av dokumentet eller får ta fotografi eller avskrift, og at dokumentet heller ikke sendes til andre som ikke er en del av kommisjonen. Unntaket vil kunne brukes selv om den som avgir forklaringen, får lese gjennom nedtegningen eller

referatet hos kommisjonen, eventuelt et annet sted sammen med en representant for kommisjonen.

Dersom kommisjonen mottar dokumenter som i utgangspunktet er organinterne og omfattet av unntaket fra innsyn etter offentleglova § 14 første ledd hos avsenderorganet, vil dokumentene fortsatt kunne unntas. Departementet viser her til Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 131 andre spalte og Rettleiar til offentleglova punkt 7.2.5, hvor det er presisert at unntaksmuligheten heller ikke går tapt dersom slike dokumenter sendes over til kontrollorganer uten at det foreligger noen formell plikt til å oversende dem. Noe annet ville kunne føre til en begrenset informasjonstilgang. Dette gjelder tilsvarende for dokumenter som i utgangspunktet er omfattet av noen av unntakene etter offentleglova § 15. Ved innsynskrav vil kommisjonen kunne bruke det samme unntaket fra innsyn som avsenderorganet.

Når deler av et dokument kan eller skal unntas fra offentlighet, åpner offentleglova § 12 for at også resten av dokumentet kan unntas fra offentlighet i enkelte tilfeller.

3.5 Personopplysningsloven og personvernforordningen

Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) gjennomfører i norsk rett Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger (personvernforordningen). De materielle reglene i forordningen er i stor grad en videreføring og videreutvikling av tidligere personvernlovgivning, men forordningen styrker blant annet de registrertes rettigheter. Personopplysningsloven gir videre en rekke bestemmelser som supplerer reglene i forordningen.

Etter personopplysningsloven § 2 gjelder loven og personvernforordningen ved «helt eller delvis automatisert behandling av personopplysninger» og ved «ikke-automatisert behandling av personopplysninger som inngår i eller skal inngå i et register». Etter personvernforordningens artikkel 4 nr. 1 er personopplysninger «enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person». Etter artikkel 4 nr. 6 er et register «enhver strukturert samling av personopplysninger som er tilgjengelig etter særlige kriterier, enten samlingen er plassert sentralt, er desentralisert eller spredt på et funksjonelt eller geografisk grunnlag».

Personvernforordningen oppstiller prinsipper for behandling av personopplysninger i artikkel 5. Der slås det blant annet fast at personopplysninger skal behandles på en lovlig, rettferdig og åpen måte.

For at en behandling av personopplysninger skal være lovlig, må det foreligge et behandlingsgrunnlag. Behandlingen vil bare være lovlig dersom minst ett av de alternative vilkårene i artikkel 6 om behandlingens lovlighet er oppfylt. Blant annet gjelder dette dersom behandlingen er basert på samtykke, jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav a eller dersom behandlingen «er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt» jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav e.

Samtykke vil normalt ikke kunne brukes av offentlige myndigheter som behandlingsgrunnlag, jf. fortalepunkt 43.

I noen tilfeller kreves det i tillegg at grunnlaget for behandlingen fastsettes i nasjonal lovgivning, jf. artikkel 6 nr. 3 bokstav b. For at behandlingsgrunnlaget i artikkel 6 nr. 1 bokstav e skal kunne benyttes, må det foreligge et slikt supplerende rettslig grunnlag.

Artikkel 9 oppstiller særskilte regler for behandling av «særlige kategorier av personopplysninger» (tidligere kalt sensitive personopplysninger), som blant annet omfatter helseopplysninger. Forordningen har i utgangspunktet et forbud mot å behandle de særlige kategoriene av personopplysninger som nevnes i artikkel 9 nr. 1. Behandling av opplysninger er likevel lovlig dersom et eller flere av vilkårene i artikkel 9 nr. 2 er oppfylt. Uttrykkelig samtykke er ett alternativ, jf. artikkel 9 nr. 2 bokstav a. Etter artikkel 9 nr. 2 bokstav g kan særlige kategorier personopplysninger behandles dersom behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, på grunnlag av nasjonal rett som skal stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser.

Artikkel 10 gir nærmere regler om behandling av «personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser eller tilknyttede sikkerhetstiltak». Det følger av bestemmelsen at behandling av slike personopplysninger bare kan utføres under en offentlig myndighets kontroll, eller dersom behandlingen er tillatt i henhold til unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som sikrer nødvendige garantier for de registrertes rettigheter og friheter.

Artikkel 5 nr. 1 bokstav b oppstiller et prinsipp om formålsbegrensning. Dette innebærer at personopplysninger som allerede er samlet inn til et formål, bare kan brukes til et nytt formål (viderebehandles) dersom det nye formålet ikke er uforenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet. Dersom det nye formålet er uforenlig, må viderebehandlingen ha grunnlag i lov eller samtykke, jf. artikkel 6 nr. 4 hvor dette indirekte framgår. Lovbestemmelser som åpner for viderebehandling må utgjøre «et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1», jf. artikkel 6 nr. 4.

Etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 7 er behandlingsansvarlig «en fysisk eller juridisk person, en offentlig myndighet, en institusjon eller ethvert annet organ som alene eller sammen med andre bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke midler som skal benyttes». Etter personvernforordningen artikkel 24 nr. 1 skal den behandlingsansvarlige gjennomføre egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre og påvise at behandlingen utføres i samsvar med forordningen.

Personvernforordningen gir i kapittel 3 den registrerte rettigheter knyttet til behandlingen av personopplysninger. Etter artikkel 23 nr. 1 bokstav e kan nasjonal rett begrense rekkevidden av forpliktelsene og rettighetene fastsatt i kapittel 3 artiklene 12 til 22, samt i artikkel 5 i den grad dens bestemmelser svarer til rettighetene og pliktene fastsatt i artikkel 12–22, når en slik begrensning overholder det vesentligste innholdet i de grunnleggende

rettighetene og frihetene og er et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre «viktige mål av generell allmenn interesse». Etter artikkel 23 nr. 2 skal nasjonale lover som begrenser nevnte forpliktelser og rettigheter når det er relevant, minst inneholde bestemmelser om

- formålene med behandlingen
- kategoriene av personopplysninger
- omfanget av begrensningene som er innført
- garantiene for å unngå misbruk eller ulovlig tilgang eller overføring
- spesifisering av den behandlingsansvarlige
- lagringsperioder og gjeldende garantier, idet det tas hensyn til arten, omfanget av og formålene med behandlingen
- risikoene for de registrertes rettigheter og friheter
- de registrertes rett til å bli underrettet om begrensningen, med mindre dette kan skade formålet med begrensningen

Det følger av personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav d at retten til informasjon og innsyn etter personvernforordningen artikkel 13, 14 og 15 ikke gjelder for opplysninger som i lov eller med hjemmel i lov er underlagt taushetsplikt.

3.6 Arkivregelverket

Reglene om offentlige arkiver i arkivlova kapittel II med tilhørende forskrifter vil gjelde for kommisjonen, jf. arkivlova § 5. Etter forskrift 15. desember 2017 nr. 2105 om offentlige arkiv § 2 femte ledd gjelder en rekke regler i forskriften for offentlige utvalg og kommisjoner som skal ha eget arkiv, blant annet reglene om journalføring og arkivering.

Etter forskriften § 9 første ledd skal offentlige organer ha en eller flere journaler for registrering av dokumenter i sakene organet oppretter. I journalen skal man registrere «alle inngående og utgående dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er eller blir saksbehandla og har verdi som dokumentasjon». Organinterne dokumenter er det i utgangspunktet valgfritt om man vil journalføre, men det følger av første ledd fjerde punktum at enkelte organinterne dokumenter alltid skal journalføres. Det følger videre av forskriften § 10 hvilke opplysninger som skal være med i journalen.

Når det gjelder arkiveringen, følger det av forskriften § 14 første ledd at dokumenter «som verken har inngått i saksbehandlninga til organet eller har verdi som dokumentasjon, skal haldast utanfor eller fjernast frå arkivet ved arkivavgrensing». Dette innebærer at alle dokumenter som enten har inngått i saksbehandlingen, eller har en verdi som dokumentasjon, skal arkiveres. I tillegg fastsetter forskriften § 15 at enkelte typer materiale alltid skal bevares, mens § 16 inneholder regler for kassasjon av materiale som verken omfattes av arkivavgrensningen etter § 14 eller bevaringspåbudet etter § 15.

Det følger av forskriften § 21 fjerde ledd første punktum at offentlige utvalg som danner eget arkiv, skal overføre arkivet til oppdragsgiveren i ordnet stand når arbeidet er avsluttet, mens det så senere skal gjennomføres en avlevering fra oppdragsgiveren til arkivdepot.

Personvernforordningen artikkel 17 nr. 3 bokstav b fastsetter at den registrerte ikke kan kreve sletting av personopplysninger etter artikkel 17 nr. 1 når behandling er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse. Dette kan for eksempel være arkiveringsplikt. Opplysninger som faller inn under arkiveringsplikten etter arkivlova og forskrift om offentlige arkiv, vil slik ikke kunne slettes. Eventuelle andre personopplysninger skal slettes i samsvar med artikkel 17 nr. 1. Dokumenter som ikke omfattes av arkiveringsplikten, skal skilles ut fra arkivet og eventuelt kasseres etter reglene i forskrift om offentlige arkiv.

3.7 Rundskriv G-4875 «Regler for granskingskommisjoner»

I kommisjonens mandat går det fram at kommisjonen ikke skal ta stilling til straffansvar eller annet rettslig ansvar i forbindelse med enkeltsaker.

Det går videre fram av mandatet at kommisjonens gjennomgang så langt som mulig skal være i samsvar med de reglene og prinsippene som er lagt til grunn i Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv G-48/75 *Regler for granskingskommisjoner* i situasjoner hvor ansvarsforholdet til enkeltpersoner likevel blir direkte eller indirekte berørt. I rundskrivet er det gitt nærmere veiledning om oppnevning av granskingskommisjoner og om saksbehandlingsregler som må eller bør følges.

Kommisjonen kan innhente informasjon både gjennom skriftlig dokumentasjon og på annen måte, for eksempel ved intervju med enkeltpersoner. Ved innhenting av opplysninger ved intervju vil spørsmål om ansvarsforhold kunne bli et tema.

Formålet med kommisjonens arbeid er imidlertid å se på systemer generelt, og ikke å se på om det foreligger individuelle klanderverdige forhold i den enkelte sak. Hensikten med saksgjennomgangen er altså ikke en granskning av eller ansvarliggjøringsprosess for ulike etaters håndtering av enkeltsaker. Saksgjennomgangen skal, sammen med kommisjonens øvrige arbeid, gi grunnlag for anbefalinger som kan bidra til at fremtidige tilfeller forebygges og forhindres og i den forbindelsen belyse hva de offentlige tjenestene trenger i framtiden for å forebygge at lignende hendelser skjer igjen. Kommisjonen skal slik fokusere på systemsvikt og læring. Departementet forutsetter også at kommisjonen anonymiserer informasjon som det mottar slik at ingen feil kan knyttes til enkeltpersoner og legger til grunn at rettssikkerheten slik blir ivaretatt for intervjuobjektene.

På bakgrunn av at kommisjonens oppgave er å avdekke eventuell systemsvikt, og ikke å utrede eller granske eventuelle feil gjort av enkeltpersoner, vil mange av reglene og prinsippene i rundskriv G-48/75 *Regler for granskingskommisjoner* ikke få anvendelse for kommisjonens arbeid. Eksempelvis må det legges til grunn at reglene om partsrettigheter i rundskrivet ikke vil komme til anvendelse på kommisjonens arbeid.

3.8 Bevisopptak for domstolene

Domstolloven § 43 andre ledd lyder:

«En granskingskommisjon, et kontrollutvalg eller et annet særskilt organ som er oppnevnt av Kongen, Stortinget eller et departement eller en statsforvalter for å granske faktiske forhold

med sikte på å avdekke lovbrudd eller kritikkverdige forhold, kan kreve bevisopptak ved domstolene etter § 44. Videre kan et forvaltningsorgan som ledd i forberedelsen av eller kontrollen med enkeltvedtak kreve slikt bevisopptak. Også i de her nevnte tilfelle gjelder reglene om bevisopptak i sivile tvister når ikke annet er bestemt ved lov.»

Etter domstoloven § 43 andre ledd kan kommisjoner o.l. som er oppnevnt «for å granske faktiske forhold med sikte på å avdekke lovbrudd eller kritikkverdige forhold», kreve bevisopptak ved domstolene. Bevisopptak ved domstolene kan være aktuelt i tilfelle der forklaring ikke blir gitt frivillig, og i tilfeller der forklaring for domstol av andre grunner er hensiktsmessig, jf. Rundskriv G-48/75 punkt IV 3. Ved bevisopptak for domstolene vil vitner ha forklaringsplikt etter tvistelovens regler om vitneplikt, jf. NOU 2009: 9 *Lov om undersøkelseskommisjoner* side 102. Domstoloven § 43 andre ledd gjelder vitners forklaringsplikt og gir ikke rett til å kreve framleggelse av dokumenter eller andre realbevis.

Av Ekstremismekommisjonens mandat framgår det at hensikten med saksgjennomgangen ikke er en granskning av eller ansvarliggjøringsprosess for ulike etaters håndtering av enkeltsaker. Formålet med gjennomgangen er ifølge mandatet å gå dypere inn i hvordan radikalising og ekstremisme oppstår og å trekke lærdom fra sakene med sikte på å forbedre det norske samfunnets evne til å forebygge radikalising og ekstremisme. Saksgjennomgangen skal, sammen med kommisjonens øvrige arbeid, gi grunnlag for anbefalinger som kan bidra til at fremtidige tilfeller forebygges og forhindres og i den forbindelsen belyse hva de offentlige tjenestene trenger i framtiden for å forebygge at lignende hendelser skjer igjen. På bakgrunn av mandatet legger departementet til grunn at kommisjonen ikke er oppnevnt «for å granske faktiske forhold med sikte på å avdekke lovbrudd eller kritikkverdige forhold». Dette innebærer at kommisjonen ikke kan kreve bevisopptak ved domstolene etter domstoloven § 43 andre ledd.

3.9 Grunnloven og menneskerettighetene

3.9.1 Innledning

Ved utformingen av alminnelig lovgivning må staten holde seg innenfor de grensene som trekkes opp av Grunnloven og internasjonale menneskerettskonvensjoner. De mest sentrale konvensjonene i denne sammenheng er Den europeiske menneskerettskonvensjon 4. november 1950 (EMK) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter 16. desember 1966 (SP), som begge ble gjort til norsk lov ved lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), jf. menneskerettsloven § 2. Konvensjonene skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3.

Ekstremismekommisjonen skal etter lovforslaget kunne motta taushetsbelagte opplysninger. Dette vil innebære et inngrep i privatlivet til de opplysningene gjelder, og departementet vil derfor nedenfor redegjøre for Grunnloven, EMK og SPs vern av retten til respekt for privatliv. Personen som den taushetsbelagte informasjonen gjelder, kan ha hatt avgitt informasjonen under en forventning om konfidensialitet. Departementet vil derfor

også omtale vernet mot tilbakevirkende lovgivning. Fordi sakene kommisjonen skal vurdere kan omfatte straffesaker, vil departementet til sist redegjøre for uskyldspresumpsjonen.

3.9.2 Retten til respekt for privatliv

Grunnloven § 102 første ledd første punktum beskytter retten til privatliv, og lyder:

«Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon.»

EMK artikkel 8 beskytter også retten til privatliv, og lyder i norsk oversettelse:

«Art 8. Retten til respekt for privatliv og familieliv

1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Retten til privatliv beskyttes også av SP art. 17. Det er alminnelig antatt at SP artikkel 17 ikke oppstiller strengere krav enn EMK artikkel 8.

Bestemmelsen i Grunnloven § 102 første ledd første punktum kom inn ved grunnlovsreformen i 2014, og bygger blant annet på EMK artikkel 8 og SP artikkel 17. I Rt. 2015 s. 93 (avsnitt 57) uttaler Høyesterett at bestemmelsen skal tolkes i lys av EMK artikkel 8 og SP artikkel 17, men slik at framtidig praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) ikke skal ha samme prejudikatsvirkning ved grunnlovstolking som ved tolkingen av konvensjonsbestemmelsene.

Retten til privatliv etter Grunnloven § 102, EKM artikkel 8 og SP artikkel 17 omfatter enkeltindividers personvern. Den foreslåtte ordningen vil gi kommisjonen muligheten til å innhente taushetsbelagte personopplysninger, også særlige kategorier av personopplysninger og personopplysninger om straffbare forhold m.m., uten samtykke fra personene opplysningene gjelder. Denne innhenting av opplysninger innebærer et inngrep i disse personenes rett til privatliv.

Retten til privatliv etter Grunnloven § 102 er imidlertid ikke absolutt. I Rt. 2014 s. 1105 (avsnitt 28) har Høyesterett lagt til grunn tre vilkår for å gjøre inngrep i Grunnloven § 102:

1. Inngrepet må være lovhjemlet.
2. Inngrepet må ivareta et legitimt formål eller være saklig begrunnet.
3. Inngrepet må være forholdsmessig, i betydningen at inngrepet ikke må gå mer utover hensynene bak retten til privatliv enn hva som er nødvendig for å ivareta det aktuelle og legitime formålet bak inngrepet.

I Rt. 2015 s. 93 har Høyesterett gitt enkelte anvisninger på hva som skal inngå i forholdsmessighetsvurderingen. Det går fram av avsnitt 60 at forholdsmessighetsvurderingen «må ha for øye balansen mellom de beskyttede individuelle interessene på den ene siden og de legitime samfunnsbehovene som begrunner tiltaket på den andre».

3.9.3 Tilbakevirkende kraft

Ekstremismekommisjonen skal etter lovforslaget kunne motta taushetsbelagte opplysninger. Enkeltpersonen som den taushetsbelagte informasjonen gjelder, kan ha avgitt informasjonen under en forventning om konfidensialitet. Departementet vil derfor redegjøre for Grunnloven § 97. Bestemmelsen lyder:

«Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft».

Bestemmelsen inneholder et generelt forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft til skade for borgerne. Kjerneområdet for bestemmelsen er vern mot lovgivning som knytter nye byrder til handlinger eller begivenheter som fant sted før lovendringen. Etter omstendighetene vil også inngrep i etablerte rettigheter og posisjoner med virkning fremover i tid kunne rammes av bestemmelsen.

Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet har i en uttalelse 8. juni 2009 (JDLOV-2009-4068) vurdert forholdet til Grunnloven § 97 ved innføring av opplysningsplikt overfor et undersøkelsesutvalg uten hinder av taushetsplikt. Uttalelsen er inntatt som vedlegg nummer 2 til Innst. O. nr. 132 (2008–2009), og det vises til denne.

3.9.4 Uskyldspresumsjonen

På bakgrunn av at kommisjonens saksutvalg ikke er begrenset til saker hvor det foreligger felle dom, vil kommisjonen potensielt komme til å få innsyn i, og uttale seg om, saker der det foreligger frifinnende dom og potensielt saker som ikke har blitt behandlet for domstolene. Hvilke saker kommisjonen skal se på er nærmere omtalt nedenfor i punkt 4.2. Dette reiser enkelte problemstillinger som må drøftes i relasjon til uskyldspresumsjonen, jf. Grunnloven § 96 andre ledd, SP artikkel 14 nr. 2 og EMK art. 6 nr. 2. Departementet vil derfor kort redegjøre for Grunnloven § 96 andre ledd som lyder:

«Enhver har rett til å bli ansett som uskyldig inntil skyld er bevist etter loven».

Bestemmelsen kom inn i Grunnloven ved revisjon i 2014. Høyesterett har lagt til grunn at bestemmelsen «grunnlovfester innholdet i SP artikkel 14 nr. 2 og EMK art. 6 nr. 2», jf. Rt. 2014 s. 1161 avsnitt 29. Innholdet og rekkevidden av Grunnloven § 96 andre ledd skal fastlegges i lys av disse internasjonale forpliktelsene, jf. Rt. 2014 s. 1292 avsnitt 14.

Presumsjonen om uskyld rommer flere regler og prinsipper. I denne sammenheng er det to regler som er relevante. Den første er begrensninger i forhold til uttalelser om straffeskyld før det foreligger en avgjørelse av skyldspørsmålet, og den andre er begrensninger med hensyn til uttalelser om straffeskyld etter at det er avsagt frifinnende dom i en straffesak.

Disse to reglene legger begrensninger på uttalelser som offentlige myndigheter kan komme med, se blant annet EMDs dom *Allenet De Ribemont mot Frankrike* (1995) para. 36.

I de tilfeller hvor det ikke foreligger en avgjørelse av skyldspørsmålet vil, det kunne utgjøre en krenkelse av uskyldspresumsjonen dersom offentlige myndigheter uttaler seg på en måte som er skyldkonstaterende, se EMDs dom *Böhmer mot Tyskland* (2002) para. 54. Hvorvidt en uttalelse gir uttrykk for en skyldkonstatering må bero på en konkret vurdering hvor selve ordbruken vil være sentral.

I de tilfeller hvor det foreligger endelig frifinnelse i en sak skal offentlige myndigheter avstå fra å komme med uttalelser som er egnet til å så tvil om frifinnelsen. Hvorvidt uttalelsen er av en slik karakter må vurderes konkret, og selve ordbruken vil være et sentralt moment.

4 Departementets vurderinger og forslag

4.1 Behovet for en lov

Bakgrunnen for at Ekstremismekommisjonen er oppnevnt er at det er behov for mer kunnskap slik at man best mulig skal kunne forebygge radikaliserings og ekstremisme i framtiden. Departementet viser til kommisjonens mandat der behovet for kommisjonens arbeid og bakgrunnen for oppnevningen av kommisjonen beskrives slik:

«Radikalisering og ekstremisme er alvorlige samfunnsutfordringer som kan få store konsekvenser for liv, helse og trygghet. Å forebygge radikaliserings og ekstremisme er viktig for å ivareta demokratiet.

Norge erfarte terrorens konsekvenser 22. juli 2011, da en bombe eksploderte i regjeringskvartalet i Oslo, og et massedrap fant sted på Utøya. Til sammen ble 77 mennesker drept i angrepene. I NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen ble det foretatt en uavhengig og bred gjennomgang av disse terrorangrepene, og det ble fremmet 31 anbefalinger. Det var ikke en del av 22. juli-kommisjonens mandat å se nærmere på spørsmål knyttet til gjerningsmannens motiv, oppvekst eller bakgrunn, eller på samfunnets tiltak for tidlig forebygging av radikaliserings.

Norge erfarte terrorens konsekvenser igjen i forbindelse med moskéangrepet og drapet i Bærum 10. august 2019. Noen sider ved denne saken har blitt evaluert av et eksternt utvalg.

Gjerningsmennene i begge disse sakene var motivert av høyreekstremisme. Det siste tiåret har ekstreme grupper, miljøer og enkeltpersoner innen ekstrem islamisme og høyreekstremisme preget trusselbildet når det gjelder politisk motivert vold i Norge. Norske borgere har også deltatt som fremmedkrigere i konflikter i andre land. Norge skal ha vært blant landene i Europa med flest borgere som har deltatt som fremmedkrigere i borgerkrigen i Syria i forhold til folketallet, jf. (T. Hegghammer, 2014) «Norske fremmedkrigere i går og i dag.» (Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, 30(4), 277-288).

Per april 2022 pågår det en krig i Europa. Russlands invasjon av Ukraina vil på sikt kunne påvirke trusselbildet i Norge, blant annet gjennom fremmedkrigeraktivitet fra ulike miljøer til ulike sider i konflikten.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) offentliggjør årlig Nasjonal trusselvurdering, som publiseres på PSTs nettsider. Den inkluderer blant annet vurderinger av trusler innen politisk motivert vold. De siste årene har PST sett en større bredde i ideologisk tankegodt og i former for ekstremisme. I tillegg er stadig yngre aktører involvert. Ekstremisme har dessuten blitt et mer transnasjonalt fenomen, blant annet gjennom økt bruk av digitale kommunikasjonsplattformer og flere tilfeller hvor terrorangrep ett sted i verden har inspirert til angrep i andre land.

Norge har hatt en bred innsats mot radikaliserings og ekstremisme over flere år. Arbeidet er forankret i en egen handlingsplan på feltet og en nasjonal kontraterrorstrategi. Det er opprettet en egen nettside om myndighetenes arbeid på feltet (radikalisering.no). Det er etablert en rekke tiltak for å forebygge radikaliserings og ekstremisme. Disse involverer mange sektorer

og tjenester på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Radikalisering og ekstremisme er internasjonale utfordringer som forekommer over hele verden, og som påvirker utviklingen i Norge.

For å best mulig kunne forebygge radikalisering og ekstremisme i framtiden, er det behov for mer kunnskap. Det er også behov for å se den kunnskapen og de erfaringene som allerede foreligger om ekstreme grupperinger og enkeltpersoner i sammenheng. Regjeringen oppnevner derfor en ekstremismekommisjon.»

Det er helt sentralt at Ekstremismekommisjonen gis et best mulig grunnlag for å undersøke og belyse hvordan radikalisering og ekstremisme oppstår og å gi anbefalinger for å forbedre landets evne til å forebygge radikalisering og fremvekst av ekstremisme. Dette innebærer at kommisjonen har behov for tilgang til informasjon som er relevant og nødvendig for å oppfylle kommisjonens mandat. Departementet legger til grunn at en del av de opplysningene som det er aktuelt for kommisjonen å innhente, må regnes som opplysninger om noens «personlige forhold», som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Andre opplysninger kan dessuten være omfattet av taushetsplikt på andre grunnlag. Videre kan noen av opplysningene også omfattes av personvernforordningen artikkel 9 (særlige kategorier av personopplysninger) og artikkel 10 (straffbare forhold m.m.).

Departementet viser til at dersom kommisjonen skal kunne få tilgang til slike opplysninger, må særlig tre betingelser være til stede.

For det første må de personene som det er aktuelt å innhente opplysninger fra, ha adgang til å formidle opplysninger til kommisjonen uten hinder av taushetsplikt. Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 4 åpner for at opplysninger formidles til bruk for «utrednings- og planleggingsoppgaver, eller i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen». Bestemmelsen gir langt på vei tilstrekkelig hjemmel til å kunne gi opplysninger underlagt taushetsplikt til kommisjonen. Den gjelder imidlertid bare for personer som er underlagt forvaltningsmessig taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13, og omfatter ikke virksomheter og personer med profesjonsbestemt taushetsplikt. Departementet legger til grunn at opplysninger som er nødvendig for at kommisjonen skal oppfylle sitt mandat også kan være underlagt profesjonsbestemt taushetsplikt, og unntaket i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 4 er derfor ikke tilstrekkelig. Departementet mener også hensynet til klarhet og tydelighet tilsier at adgangen til å gi opplysninger til kommisjonen bør lovreguleres særskilt. Det er et vesentlig poeng at lovhjemmelen bør være klarest mulig, slik at det ikke oppstår tvil om offentlige myndigheter og profesjonsutøveres adgang til å gi opplysninger til kommisjonen uten å bryte taushetsplikt.

For det andre må det sikres at kommisjonens egen taushetsplikt er regulert på en hensiktsmessig måte. Uten særskilt lovregulering, vil de alminnelige taushetspliktreglene i forvaltningsloven §§ 13 til 13 f gjelde. Etter departementets oppfatning er det imidlertid nødvendig å innføre noen særregler for kommisjonen. Dette har særlig betydning fordi kommisjonen kan få innsyn i opplysninger fra virksomheter og personer som er bundet av ulike former for taushetsplikt. Dette omtales nærmere nedenfor i punkt 4.5

For det tredje må det sikres at kommisjonen har et tilstrekkelig rettsgrunnlag etter personvernforordningen for innhentingen og den videre behandlingen av

personopplysningene, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e, artikkel 6 nr. 4 og artikkel 9 nr. 2 bokstav g. Dette omtales nærmere nedenfor i punkt 4.6.

Å innhente taushetsbelagte opplysninger uten samtykke vil kunne være et inngrep i noens privatliv. Dette er nærmere omtalt i punkt 4.10.1 der forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene vurderes. Et inngrep i noens privatliv skal ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå et legitimt formål. Departementet har derfor vurdert om formålet med kommisjonens arbeid også kan oppnås ved tiltak som er mindre inngripende overfor enkeltpersonene opplysningene gjelder. Det er vurdert om materialet kan innhentes i anonymisert form eller ved samtykke fra de berørte personene, og om det er tilstrekkelig å bruke opplysninger som allerede er kjent gjennom åpne kilder.

Departementet mener at kommisjonen ikke vil få et godt nok grunnlag for sitt arbeid ved å kun basere seg på opplysninger som allerede er kjent gjennom åpne kilder, og at verken anonymisering eller samtykke vil være tilstrekkelig som hjemmelsgrunnlag for å sikre kommisjonen tilgang til nødvendige opplysninger.

Når det gjelder muligheten for å basere arbeidet på opplysninger som allerede er kjent gjennom åpne kilder, vil departementet bemerke at kommisjonen, i tråd med føringer i mandatet og føringer i den foreslåtte loven inkludert dens forarbeider, selv skal velge ut hvilke saker den skal gå inn i. Det betyr at kommisjonen både kan gå inn i saker der det foreligger relativt mye informasjon i åpne kilder, men også at kommisjonen kan gå inn i saker der lite eller ingen informasjon foreligger i åpne kilder. Ved at kommisjonen gis hjemmel til å innhente taushetsbelagte opplysninger, får kommisjonen en mulighet til å gå dypt inn i de enkelte sakene og til å danne seg et helhetsbilde. Departementet vurderer at kommisjonen ved å få tilgang til taushetsbelagt informasjon dermed vil kunne frembringe ny kunnskap som er nødvendig for å forstå hvordan ekstremisme oppstår, og lære om hva slags tiltak som fungerer for å forbygge og motvirke radikalisering og ekstremisme. Den samme kunnskapen kan ikke frambringes ved at kommisjonen kun baserer seg på opplysninger som allerede er kjent gjennom åpne kilder.

Departementet mener at det verken vil være hensiktsmessig eller tilstrekkelig å basere formidlingen av opplysninger på samtykke alene. Det er lite sannsynlig at de aktuelle personene vil samtykke til å gi kommisjonen de opplysningene kommisjonen ønsker. Å basere tilgangen til nødvendige opplysninger på samtykke vil kunne føre til at kommisjonen ikke får tilgang til alle nødvendige opplysninger, og at kommisjonen dermed ikke vil få et godt nok grunnlag for sine anbefalinger.

Lovbestemt taushetsplikt er ikke til hinder for at opplysninger gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates («anonymisering»), jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 2. Dette er bare aktuelt der behovet for beskyttelse er ivaretatt ved at den eller de opplysningene gjelder, er effektivt vernet mot å bli identifisert. Vedkommende må heller ikke kunne identifiseres gjennom krysskopling av de opplysningene som det er aktuelt å gi, og andre opplysninger.

Departementet vurderer at å innhente nødvendige opplysninger i anonymisert form ikke vil være mulig eller hensiktsmessig. I noen saker vil identiteten til den saken gjelder kunne

være kjent og det vil dermed ikke være mulig å anonymisere saken. For kommisjonen vil det videre ikke være mulig å innhente og kople sammen opplysninger fra flere tjenester i samme sak uten at de som skal be om opplysninger, kan identifisere saken og de personene saken gjelder. Anonymisering vil derfor ikke være et tilstrekkelig grunnlag for å gi kommisjonen tilgang til opplysninger i konkrete saker.

Dokumentasjonen kommisjonen trenger innsyn i vil være omfattende. Det må antas at sakene kommisjonen skal gjennomgå, vil inneholde et stort omfang av taushetsbelagte opplysninger. Det vil være vanskelig og svært ressurskrevende å sikre en fullstendig anonymisering dersom kommisjonen skulle basere seg på det. I Barnevoldsutvalgets arbeid kunne taushetsbelagte opplysninger gis til utvalgets leder, nestleder og sekretariat. Opplysninger «om navn, adresse og andre direkte identifiserbare opplysninger om dem saken direkte gjelder» skulle fjernes før de øvrige medlemmene i utvalget fikk tilgang til dokumentene. Dette var altså ikke et krav om en fullstendig anonymisering, jf. kravene i forvaltningsloven § 13 a nr. 2. Likevel var dette et svært ressurskrevende arbeid og en lite hensiktsmessig løsning, jf. NOU 2017:12 *Svikt og svik — Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt* punkt 5.2.5. Barnevoldsutvalgets arbeid viser hvor krevende selv en ufullstendig anonymisering av saksdokumenter vil være. En slik løsning bør etter departementets syn ikke gjentas. Det er derfor etter departementets syn ikke hensiktsmessig at saksdokumentene anonymiseres verken før opplysningene avgis til kommisjonen (av den som avgir opplysninger), eller etter at kommisjonen har mottatt dem (f.eks. av kommisjonens sekretariat).

For å sikre kommisjonens tilgang til opplysninger, foreslår departementet derfor å lovregulere at enhver, uten hinder av taushetsplikt, kan gi til kommisjonen de opplysninger som er nødvendige for at kommisjonen skal kunne utføre sine oppgaver. Forslaget er nærmere omtalt nedenfor i punkt 4.4.

Departementet viser også til at tilsvarende spørsmål har vært gjenstand for lovregulering ved oppnevningen av andre sammenlignbare utvalg og kommisjoner. Dette gjelder blant annet for Barnevoldsutvalget, Partnerdrapsutvalget, NAV-granskningsutvalget, og Koronakommisjonen jf. henholdsvis lov 27. mai 2016 nr. 13 om informasjonstilgang m.m. for Barnevoldsutvalget, lov 29. november 2019 nr. 75 om informasjonstilgang m.m. for Partnerdrapsutvalget, lov 20. desember 2019 nr. 85 om informasjonstilgang mv. for utvalget for ekstern granskning av saken knyttet til feilaktig praktisering av adgangen til å motta sykepenger, arbeidsavklaringspenger og pleiepenger ved opphold i et annet EØS-land og lov 4. desember 2020 nr. 136 om informasjonstilgang m.m. for den uavhengige kommisjonen som skal gjennomgå og evaluere myndighetenes håndtering av covid-19-pandemien i Norge (Koronakommisjonen).

4.2 Nærmere om hvilke saker kommisjonen skal se på

Det framgår av kommisjonens mandat at det «[i] forbindelse med lovforslaget vil det bli foretatt en nærmere avgrensning av hvilke saker kommisjonen skal kunne vurdere, hvilke taushetsbelagte opplysninger som skal kunne innhentes fra hvilke tjenester og etater, og hvordan taushetsbelagt informasjon skal behandles.»

Loven vil danne den absolutte ytre rammen for kommisjonens arbeid. I det tilfelle mandatets angivelse av arbeidsoppgaver er videre enn hva loven tillater, må mandatet tolkes innskrenkende. Innenfor lovens rammer vil kommisjonen ha noe fleksibilitet i sin utvelgelse av saker, valg av metode og hvordan funnene og vurderingen av disse presenteres i kommisjonens NOU.

Kommisjonen velger selv hvilke konkrete saker den vil vurdere. Formålet med saksgjennomgangen vil gi sentrale føringer for kommisjonen når den skal velge ut saker for gjennomgang. Formålet med gjennomgangen er ifølge kommisjonens mandat «å gå dypere inn i hvordan radikalising og ekstremisme oppstår og å trekke lærdom fra sakene med sikte på å forbedre det norske samfunnets evne til å forebygge radikalising og ekstremisme.» I mandatet står det videre om formålet med saksgjennomgangen:

«Saksgjennomgangen skal, sammen med kommisjonens øvrige arbeid, gi grunnlag for anbefalinger som kan bidra til at fremtidige tilfeller forebygges og forhindres og i den forbindelsen belyse hva de offentlige tjenestene trenger i framtiden for å forebygge at lignende hendelser skjer igjen. Saksgjennomgangen skal belyse

- i hvilken grad og eventuelt på hvilken måte det har forekommet svikt i det offentlige tjenesteapparatets håndtering i forkant av disse sakene som har hatt betydning for radikaliseringsprosesser
- hvordan og hvorfor enkelte har blitt radikalisert
- hvilke bekymringstegn for radikalising som har foreligget
- hvorfor personer ikke har blitt stoppet i sin radikaliseringsprosess
- hva som burde blitt gjort fra ulike tjenester for å forhindre radikaliseringsprosesser
- hvordan disse sakene skiller seg fra saker der man har lyktes i å forbygge radikalising og ekstremisme
- hvorfor tjenestene ikke har klart å forebygge i de tilfellene der de har blitt varslet eller har vært oppmerksomme på personer som er i risiko for å bli radikalisert eller i risiko for å utføre ekstremistiske handlinger

Mulige eksempler på svikt i det offentlige tjenesteapparatets håndtering kan være manglende eller mangelfull samhandling eller kommunikasjon mellom tjenester, mangelfullt regelverk, svak forståelse av eksisterende regelverk, manglende kunnskap, manglende risikoforståelse, svak eller hemmende organisasjonskultur, at essensielle tjenester eller samordningsmekanismer er fraværende eller andre forhold. Kommisjonen skal blant annet se på hvordan svikt kan oppstå i og mellom ulike etater, sektorer og nivåer.»

Når kommisjonen skal velge ut saker, må den legge vekt på å finne saker som hver for seg og samlet, kan belyse disse spørsmålene på en god måte.

Det framgår av mandatet at kommisjonen skal gjennomgå og vurdere «alvorlige saker som omhandler ekstremisme», for bedre å forstå hvordan ekstremisme kan oppstå. Det framgår videre at dette kan gjelde saker om terrorhandlinger eller andre handlinger som faller inn under gjerningsbeskrivelsen i straffeloven kapittel 16, 17 eller 18, men at det ikke er begrenset til det hvis kommisjonen finner andre passende saker. Sakene kan gjelde personer

som har utviklet seg til å bli høyreekstremister eller ekstreme islamister, eller omhandle andre former for ekstremisme.

Ekstremisme er i mandatet definert som «handlemåter eller forestillinger som innebærer aksept av, aktiv støtte til eller deltakelse i voldshandlinger for å nå politiske, religiøse eller ideologiske mål». Radikalisering er definert som «en prosess der en person utvikler aksept for eller vilje til aktivt å støtte eller delta i voldshandlinger for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål.»

I alvorlighetskriteriet ligger det at kommisjonen ikke kan gå inn i saker med mindre saken har hatt alvorlige konsekvenser, for eksempel ved at den personen saken gjelder har begått eller forsøkt å begå alvorlige straffbare handlinger.

Straffeloven kapittel 16, 17 og 18 gjelder hhv. folkemord og krigsforbrytelser mv., vern av Norges selvstendighet mv., og terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Saker der en person er dømt for overtredelse av bestemmelser i disse kapitlene i straffeloven, vil typisk kunne være alvorlige saker, men ikke alle overtredelser av disse bestemmelsene vil være relevante. I tillegg må saken omhandle ekstremisme slik begrepet er definert i mandatet, og saken må også være egnet til å belyse hvordan radikalisering og ekstremisme oppstår og hvordan det bedre kan forebygges i framtiden.

Også andre saker enn straffesaker kan tenkes å belyse hvordan ekstremisme oppstår. Saksgjennomgangen er ikke begrenset til saker der personer er dømt etter straffeloven. Hvis kommisjonen finner andre passende saker, kan disse velges. Det kan for eksempel tenkes at en person som er radikalisert og som har utført ekstremistiske voldshandlinger el., ikke har blitt straffeforfulgt i Norge fordi personen befinner seg i utlandet, er forsvunnet eller død. Det kan også tenkes at personen var mindreårig da handlingen skjedde, og derfor ikke kan straffes, eller at en straffesak er henlagt eller at en person er frikjent fordi vedkommende var utilregnelig på handlingstidspunktet.

Det vil som nevnt under punkt 4.10.3 ikke være skyldkonstaterende at kommisjonen velger ut en sak for gjennomgang. Det framgår eksplisitt av mandatet at kommisjonen ikke skal ta stilling til straffansvar eller annet rettslig ansvar i forbindelse med enkeltsaker. I dette ligger det også at kommisjonen ikke skal uttale seg skyldkonstaterende i tilfeller hvor det ikke foreligger en endelig avgjørelse av skyldspørsmålet, og at kommisjonen heller ikke skal komme med uttalelser som kan så tvil om riktigheten av en frifinnende dom. Dette gjelder både for utformingen av kommisjonens rapport, men også for uttalelser i andre sammenhenger. For øvrig har kommisjonen taushetsplikt, hvilket begrenser adgangen til å uttale seg om taushetsbelagte opplysninger.

Det framgår ikke av mandatet hvor mange saker kommisjonen skal gjennomgå. For å trekke lærdom fra sakene mener departementet at kommisjonen bør gjennomgå et visst antall saker oppad begrenset til 20 saker. Departementet viser til at Barnevoldsutvalget og Partnerdrapsutvalget gjennomgikk henholdsvis 20 og 19 saker. Det vil være opp til kommisjonen å innenfor disse rammene finne ut hvor mange saker det er hensiktsmessig å gjennomgå.

4.3 Lovens formål og geografiske anvendelsesområde

Departementet foreslår å tydeliggjøre lovens formål i en formålsbestemmelse som også viser til kommisjonens mandat. Lovens formål er etter forslaget å gi Ekstremismekommisjonen tilgang til opplysninger som er nødvendig for å få utført kommisjonens arbeid i henhold til mandatet. Formålet er videre å gi kommisjonen adgang til å behandle disse opplysningene. Etter departementets vurdering er lovens formål tilstrekkelig klart og presist til at kravet i forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b er oppfylt. Når det gjelder artikkel 9 nr. 2 bokstav g om særskilte kategorier av personopplysninger, viser departementet til det som er sagt om dette under punkt 4.6. Departementets forslag til formålsbestemmelse framgår av lovutkastet § 1.

Departementet foreslår i lovutkastet § 2 at loven også skal gjelde på Svalbard og Jan Mayen.

4.4 Adgang til å gi opplysninger til kommisjonen

4.4.1 Innledning

Departementet foreslår å lovfeste at enhver uhindret av taushetsplikt kan gi Ekstremismekommisjonen de opplysningene som er nødvendige for at kommisjonen skal kunne utføre sine oppgaver.

Som nevnt ovenfor i punkt 4.1 er det etter departementets vurdering ikke tilstrekkelig å basere kommisjonens tilgang til taushetsbelagte opplysninger på samtykke fra de personene opplysningene gjelder. Det vil heller ikke være hensiktsmessig å legge til grunn at opplysningene skal anonymiseres før kommisjonen gis tilgang. Det er derfor behov for en lovhjemmel slik at kommisjonen får tilgang til nødvendige opplysninger.

Departementets forslag til bestemmelse framgår av lovutkastet § 3.

4.4.2 En adgang, men ikke plikt, til å gi opplysninger til kommisjonen

Departementets forslag innebærer at offentlige myndigheter, personer som er underlagt forvaltningsrettslig eller profesjonsbestemt taushetsplikt, og personer som har taushetsplikt på annet grunnlag, uhindret av taushetsplikt kan gi nødvendige opplysninger til kommisjonen.

Taushetsplikten etter forvaltningsloven, andre forvaltningsrettslige lover, helsepersonelloven osv. skal verne om enkeltindividers personlige og private sfære og om forretningsrelaterte forhold når det kan føre til økonomisk skade dersom opplysningene kommer ut. Taushetsplikt kan også verne om andre hensyn, som å ivareta allmennhetens tillit til offentlige myndigheter og andre aktører. I avveiningen av om det skal gis en egen lovbestemmelse om fritak fra taushetsplikt, finner departementet at hensynet til samfunnsnyttene av kommisjonens arbeid må være avgjørende. Forebygging av radikaliserings, ekstremisme og de alvorlige konsekvensene dette kan ha, slik som for eksempel gjennomførte terrorhandlinger, er viktig for å ivareta den nasjonale sikkerhet og den offentlige tryggheten, for å forebygge alvorlig kriminalitet, og for å beskytte andres rettigheter og friheter. Å forebygge radikaliserings og ekstremisme er altså avgjørende for å

ivareta svært viktige samfunnshensyn. Departementet mener dette må tillegges betydelig vekt. Departementet mener at kommisjonen ikke vil kunne oppfylle mandatet uten at det gis fritak fra taushetspliktsregler. Departementet har videre lagt vesentlig vekt på at informasjonsvernet kan ivaretas ved at kommisjonen pålegges en like streng taushetsplikt som avgiveren av opplysningene er underlagt, og at det er en svært begrenset krets som gis tilgang til taushetsbelagt informasjon. Et annet vesentlig moment er at loven ikke pålegger noen plikt til å gi opplysninger.

Den foreslåtte bestemmelsen er utformet slik at den gir adgang til å gi kommisjonen tilgang til taushetsbelagte opplysninger, men ingen plikt til å forklare seg eller gi opplysninger til kommisjonen. Det er i utgangspunktet opp til den som innehar opplysninger, om vedkommende vil gi kommisjonen tilgang til opplysningene. Departementet legger, jf. punkt 3.8 ovenfor, til grunn at kommisjonen ikke kan kreve bevisopptak for domstolene etter domstoloven § 43 andre ledd dersom noen ikke ønsker å gi informasjon til kommisjonen. Departementet legger videre til grunn at de aller fleste ønsker å samarbeide med kommisjonen og gi de opplysninger og dokumenter som kommisjonen ber om. Så vidt departementet kjenner til skal ikke tidligere utvalg med lignende lovhjemler, slik som Barnevoldsutvalget, ha hatt noen problemer med å få tilgang til nødvendige opplysninger selv om loven ikke inneholdt en bestemmelse om plikt til å gi opplysninger. På denne bakgrunn mener departementet at det bør være tilstrekkelig med en lovbestemmelse som gir adgang til å formidle opplysninger underlagt taushetsplikt.

Lovforslaget § 3 gir et generelt fritak fra taushetsplikt, og departementet mener det derfor ikke er behov for å henvise til forvaltningsmessig taushetsplikt eller bestemte former for profesjonsbestemt taushetsplikt i § 3.

Departementet legger til grunn at kommisjonen trolig ikke vil ha behov for å innhente informasjon fra ekomtilbydere. Ekomtilbydere er gjennom lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) underlagt en streng profesjonsbestemt taushetsplikt. Ekomloven § 2-9 fastsetter at tilbyder av elektronisk kommunikasjon har plikt til å bevare taushet om innholdet av elektronisk kommunikasjon. Ekomforskriften §§ 7-1 og 7-2 gir nærmere regler om hvordan trafikkdata og signaleringsdata skal behandles av ekomtilbyderne for å sikre konfidensialitet i kommunikasjonen. De nevnte bestemmelsene i ekomregelverket om taushetsplikt og kommunikasjonsvern er forankret i, og gjennomfører, EUs kommunikasjonsverndirektiv (2002/58/EF) med senere endringer. Skranker for nasjonale myndigheters kompetanse fremgår av direktivets artikkel 5 nummer 1 og 15 nummer 1, samt personvernforordningen (2016/679 EU) artikkel 23. Artikkel 15 nummer 1 gir nasjonalstaten kompetanse til å gjøre unntak fra ekomtilbydernes taushetsplikt for å ivareta den nasjonale sikkerhet, forsvar, offentlig sikkerhet eller for å forebygge, etterforske, avdekke eller straffeforfølge en kriminell handling eller uautorisert. Ved en eventuell utlevering av kommunikasjonsdata, vil spørsmålet om det skal gjøres unntak fra taushetsplikten måtte avgjøres av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom), domstolene eller annen uavhengig instans som kan fatte bindende avgjørelser. Hensikten med dette er å sikre at det foretas en uavhengig vurdering av om kriteriene for utlevering av dataene er oppfylt for å ivareta allmenhetens tillit til at utleveringen skjer på riktig måte.

Dersom det skulle bli aktuelt for kommisjonen å innhente slike opplysninger må det vurderes konkret om det er innenfor rammene av ekomloven og EUs kommunikasjonsverndirektiv (2002/58/EF).

4.4.3 Kun «nødvendige opplysninger» kan utgis

Tilgangen til opplysninger skal være begrenset til de opplysningene som er nødvendige for at kommisjonen skal kunne ivareta de oppgavene som følger av mandatet. Det kan være aktuelt å innhente opplysninger fra ulike tjenester mv. slik som for eksempel ulike helsetjenester, skole, barnevern, sosialtjenester, kriminalomsorg og politi. Opplysninger om andre enn den saken primært gjelder (den radikalisererte) kan også innhentes dersom det er nødvendig for at kommisjonen skal kunne utføre sine oppgaver.

Nødvendighetsvurderingen må foretas av organet som har de aktuelle opplysningene kommisjonen ønsker tilgang til, på samme måte som ved andre vurderinger av om det skal gis innsyn. Kommisjonen vil i tillegg kunne bistå i vurderingen av om nødvendighetskravet er oppfylt. Dersom et dokument er utferdiget av et annet organ, kan det også være aktuelt å spørre om dette organets vurdering.

Det kan være vanskelig å avgjøre hva som er «nødvendig» for kommisjonen å få tilgang til og grensen kan være vanskelig å trekke. Departementet understreker derfor at det for eksempel ikke vil være aktuelt med straffansvar etter straffeloven §§ 209 flg. for den som etter en forsvarlig vurdering kommer til at det er nødvendig å levere taushetsbelagte opplysninger til kommisjonen, selv om det senere viser seg at kommisjonen ikke hadde behov for opplysningene. En unødvendig utlevering som ikke bygger på en forsvarlig vurdering, vil derimot innebære et brudd på taushetsplikten.

Departementet legger til grunn at kommisjonen trolig ikke vil ha behov for å innhente informasjon fra ekomtilbydere. Se nærmere omtale av dette ovenfor i punkt 4.4.2.

4.4.4 Hvem som kan gis taushetsbelagte opplysninger

Departementet foreslår at samtlige medlemmer av kommisjonen og kommisjonens sekretariat skal ha tilgang til taushetsbelagte opplysninger i direkte identifiserbar form. I Barnevoldsutvalget hadde kun utvalgets leder, nestleder og sekretariat tilgang til direkte identifiserbare opplysninger. Den praktiske gjennomføringen av aidentifisering ble da så tidkrevende at man måtte utvide sekretariatet med flere personer. Metoden medførte også at sakstifanget ble snevrere. En slik løsning bør derfor ikke gjentas. I tillegg viser departementet til at opplysningene uansett vil være tilgjengelig kun for en svært begrenset personkrets.

4.4.5 Loven vil være et supplerende rettsgrunnlag for utlevering og innhenting av personopplysninger

Departementet legger til grunn at den foreslåtte bestemmelsen i § 3 gir et supplerende rettsgrunnlag for utlevering og innhenting av personopplysninger i samsvar med personvernforordningen artikkel 6 nr. 3, jf. nr. 1 bokstav e, og åpner for viderebehandling i

samsvar med artikkel 6 nr. 4. Det legges også til grunn at bestemmelsen gir unntak fra forbudet mot behandling av særlige kategorier av personopplysninger, jf. artikkel 9 nr. 2 bokstav g.

4.4.6 Tilgang til gradert informasjon

Opplysninger som er nødvendige for at kommisjonen skal kunne oppfylle sitt mandat, kan samtidig være sikkerhetsgraderte etter sikkerhetsloven § 5-3. Kommisjonens tilgang til sikkerhetsgradert informasjon vil reguleres av sikkerhetsloven § 5-4. Dette innebærer at kommisjonen kan gis tilgang til sikkerhetsgradert informasjon hvis det foreligger et «tjenstlig behov», og kommisjonen er autorisert for tilgang til informasjon med det aktuelle graderingsnivået, jf. sikkerhetsloven § 5-4 første ledd. Departementet legger til grunn at kommisjonen som utgangspunkt må anses å ha «tjenstlig behov» for tilgang til sikkerhetsgradert informasjon som er nødvendige for kommisjonens arbeid.

Videre kan dokumenter som inneholder opplysninger som er nødvendige for at kommisjonen skal kunne oppfylle sitt mandat, være gradert etter beskyttelsesinstruksen § 4. Departementet viser til at gradering etter beskyttelsesinstruksen ikke i seg selv gir hjemmel til å gjøre unntak fra innsyn, og at det er fastsatt i instruksen § 3 at slik gradering bare kan skje når det foreligger en hjemmel for unntak fra innsyn etter offentleglova. Dokumenter som er gradert etter beskyttelsesinstruksen, behøver altså ikke inneholde opplysninger som er omfattet av taushetsplikt. Etter beskyttelsesinstruksen § 7 første ledd første punktum kan det gis tilgang til graderte dokumenter «i den grad det er tjenstlige behov», og etter andre punktum kan et slikt dokument «forelegges eller gjøres kjent for personer som av tjenstlige grunner må kjenne innholdet». § 7 andre ledd åpner dessuten for at den myndigheten som har produsert et gradert dokument, kan «gi tillatelse til at det gis tilgang for den som har et særlig behov for det». Ut fra dette legger departementet til grunn at kommisjonen vil kunne få tilgang til dokumenter som er gradert etter beskyttelsesinstruksen.

For øvrig nevnes det at dersom kommisjonen ber om tilgang til informasjon som er gradert etter sikkerhetsloven eller dokumenter som er gradert etter beskyttelsesinstruksen, skal det vurderes om graderingen skal opprettholdes. Dette følger av henholdsvis virksomhetssikkerhetsforskriften § 30 første ledd bokstav b og § 33 og beskyttelsesinstruksen § 5 nr. 4 andre ledd bokstav a.

Autorisasjon og sikkerhetsklarering av kommisjonen og kommisjonens sekretariat vil skje etter reglene i sikkerhetsloven kapittel 8 med tilhørende forskrifter. Det følger av klareringsforskriften § 1 at Sivil klareringsmyndighet klarerer nødvendige personer i sivil sektor, mens Statsministerens kontor klarerer personer i eller tilknyttet egen virksomhet. Klareringsmyndighetene kan videre avtale hvem av dem som skal være klareringsmyndighet i enkeltsaker og for grupper av personer, og er det tvil om hvem som er rett klareringsmyndighet, fastsetter Nasjonal sikkerhetsmyndighet hvilken klareringsmyndighet som skal behandle saken. Departementet finner derfor ikke grunn til å utpeke her hvem som er ansvarlig for å autorisere og sikkerhetsklarere kommisjonsmedlemmene, kommisjonens sekretariat og eventuelle andre som behøver klarering i forbindelse med arbeid for kommisjonen.

4.4.7 Taushetsplikt som følge av privatrettslig avtale, arbeidsgivers styringsrett mv.

Lovforslaget § 3 gir også gi adgang til unntak fra privatrettslig taushetsplikt. Det vil ikke være lovstridig å gi opplysninger i strid med en eventuell taushetsplikt som følge av avtale eller liknende, men departementet viser her til at lovforslaget ikke medfører noen opplysningsplikt. Det vil trolig i svært liten grad oppstå noen reell konflikt mellom en slik avtalebasert taushetsplikt og det å gi opplysninger til kommisjonen.

Arbeidsgivers adgang til å pålegge eller forby ansatte å gi opplysninger til kommisjonen følger av de alminnelige rammene for arbeidsgivers styringsrett. Departementet legger til grunn at det som utgangspunkt er innenfor arbeidsgivers styringsrett å pålegge en ansatt å samarbeide med en offentlig oppnevnt granskningskommisjon, jf. NOU 2009: 9 side 100 og Henning Jakhelln, «Arbeidstakers rett og plikt til å meddele opplysninger om arbeidsforhold til en granskningskommisjon» i Rett og toleranse: Festskrift til Helge Johan Thue (2007) side 766–768. Departementet legger til grunn at tilsvarende vil gjelde for samarbeid med Ekstremismekommisjonen. Denne tjenstlige medvirkningsplikten er et forhold mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og arbeidsgiver kan i visse tilfeller gjøre arbeidsrettslige sanksjoner gjeldende mot ansatte som nekter å samarbeide med kommisjonen.

Etter omstendighetene kan en arbeidsgiver ha en interesse i å pålegge en arbeidstaker å ikke forklare seg for kommisjonen. Hensynet til ryddighet og varsomhet tilsier at kommisjonen bør gjøre arbeidsgivere kjent med at kommisjonen ønsker å få opplysninger fra ansatte i virksomheten. Arbeidsgiver har imidlertid begrenset rett til å nekte en ansatt å gi opplysninger til kommisjonen, jf. blant annet NOU 2009: 9 side 103–104 og Jakhelln side 769–770.

4.4.8 Taushetsplikt som følger av mellomstatlig overenskomst

Dersom taushetsplikten følger av en mellomstatlig overenskomst eller traktat, må man i utgangspunktet ta stilling til om den aktuelle overenskomsten eller traktaten åpner for å gi de aktuelle opplysningene til kommisjonen. Siden loven ikke skal medføre noen opplysningsplikt, vil forholdet mellom norsk rett og folkeretten ikke komme på spissen. Departementet legger til grunn at dette spørsmålet vil bli lite aktuelt.

4.5 Taushetsplikt for kommisjonens medlemmer m.fl.

4.5.1 Innledning

Departementet foreslår å lovfeste hvilken taushetsplikt som gjelder for kommisjonen og enhver som utfører tjeneste eller arbeid for kommisjonen. Departementets forslag til bestemmelse framgår av lovutkastet § 4.

4.5.2 Hvilken taushetsplikt som skal gjelde

Kommisjonen er et offentlig organ. Dette innebærer blant annet at dersom ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov, er det de alminnelige reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven §§ 13 til 13 f som vil gjelde.

Departementet foreslår at forvaltningslovens regler om taushetsplikt, jf. §§ 13 til 13 f, med noen unntak, skal gjelde for medlemmene av kommisjonen og enhver som utfører tjeneste eller arbeid for kommisjonen.

Departementet foreslår at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 ikke skal gjelde for kommisjonen. Etter denne bestemmelsen er taushetsplikt etter § 13 ikke til hinder for at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, «når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver». Det framgår av mandatet at kommisjonen ikke skal ta stilling til straffeansvar eller annet rettslig ansvar i forbindelse med håndteringen. Det siste alternativet i § 13 b første ledd nr. 6, «naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver», vil derfor trolig ikke være aktuelt for kommisjonen i noe tilfelle. Departementet ser det også lite aktuelt at kommisjonen skulle anmelde eller gi opplysninger om lovbrudd ut fra allmenne hensyn.

Departementet foreslår videre at dersom kommisjonen mottar opplysninger som er underlagt strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, skal de strengere reglene gjelde. Dette vil også gjelde strengere regler om adgangen til å formidle opplysninger videre, og om taushetspliktens varighet.

Departementet foreslår at den strengere taushetsplikten også skal gjelde etter at kommisjonens arkivmateriale er avlevert til arkivdepot. De som er ansatt i eller utfører arbeid eller tjeneste for arkivdepotet, vil etter forslaget ha samme taushetsplikt for slike opplysninger som medlemmene i kommisjonen. Den strengere taushetsplikten bør ikke falle bort. Når det gjelder spørsmålet om hvordan det etter avleveringen skal avklares hvilken taushetsplikt som gjelder, antar departementet at det i stor grad vil gå tydelig fram hvem som er avsender av de aktuelle dokumentene, og dermed hvilke avsendere som er underlagt en strengere taushetsplikt. Dette spørsmålet bør ellers avklares så langt som mulig i forbindelse med avleveringen av materialet.

4.5.3 Taushetspliktens varighet

Departementet foreslår at taushetsplikten faller bort etter de vanlige reglene i forvaltningsloven og annet regelverk. Det vil si at forvaltningsloven § 13 c tredje ledd annet punktum, som sier at taushetsplikten som hovedregel bortfaller etter 60 år, vil gjelde med mindre lengre taushetsplikt følger av annet regelverk.

Dersom kommisjonen mottar opplysninger som er underlagt strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, skal de strengere reglene gjelde. Helsepersonellovens kapittel 5 om helsepersonells taushetsplikt og opplysningsrett innebærer for eksempel ikke at taushetsplikten oppheves etter et visst antall år. Dersom kommisjonen mottar slike opplysninger vil altså taushetsplikten være varig. I barnevernssaker og adopsjonssaker faller

taushetsplikten bort etter 100 år, jf. forskrift 15. desember 2006 nr. 1456 (forvaltningslovforskriften) § 10.

Det er også grunn til å påpeke her at Riksarkivaren etter forvaltningslovforskriften § 11, kan forlenge taushetsplikten for opplysninger i saker som befinner seg hos Arkivverket, når hensynet til personvern tilsier det. Dette ble for eksempel gjort for opplysningene i landssvikarkivet. Taushetsplikten ble der forlenget til 70 år.

4.5.4 Straffansvar for brudd på taushetsplikten

Den som krenker taushetsplikten som følger av lovforslaget § 4, vil klart omfattes av den objektive gjerningsbeskrivelsen i straffeloven § 209, og kan dermed straffes etter straffeloven §§ 209 og 210. Ut fra dette finner departementet ikke grunn til å ta inn en henvisning til straffeloven i lovforslaget § 4.

Departementet finner det heller ikke tvilsomt at kommisjonsmedlemmene og de som ellers utfører arbeid eller tjeneste for kommisjonen, ikke er omfattet av den personkretsen som kan straffes etter straffeloven § 211.

4.5.5 Annen bruk av taushetsbelagte opplysninger

Når det ellers gjelder kommisjonens bruk av taushetsbelagte opplysninger, legger departementet til grunn at taushetsplikten etter lovforslaget § 4 ikke er til hinder for at kommisjonen deler opplysninger med eventuelle eksterne personer som arbeider på oppdrag for kommisjonen, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 og 4.

Informasjon som kommisjonen mottar, skal sikres på betryggende måte slik at bevisverdien og taushetsplikten ivaretas, jf. rundskriv G-48/75 punkt IV. Departementet finner det ikke hensiktsmessig å regulere dette nærmere i loven.

4.6 Behandling av personopplysninger

4.6.1 Innledning

For at Ekstremismekommisjonen skal kunne behandle personopplysninger som er nødvendige for formålet med kommisjonens arbeid, uten samtykke fra dem opplysningene gjelder, foreslår departementet et en egen bestemmelse om behandling av personopplysninger.

Departementets forslag til bestemmelse framgår av lovutkastet § 5.

4.6.2 Lovhjemmel for behandling av personopplysninger

Lovforslaget vil innebære at kommisjonen vil kunne innhente personopplysninger og ofte særlig sårbare kategorier av personopplysninger og personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser. Fordi verken samtykke eller anonymisering anses som tilstrekkelig grunnlag for kommisjonens innhenting av personopplysninger, jf. punkt 4.1 ovenfor, er det nødvendig men en uttrykkelig lovhjemmel for behandling av personopplysninger, herunder

særlige kategorier av personopplysninger og personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser.

Departementet viser til at formålet med kommisjonens saksgjennomgang og øvrige arbeid er å belyse hvordan radikalising og ekstremisme oppstår og å trekke lærdom med sikte på å forbedre det norske samfunnets evne til å forebygge radikalising og ekstremisme. Forebygging av radikalising og ekstremisme er viktig for å ivareta den nasjonale sikkerhet og den offentlige tryggheten. Det er videre viktig for å forebygge kriminalitet, og for å beskytte andres rettigheter og friheter. Å forebygge radikalising, og ekstremisme er altså avgjørende for å ivareta svært viktige samfunnshensyn. Departementet finner derfor at selv om kommisjonens behandling av personopplysninger kan være inngripende, er samfunnsnyten av behandlingen så stor at den begrunner dette.

Departementet foreslår derfor at kommisjonen skal kunne behandle personopplysninger som er nødvendige for formålet med kommisjonens arbeid, uten samtykke fra dem opplysningene gjelder. Dette gjelder etter forslaget også personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og artikkel 10. Departementet legger til grunn at den foreslåtte bestemmelsen i lovforslaget § 5 gir grunnlag for behandling av personopplysninger, og at denne hjemmelen også omfatter særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9 og personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser etter samme forordning artikkel 10.

Departementet vurderer at behandling av særlige kategorier av personopplysninger er forholdsmessig sett opp mot samfunnsnyten av kommisjonens arbeid. De tiltakene som er foreslått fastsatt i loven – begrensnig av tilgang til opplysninger hva gjelder innhold, personkrets og tid, kassering av dokumenter som ikke er arkivverdig og forbud mot bruk av informasjonen i senere rettssaker – er tilstrekkelige for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser. Videre viser departementet til at andre lignende utvalg har vurdert å ha grunnlag for å behandle særlige kategorier av personopplysninger etter artikkel 9 nr. 2 bokstav g, alternativt den langt på vei tilsvarende bestemmelsen i personopplysningsloven 2000 § 9 tredje ledd. For eksempel fikk 22. juli-kommisjonen konsesjon fra Datatilsynet til å behandle særlige kategorier av personopplysninger etter personopplysningsloven 2000 § 9 tredje ledd, jf. NOU 2012: 14 side 40.

Kommisjonen skal løpende vurdere om de personopplysningene som til enhver tid behandles, er nødvendige for å gjennomføre oppgavene i kommisjonens mandat. Departementet viser her til personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav c og e. Etter bokstav c om dataminimering skal behandling av personopplysninger være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for. Etter bokstav e skal opplysningene ikke lagres lenger enn det som er nødvendig for formålet.

4.6.3 Kommisjonen vil selv være behandlingsansvarlig

Departementet legger til grunn at kommisjonen selv vil være behandlingsansvarlig etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 7, siden kommisjonen vil gjennomføre sitt arbeid uavhengig av Statsministerens kontor, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og andre organer. Som behandlingsansvarlig skal kommisjonen etter personvernforordningen

artikkel 24 nr. 1 gjennomføre egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre og påvise at behandlingen utføres i samsvar med forordningen. Den skal også foreta en vurdering av personvernkonsekvenser etter personvernforordningen artikkel 35 i den grad denne bestemmelsen kommer til anvendelse.

Kommisjonen opphører å være behandlingsansvarlig når kommisjonens arbeid er avsluttet. Når kommisjonen avslutter sitt arbeid, skal den avlevere arkivet til arkivdepot. Arkivverket vil være behandlingsansvarlig for arkivmateriale som avleveres til dem.

4.6.4 Unntak fra rett til innsyn

Det følger av personvernforordningen artikkel 23 nr. 1 bokstav e at nasjonal rett kan begrense rettighetene til den registrerte når en slik begrensning overholder det vesentligste innholdet i de grunnleggende rettighetene og frihetene, og er et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre «viktige mål av generell allmenn interesse».

Det foreslås derfor, med grunnlag i personvernforordningen artikkel 23 nr. 1 bokstav e, et unntak fra den registrertes rett til innsyn i personopplysningene om vedkommende etter personvernforordningen artikkel 15. På bakgrunn av at kommisjonens arbeid skal foregå innenfor en tidsavgrenset periode, er departementets vurdering at det ikke er hensiktsmessig dersom en for stor del av kommisjonens arbeidstid går med til å behandle innsynskrav. Departementet foreslår derfor at denne innsynsretten ikke skal gjelde dersom det vil kreve en uforholdsmessig stor innsats å gi innsyn. Det vises til at tilsvarende unntak gjelder ved behandling av personopplysninger for vitenskapelige forskningsformål.

Bestemmelsen, som foreslås tatt inn i § 5 andre ledd, innebærer at den registrertes rett til innsyn ikke gjelder «så langt det vil kreve en uforholdsmessig stor innsats å gi innsyn». Formuleringen «så langt» er vesentlig for at begrensningen i innsynsretten skal være i tråd med forholdsmessighetskravet i personvernforordningen artikkel 23. Forholdsmessighetsvurderingen skal være i samsvar med det som gjelder for vitenskapelige forskningsformål etter personopplysningsloven § 17, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) side 217–218:

«Det kan bare gjøres unntak i den utstrekning innsyn er uforholdsmessig. Det må derfor foretas en konkret vurdering av de ulike typene informasjon som omfattes av artikkel 15. Det kan for eksempel kreve en uforholdsmessig innsats å gi en kopi av personopplysningene som behandles, jf. artikkel 15 nr. 3, men ikke å gi slik generell informasjon som er nevnt i artikkel 15 nr. 1 og 2. Da vil det foreligge innsynsrett etter artikkel 15 nr. 1 og 2, men ikke etter nr. 3. I forholdsmessighetsvurderingen inngår ikke bare den enkelte innsynsbegjæringen; også den samlede mengden av innsynsbegjæring og potensielle innsynsbegjæring kan tas i betraktning.»

Når det gjelder muligheten for å få overprøvd et eventuelt avslag på innsynskrav, viser departementet til at det er mulig å klage til Datatilsynet. Siden Datatilsynet er den alminnelige klageinstansen for klager over avslag på slike innsynskrav, finner departementet ikke grunn til å fastsette dette uttrykkelig i loven her.

4.6.5 Informasjonsplikt etter personvernforordningen

Det foreslås ikke å ta inn en bestemmelse i loven om informasjonsplikt etter personvernforordningen. Departementet legger til grunn at unntakene fra denne plikten etter forordningen artikkel 14 nr. 5 bokstav b og c i stor grad vil gjelde for kommisjonens virksomhet, og i den grad det vil gjenstå noen informasjonsplikt, følger denne av forordningen, som etter personopplysningsloven § 1 er norsk lov. Om og i hvilken grad det vil foreligge noen informasjonsplikt, vil måtte avgjøres ut fra hvilke opplysninger kommisjonen faktisk får tilgang til, og departementet har ikke forutsetninger for å si noe nærmere om dette.

4.7 Forbud mot bruk av opplysninger som bevis i senere straffesak eller sivil sak

Departementet foreslår at opplysninger som kommisjonen har mottatt i medhold av forslag til lov § 3, ikke skal kunne brukes som bevis i en eventuell senere straffesak eller sivil sak. Departementets forslag til bestemmelse framgår av lovutkastet § 6.

Straffeprosessloven § 118 og tvisteloven § 22-3 inneholder bevisforbud om opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt. Uten samtykke fra departementet kan retten ikke ta imot forklaring fra et vitne, eller på annen måte få fremlagt bevis som inneholder slike opplysninger. Det fremgår av § 118 første ledd tredje punktum at departementet bare kan nekte samtykke når «åpenbaringen vil kunne utsette staten eller allmenne interesser for skade eller virke urimelig overfor den som har krav på hemmelighold». En tilnærmet likelydende bestemmelse følger av tvisteloven § 22-3 andre ledd andre punktum. Dersom samtykke gis vil en tjenestemann i utgangspunktet ha plikt til å avgi forklaring på vanlig måte.

Etter departementets syn er det nødvendig for kommisjonens arbeid at det sikres best mulig tilgang til opplysninger, og at forklaringene som gis til kommisjonen, er mest mulig fullstendige. Uten et forbud mot bruk i senere rettssaker kan det tenkes at personer med relevant informasjon ikke vil gi opplysninger i frykt for at opplysningene senere kan bli brukt i rettssaker mot vedkommende eller noen som står vedkommende nær.

Departementet viser til at en tilsvarende bestemmelse er vedtatt for blant annet NAV-granskningsutvalget, Partnerdrapsutvalget og Koronakommisjonen.

Lovbestemmelsen er en spesialregel som på sitt felt går foran straffeprosessloven og tvisteloven. Bestemmelsen er rettet mot utvekslingen av informasjon mellom kommisjonen og personer som gir opplysninger til kommisjonen. Den medfører ikke noe generelt bevisforbud for visse opplysninger og er heller ikke til hinder for at en person som gir informasjon til kommisjonen, ellers må forklare seg om samme forholdene etter de alminnelige reglene om bevis tilgang.

4.8 Arkivering, avgrensing og kassasjon

Departementet foreslår å ta inn en bestemmelse om avlevering og kassasjon av dokumenter. Departementets forslag til bestemmelse framgår av lovutkastet § 7.

Det følger av forskrift om offentlige arkiv § 21 fjerde ledd første punktum at offentlige utvalg som danner eget arkiv, skal overføre arkivet til oppdragsgiveren i ordnet stand når arbeidet er avsluttet, mens det så senere skal gjennomføres en avlevering fra oppdragsgiveren til arkivdepot. Etter departementets vurdering er det i dette tilfellet mest hensiktsmessig at kommisjonens arkivmateriale avleveres direkte til Arkivverket. Både Koronakommisjonen og NAV-granskingsutvalget har hatt en ordning der arkivmateriale blir avlevert direkte til Arkivverket.

Før det kan gjennomføres avlevering, må det på vanlig måte gjennomføres en arkivavgrensning. Departementet viser her til forskrift om offentlige arkiv § 14, der det går fram at dette skal gjennomføres senest før avlevering. Materiale som kommisjonen besitter, men som ikke omfattes av deres arkiv, skal da sorteres ut og holdes utenfor arkivmaterialet som skal avleveres. Departementet foreslår av pedagogiske hensyn at dette skal framgå direkte av loven.

Departementet foreslår at det skal framgå av loven at materiale som i utgangspunktet inngår i kommisjonens arkiv, men som ikke skal arkiveres eller bevares etter reglene i arkivlova med tilhørende forskrifter, skal kasseres etter at kommisjonen har avsluttet sitt arbeid. At materialet skal kasseres, innebærer som utgangspunkt at materialet tas ut og destrueres, jf. forskrift 19. desember 2017 nr. 2286 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift) § 7-2 bokstav j.

Departementet forutsetter at kommisjonen i oppstarten av sitt arbeid tar kontakt med Arkivverket angående opprettelsen av kommisjonens arkiv og avleveringen av arkivet.

4.9 Tidsavgrensning for deler av loven

Departementet foreslår at § 3 som gir adgangen til å gi kommisjonen opplysninger og § 5 som regulerer behandling av personopplysninger, oppheves når kommisjonen har avsluttet sitt arbeid. Departementets forslag til bestemmelse framgår av lovutkastet § 8.

Departementet mener det vil være vanskelig å begrense kommisjonens tilgang til opplysninger innenfor den perioden kommisjonen skal arbeide, og at mulige begrensninger kan lede til at kommisjonens arbeid ikke blir fullstendig.

Departementet viser til personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b, c og e hvor det følger av formålsbegrensningen i bokstav b at når formål eller delformål er oppfylt, skal personopplysningene ikke lenger behandles. Etter bokstav c om dataminimering skal behandling av personopplysninger være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for. Bokstav e omhandler lagringsbegrensning og fastsetter blant annet at personopplysninger skal lagres slik at det ikke er mulig å identifisere de registrerte i lengre perioder enn det som er nødvendig for formålene som personopplysningene behandles for. Disse prinsippene gjelder uansett for kommisjonens behandling av personopplysninger.

4.10 Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene

4.10.1 Retten til privatliv - Grunnloven § 102 m.m.

Den foreslåtte hjemmelen for kommisjonen til å innhente taushetsbelagte og sensitive personopplysninger uten samtykke fra personene opplysningene gjelder, vil innebære et inngrep i personenes rett til privatliv. Lovforslaget må derfor oppfylle de kravene som følger av Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17.

Ved vedtak av den foreslåtte loven, vil vilkåret om lovhjemmel være oppfylt. Formålet med en kommisjonens saksgjennomgang og lovforslaget er å gå dypere inn i hvordan radikalising og ekstremisme oppstår og å trekke lærdom fra sakene med sikte på å forbedre det norske samfunnets evne til å forebygge radikalising og ekstremisme. Dette må etter departementets syn anses å være et viktig og legitimt formål.

Departementet har vurdert om inngrepet vil være forholdsmessig for å nå dette målet og vurdert balansen mellom de beskyttede individuelle interessene på den ene siden og de legitime samfunnsbehovene som begrunner tiltaket på den andre.

Det er klart at innhenting og analyse av det aktuelle materialet i seg selv er egnet til å oppnå formålet, som er å gå dypere inn i hvordan radikalising og ekstremisme oppstår og å trekke lærdom fra sakene med sikte på å forbedre det norske samfunnets evne til å forebygge radikalising og ekstremisme.

Et inngrep i noens privatliv skal ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet. Departementet har derfor vurdert om formålet også kan oppnås ved tiltak som er mindre inngripende overfor enkeltpersonene opplysningene gjelder. Departementet har vurdert muligheten for å innhente materialet i anonymisert form eller å innhente materialet ved samtykke fra de berørte personene. Departementet har også vurdert om det er tilstrekkelig å bruke opplysninger som allerede er kjent gjennom åpne kilder.

Som det redegjøres for under punkt 4.1, mener departementet at verken anonymisering eller samtykke vil være tilstrekkelig som hjemmelsgrunnlag for å sikre kommisjonen tilgang til nødvendige opplysninger. Departementet anser derfor både anonymisering og samtykke som uegnet for å oppnå kommisjonens formål. Departementet viser til de nærmere vurderingene av dette ovenfor i punkt 4.1. Departementet vurderer videre at det ikke er tilstrekkelig for kommisjonen å basere seg på opplysninger som allerede er kjent gjennom åpne kilder, se nærmere vurdering også av dette i punkt 4.1.

Det materialet kommisjonen skal innhente kan inneholde svært sensitive personopplysninger. Det kan inneholde opplysninger som er gitt, for eksempel til helsepersonell, under forutsetning om konfidensialitet. Den foreslåtte hjemmelen vil dermed kunne føre til relativt store inngrep i personers privatliv. Når departementet likevel foreslår en hjemmel for å innhente taushetsbelagte opplysninger, legger departementet avgjørende vekt på de viktige samfunnshensynene kommisjonens arbeid skal bidra til å ivareta. Forebygging av radikalising, ekstremisme og de alvorlige konsekvensene dette kan ha, slik som for eksempel gjennomførte terrorhandlinger, er viktig for å ivareta den nasjonale sikkerheten og den offentlige tryggheten. Det er videre viktig for å forebygge

kriminalitet, og for å beskytte andres rettigheter og friheter. Å forebygge radikalisering, og ekstremisme er altså avgjørende for å ivareta svært viktige samfunnshensyn. Dette må etter departementets syn tillegges betydelig vekt i forholdsmessighetsvurderingen, noe som da innebærer at den enkelte må tåle mer når det gjelder inngrep i privatlivet.

Departementet viser til at det er en begrenset krets som gis tilgang til taushetsbelagte opplysninger gjennom den foreslåtte loven, og at disse er underlagt en like streng taushetsplikt som avgiveren. Det framgår også av mandatet at kommisjonen skal redegjøre for læringspunktene i sin utredning, på en måte som ivaretar den enkeltes personvern. I avveiningen av hensynet til den som rammes av inngrepet og de legitime formål som begrunner inngrepet, må den samfunnsmessige betydningen av kommisjonens arbeid tillegges stor vekt. Som nevnt gjelder dette kunnskapsbygging for å forebygge alvorlige samfunnsutfordringer. Dette formålet sett i forhold til inngrepet med dets begrensninger er etter departementets vurdering forholdsmessig. Departementet mener på denne bakgrunn at innhentingen av de nevnte taushetsbelagte og sensitive personopplysningene ikke er i strid med Grunnloven eller våre menneskerettslige forpliktelser.

4.10.2 Tilbakevirkende kraft - forholdet til Grunnloven § 97

Lovforslaget legger til rette for at kommisjonen skal få tilgang til taushetsbelagt informasjon som enkeltpersoner kan ha avgitt med en forventning om konfidensialitet. Kommisjonen vil være underlagt taushetsplikt etter forslaget § 4, og det foreslås i § 6 et forbud mot bruk av opplysninger som kommisjonen har mottatt som bevis i senere straffesak eller i sivil sak. Det eventuelle inngrep som lovforslaget vil gjøre i den enkeltes forventning om konfidensialitet, fremstår derfor som svært begrenset. Departementet viser til Lovavdelingens uttalelse 8. juni 2009 (JDLOV-2009-4068), der det er gitt en vurdering av forholdet til Grunnloven § 97 ved innføring av opplysningsplikt overfor et undersøkelsesutvalg uten hinder av taushetsplikt. Uttalelsen er inntatt som vedlegg nummer 2 til Innst. O. nr. 132 (2008–2009). Departementet mener på denne bakgrunn at lovforslaget ikke rammes av tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97.

4.10.3 Uskyldspresumsjonen

På bakgrunn av at kommisjonens saksutvalg ikke er begrenset til saker hvor det foreligger fellende dom, vil kommisjonen potensielt komme til å få innsyn i, og uttale seg om, saker der det foreligger frifinnende dom og potensielt saker som ikke har blitt behandlet for domstolene. Dette reiser enkelte problemstillinger som må drøftes i relasjon til uskyldspresumsjonen, jf. Grunnloven § 96 andre ledd, SP artikkel 14 nr. 2 og EMK art. 6 nr. 2.

Det framgår av kommisjonens mandat at kommisjonen skal gjennomgå og vurdere alvorlige saker som omhandler ekstremisme. Det kan dreie seg om saker der det foreligger en rettskraftig straffedom, men dette er ikke et krav. Det vil etter departementets syn ikke være skyldkonstaterende at kommisjonen velger ut en sak for gjennomgang. Det framgår eksplisitt av mandatet at kommisjonen ikke skal ta stilling til straffansvar eller annet rettslig ansvar i forbindelse med enkeltsaker. Dette innebærer at kommisjonen ikke skal uttale seg

skyldkonstaterende i tilfeller hvor det ikke foreligger en endelig avgjørelse av skyldspørsmålet, og at kommisjonen ikke skal komme med uttalelser som kan så tvil om riktigheten av en frifinnende dom. Dette gjelder både for utformingen av kommisjonens rapport, men også for uttalelser i andre sammenhenger. For øvrig har kommisjonen taushetsplikt, hvilket begrenser adgangen til å uttale seg om taushetsbelagte opplysninger. Det framgår av mandatet at kommisjonen i sin utredning skal redegjøre for læringspunktene fra saksgjennomgangen, på en måte som ivaretar den enkeltes personvern. Det gjelder også der kommisjonen omtaler eventuell svikt i tjenesteapparatet eller liknende.

På denne bakgrunn legger departementet til grunn at kommisjonens arbeid vil bli gjennomført på en måte som ikke krenker uskyldspresumpsjonen, jf. Grunnloven § 96 andre ledd eller våre menneskerettslige forpliktelser på området.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget vil i liten grad ha økonomiske eller administrative konsekvenser. Kostnadene ved kommisjonens arbeid dekkes innenfor Arbeids- og inkluderingsdepartementets ordinære budsjettammer, og reglene om informasjonstilgang m.m. vil i seg selv i liten grad påvirke disse kostnadene. Kommisjonens arbeid vil for øvrig trolig medføre en del innsynskrav i oversendte dokumenter og dokumenter som kommisjonen selv utarbeider, og ellers en del spørsmål og henvendelser. Dette vil bli håndtert innenfor de vanlige rammene til de organene som skal behandle de aktuelle kravene og øvrige henvendelsene, enten dette er kommisjonen selv eller andre.

6 Merknader til de enkelte paragrafene

Til § 1

Bestemmelsen i § 1 fastsetter at formålet med loven er å gi Ekstremismekommisjonen tilgang til opplysninger som er nødvendig for å få utført kommisjonens arbeid i henhold til mandatet, og å gi kommisjonen adgang til å behandle disse opplysningene. Departementet viser til de generelle merknadene i punkt 4.3.

Til § 2

Etter loven § 2 gjelder loven også på Svalbard og Jan Mayen.

Til § 3

Bestemmelsen i § 3 fastsetter at enhver uhindret av taushetsplikt kan gi Ekstremismekommisjonen de opplysningene som er nødvendige for at kommisjonen skal kunne utføre sine oppgaver. Kommisjonen består av kommisjonens leder, medlemmer og sekretariat.

Bestemmelsen innebærer ingen plikt til å gi opplysninger til kommisjonen. I utgangspunktet er det opp til den som innehar opplysningene, om vedkommende vil gi kommisjonen tilgang til dem.

Fritaket fra taushetsplikt gjelder kun så langt informasjonen er nødvendig for at kommisjonens skal kunne utføre sine oppgaver. Nødvendighetsvurderingen skal foretas av den som har de aktuelle opplysningene kommisjonen ønsker tilgang til, på samme måte som ved andre vurderinger av om det skal gis innsyn. Kommisjonen vil i tillegg kunne bistå i vurderingen av om nødvendighetskravet er oppfylt. Dersom et dokument er utferdiget av et annet organ, kan det også være aktuelt å spørre om dette organets vurdering.

Fritaket fra taushetsplikt gjelder «enhver». Dette omfatter blant annet taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 og profesjonsbestemt taushetsplikt etter helsepersonelloven §§ 21 flg., verdipapirhandelloven § 10-5, finansforetaksloven § 16-2 og eiendomsmeglingsloven § 3-6. Dette omfatter også den taushetsplikten som forutsetningsvis følger av straffeloven § 211, straffeprosessloven § 119 og tvisteloven § 22-5.

Departementet legger til grunn at kommisjonen trolig ikke vil ha behov for å innhente informasjon fra ekomtilbydere. Ekomtilbydere er gjennom ekomloven underlagt en streng profesjonsbestemt taushetsplikt. Dersom det skulle bli aktuelt for kommisjonen å innhente slike opplysninger må det vurderes konkret om det er innenfor rammene av lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) og EUs kommunikasjonsverndirektiv (2002/58/EF). Se nærmere omtale av dette ovenfor i de generelle merknadene i punkt 4.4.2.

Departementet viser ellers til de generelle merknadene i punkt 4.4.

Til § 4

Paragrafen regulerer taushetsplikten til kommisjonen, både kommisjonens medlemmer og sekretariat, og taushetsplikten til andre som utfører tjeneste eller arbeid for kommisjonen. Dette kan for eksempel være en ekstern utreder som ikke inngår i det vanlige sekretariatet, men også noen som utfører rent praktiske oppgaver som levering, transport osv., og som gjennom dette blir kjent med taushetsbelagte opplysninger.

Det følger av *første ledd første punktum* at forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjelder for kommisjonen. Etter *første ledd andre punktum* gjelder likevel ikke forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 for kommisjonen og de som utfører arbeid eller tjeneste for kommisjonen. Kommisjonen kan derfor ikke gi påtalemyndigheten eller kontrollmyndigheter opplysninger om lovbrudd ut fra allmenne hensyn.

Etter *andre ledd første punktum* kan kommisjonen og andre som utfører arbeid eller tjeneste for kommisjonen, også få en strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningslovens generelle regler. I tilfeller der kommisjonen eller andre som utfører arbeid eller tjeneste for kommisjonen, mottar opplysninger som er underlagt strengere regler om taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, vil den strengere taushetsplikten også gjelde for kommisjonen eller den som ellers blir kjent med opplysningene. Dette kan for eksempel handle om at taushetsplikten omfatter flere opplysninger, at det er en snevrere adgang til å dele opplysningene med andre, eller at taushetsplikten gjelder for en lengre periode. Etter *andre ledd andre punktum* skal en slik eventuell strengere taushetsplikt også gjelde etter at materialet er avlevert til arkivdepot. De som utfører arbeid eller tjeneste for

arkivdepotet, vil dermed ha samme taushetsplikt for slike opplysninger som medlemmene i kommisjonen.

Den som krenker taushetsplikten etter § 3, kan straffes etter straffeloven §§ 209 og 210.

Departementet viser for øvrig til de generelle merknadene i punkt 4.5.

Til § 5

Paragrafen regulerer kommisjonens behandling av personopplysninger. Bakgrunnen for dette er at kommisjonen i sitt arbeid vil behandle en rekke personopplysninger uten samtykke fra dem opplysningene gjelder.

Første ledd presiserer at kommisjonen har grunnlag til å behandle de personopplysningene som er nødvendige for formålet med kommisjonens arbeid, uten samtykke fra dem opplysningene gjelder, og at hjemmelen omfatter særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9 og personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser etter forordningen artikkel 10.

Andre ledd gjør unntak fra den registrertes rett til innsyn i personopplysningene om vedkommende etter personvernforordningen artikkel 15. Bestemmelsen sier at den registrertes rett til innsyn ikke gjelder så langt det vil «kreve en uforholdsmessig stor innsats å gi innsyn». Kommisjonens forholdsmessighetsvurdering skal være i samsvar med det som gjelder for vitenskapelige forskningsformål, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 38.1 under merknadene til § 17, hvor det blant annet uttales at «i forholdsmessighetsvurderingen inngår ikke bare den enkelte innsynsbegjæringen; også den samlede mengden av innsynsbegjæringer og potensielle innsynsbegjæringer kan tas i betraktning».

Bestemmelsen medfører ingen begrensning i den registrertes rett til å klage og bruke rettsmidler etter personvernforordningen kapittel 8. Klageinstansen ved klage over avslag på innsynskrav er Datatilsynet.

Departementet viser ellers til de generelle merknadene i punkt 4.6.

Til § 6

Bestemmelsen i § 6 fastsetter at opplysninger som kommisjonen har mottatt i medhold av § 3, ikke kan brukes som bevis i en senere straffesak eller sivil sak. Bestemmelsen er rettet mot utveksling av opplysninger mellom kommisjonen og tredjepersoner som gir opplysninger til kommisjonen. Bestemmelsen går foran de generelle reglene i tvisteloven og straffeprosessloven, noe som blant annet innebærer at unntakene fra bevisforbudet i tvisteloven § 22-3 annet og tredje ledd og de tilsvarende unntakene i straffeprosessloven § 118 ikke kommer til anvendelse.

Departementet viser ellers til de generelle merknadene i punkt 4.7.

Til § 7

Etter *første ledd første punktum* skal det gjennomføres arkivavgrensning av kommisjonens dokumentmateriale når kommisjonen har avsluttet arbeidet sitt. Dette innebærer at materiale som ikke inngår i kommisjonens arkiv, skal skilles ut og fjernes, og det skal gjøres før arkivet avleveres. Etter *første ledd andre punktum* skal så materiale som omfattes av arkiveringsplikten, avleveres direkte til arkivdepot. Dette er en noe annen løsning enn det som ellers følger av forskrift om offentlige arkiv § 21 fjerde ledd første punktum, der det heter at offentlige utvalg som danner eget arkiv, skal overføre arkivet til oppdragsgiveren i ordnet stand når arbeidet er avsluttet. Avleveringen til arkivdepot skal skje i samsvar med reglene i arkivlova og forskrift om offentlige arkiv.

Andre ledd fastsetter at materiale som i utgangspunktet inngår i kommisjonens arkiv, men som ikke skal arkiveres eller bevares etter reglene i arkivlova med tilhørende forskrifter, skal kasseres etter at kommisjonen har avsluttet sitt arbeid. At materialet skal kasseres, innebærer som utgangspunkt at materialet tas ut og destrueres, jf. forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver § 7-2 bokstav j. Dette vil være materiale som ikke er omfattet av arkivavgrensningen etter forskrift om offentlige arkiv § 14 eller bevaringspåbudet i forskriften § 15, jf. forskriften § 16.

Til § 8

Bestemmelsen i § 8 *første ledd* sier at loven trer i kraft straks. Etter *andre ledd* oppheves § 3 om adgang til å gi opplysninger til kommisjonen og § 5 om behandling av personopplysninger når kommisjonen har avsluttet sitt arbeid.

7 Forslag til lov om informasjonstilgang m.m. for Ekstremismekommisjonen

§ 1 Formålet med loven

Formålet med loven er å gi Ekstremismekommisjonen, oppnevnt av Kongen i statsråd 10. juni 2022, tilgang til opplysninger som er nødvendig for å få utført kommisjonens arbeid i henhold til mandatet, og å gi kommisjonen adgang til å behandle disse opplysningene.

§ 2 Lovens anvendelse på Svalbard og Jan Mayen

Loven gjelder på Svalbard og Jan Mayen.

§ 3 Adgang til å gi opplysninger til kommisjonen

Enhver kan uhindret av taushetsplikt gi Ekstremismekommisjonen de opplysningene som er nødvendige for at kommisjonen skal kunne utføre sine oppgaver.

§ 4 Taushetsplikt

Medlemmene i Ekstremismekommisjonen og enhver som utfører tjeneste eller arbeid for kommisjonen, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 f. Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 gjelder ikke.

Når personer som nevnt i første ledd mottar opplysninger som er undergitt strengere regler om taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, skal de strengere reglene gjelde. Det samme gjelder etter at materialet er avlevert til arkivdepot for de som er ansatt i eller som utfører arbeid eller tjeneste for arkivdepotet.

§ 5 Behandling av personopplysninger mv.

Ekstremismekommisjonen kan behandle personopplysninger som er nødvendige for formålet med kommisjonens arbeid uten samtykke fra dem opplysningene gjelder. Dette gjelder også personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og artikkel 10.

Retten til innsyn etter personvernforordningen artikkel 15 gjelder ikke så langt det vil kreve en uforholdsmessig stor innsats å gi innsyn.

§ 6 Forbud mot bruk av opplysninger som bevis i senere straffesak eller sivil sak

Opplysninger som Ekstremismekommisjonen mottar i medhold av § 3, kan ikke brukes som bevis i en senere straffesak eller sivil sak.

§ 7 Avlevering og kassasjon av dokumenter

Når Ekstremismekommisjonen har avsluttet sitt arbeid, skal det gjennomføres arkivavgrensning av kommisjonens dokumentmateriale. Materiale som omfattes av arkiveringsplikten, skal avleveres til arkivdepot.

Materiale som i utgangspunktet inngår i kommisjonens arkiv, men som ikke skal arkiveres eller bevares etter reglene i arkivlova med tilhørende forskrifter, skal kasseres når kommisjonen har avsluttet sitt arbeid.

§ 8 *Ikrafttredelse og opphør*

Loven trer i kraft straks.

§§ 3 og 5 oppheves når kommisjonen har avsluttet sitt arbeid.