



Høringsnotat

Forslag til lov om informasjonstilgang m.m.
for det eksterne utvalget som skal granske
utenlandsadopsjoner til Norge

Sendt på høring: 23. august 2023

Høringsfrist: 4. oktober 2023



Barne- og
familiedepartementet

Innholdsfortegnelse

1	Hovedinnholdet i høringsnotatet	1
2	Bakgrunn for lovforslaget.....	2
2.1	Oppnevning av utvalget	2
2.2	Utvalgets mandat – Gransking av utenlandsadopsjoner	2
2.3	Utvalgets behov for opplysninger	6
3	Gjeldende rett	6
3.1	Innledning	6
3.2	Taushetsplikt – generelle utgangspunkter.....	7
3.3	Forvaltningsloven	7
3.4	Offentleglova	9
3.5	Personvernforordningen og personopplysningsloven.....	10
3.6	Særlig om forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene	12
3.6.1	Innledning.....	12
3.6.2	Grunnloven § 102, EMK art. 8 og SP art. 17 – Retten til respekt for privatliv	12
3.6.3	Grunnloven § 97 – Forbud mot tilbakevirkende kraft.....	13
3.7	Arkivregelverket	14
4	Departementets vurderinger	14
4.1	Behovet for lovregulering	14
4.2	Lovens formål	16
4.3	Adgangen til å gi opplysninger til utvalget.....	17
4.4	Taushetsplikt og adgang til å formidle opplysninger.....	20
4.5	Personopplysninger.....	21
4.5.1	Adgang til å behandle personopplysninger	21
4.5.2	Begrensninger i retten til innsyn i egne personopplysninger	21
4.6	Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene.....	23
4.6.1	Grunnloven § 102, EMK art. 8 og SP art. 17	23
4.6.2	Grunnloven § 97.....	24
4.7	Forbud mot bruk av opplysninger som bevis i senere saker	24
4.8	Forholdet til arkivregelverket.....	25
4.9	Tidsbegrensning	26
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	26

6	Merknader til de enkelte paragrafene	27
7	Forslag til lov om informasjonstilgang for det eksterne utvalget som skal granske utenlandsadopsjoner til Norge.....	30

1 Hovedinnholdet i høringsnotatet

Barne- og familiedepartementet sender med dette på høring et forslag til lov om informasjonstilgang m.m. for det eksterne utvalget som skal granske utenlandsadopsjoner til Norge. Granskingsutvalget ble oppnevnt av Kongen i statsråd 20. juni 2023. Utvalgets arbeid er planlagt avsluttet innen to år fra oppstarten.

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

I lovforslaget er det lagt vekt på å ivareta enkeltindividers personvern og andre hensyn som begrunner at informasjon kan være underlagt taushetsplikt. Samtidig skal lovforslaget sikre at utvalget skal kunne utføre arbeidet sitt på en funksjonell og effektiv måte. At utvalget gis tilgang til alle relevante opplysninger, er nødvendig for at utvalget skal kunne levere i henhold til sitt mandat.

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:

- **Partnerdrapsutvalget**, jf. lov 29. november 2019 nr. 75 om informasjonstilgang m.m. for Partnerdraputvalget
- **NAV-granskningsutvalget**, jf. 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 sykepenge, arbeidsavklaringspenge og pleiepenge ved opphold i et annet EØS-land
- **Sannhets- og forsoningskommisjonen**, jf. lov 12. mai 2020 nr. 41 om informasjonstilgang mv. for Kommisjonen for å granske fornorskingspolitikk og urett overfor samer, kvener og norskfinner
- **Koronakommisjonen**, jf. 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)
- **Ekstremismekommisjonen**, jf. lov 20. desember 2022 nr. 97 om informasjonstilgang m.m. for Ekstremismekommisjonen
- **Koronautvalget**, jf. lov 20. desember 2022 nr. 118 om informasjonstilgang m.m. for Koronautvalget mv.
- **Baneheia-utvalget**, jf. lov 9. juni 2023 nr. 26 om informasjonstilgang m.m. for det uavhengige utvalget som skal granske straffesaken mot Viggo Kristiansen i Baneheia-saken og foreta en gjennomgang av Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker (Baneheia-utvalget).

2 Bakgrunn for lovforslaget

2.1 Oppnevning av utvalget

20. juni 2023 oppnevnte regjeringen et eksternt og uavhengig utvalg som skal granske utenlandsadopsjoner til Norge. Utvalget ledes av professor Camilla Bernt ved Universitetet i Bergen.

Det overordnede formålet med granskingen er å få svar på om det har forekommet ulovlige eller uetiske forhold i forbindelse med utenlandsadopsjoner til Norge. Utvalget skal utrede om systemet for adopsjoner til Norge har vært forsvarlig, både når det gjelder regelverk og praksis. Utvalget skal se på om hensynet til rettssikkerhet og menneskerettslige forpliktelser, herunder barnets beste, har vært ivaretatt. Formålet med gjennomgangen er videre å ta lærdom av eventuelle svakheter i systemet, og få et grunnlag for lovutvikling og utvikling av praksis for kontroll og tilsyn. Hovedproblemstillingen for utvalget er om norske myndigheter har hatt god nok kontroll med utenlandsadopsjoner, og avdekke om det har skjedd ulovligheter ved adopsjoner til Norge.

Utvalget skal legge frem sin utredning for Barne- og familiedepartementet innen 2 år fra oppstarten av arbeidet.

2.2 Utvalgets mandat – Gransking av utenlandsadopsjoner

Utvalgets mandat, som også beskriver bakgrunnen for granskningen, lyder som følger:

«Bakgrunn

Innleiing

Ein adopsjon er inngripande for alle involverte, og vil vere ein livslang prosess. Ved utanlandsadopsjonar blir eit barn tatt bort frå det opphavlege heimlandet sitt, og får ein ny heim i eit anna land. Det må derfor stillast strenge krav til reglar og prosedyrar for å få gjennomført ein utanlandsadopsjon, og til at systemet sikrar barn og familiars grunnleggjande menneskerettigheter og rettsvern.

Dei siste åra har ei rekke land gjennomført granskningar av sine adopsjonssystem, og det har blitt avdekkja uforsvarleg praksis fleire stader. Fleire av dei aktuelle opphavslanda er land som Noreg har hatt adopsjonssamarbeid med. I tillegg har det blitt avdekt i pressa at det har skjedd ulovlege handlingar i samband med adopsjonar til Noreg. Fleire av dei adopterte som har stått fram med sine historier, har fortalt at dei heller ikkje har fått tilfredsstillande oppfølging når dei har meldt frå om mistanke. Ein kan dermed ikkje utelukke at det har vore uforsvarlege sider ved det norske systemet for utanlandsadopsjonar.

Historikk

Talet på utanlandsadopsjonar har gått kraftig ned i Noreg dei to siste tiåra. I 2022 blei 45 barn adopterte til Noreg. Midt på 80-talet var talet på utanlandsadopsjonar til Noreg mellom 500 og 600 årleg, og i 2005 blei over 700 adopsjonar formidla gjennom norske adopsjonsorganisasjonar. På 60- og 70-talet var det flest adopsjonar frå Asia, medan søramerikanske land dominerte på 80-talet. I dag har Noreg samarbeid med ti land, med flest adopsjonar frå Colombia, Sør-Afrika og Thailand i løpet av dei siste åra.

I dag går fleire av sakene gjennom Fagleg rådgjevande utval, samanlikna med tidlegare. Dette er saker som enten gjeld barn som har fylt fem år, søskengrupper på fleire enn to barn, eller saker der barnet av andre grunnar treng spesiell støtte.

Før Familie- og forbrukardepartementet, seinare Barne- og familiedepartementet, fekk ansvaret for adopsjon i 1990, har både Justisdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet (tidlegare Sosialdepartementet) og Forbrukar- og administrasjonsdepartementet hatt ansvar for feltet. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), som er adopsjonsmyndigheit i Noreg, vart oppretta i 2004. Før dette har mellom anna Statens ungdoms- og adopsjonskontor og Rådet for internasjonale adopsjonar hatt denne oppgåva.

Adopsjonssystemet i Noreg

Utanlandsadopsjon er i dag regulert i barnekonvensjonen, der artikkel 21 gjeld spesifikt utanlandsadopsjon, adopsjonslova og Haagkonvensjonen 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjonar. Frå 2003 gjeld barnekonvensjonen som norsk lov gjennom menneskerettslova. Haagkonvensjonen 1993, som tredde i kraft i Noreg i 1998, skal førebyggje bortføring av barn, og motarbeide menneskehandel og trafficking. Konvensjonen har reglar om kva som er høvesvis opphavslandet og mottakarlandet sine plikter i samband med konkrete adopsjonar.

Internasjonal adopsjon skal berre skje viss styresmaktene i heimlandet til barnet ikkje har greidd å finne ein familie i dette landet. Noreg har i dag berre samarbeid med to land som ikkje er tilslutta Haagkonvensjonen 1993: Sør-Korea og Taiwan. Noreg kan ha eit slikt samarbeid så lenge landet har eit adopsjonssystem i samsvar med konvensjonen sine føremål og prinsipp. Noreg har (etter 1998) avslutta adopsjonssamarbeid med opphavsland som ikkje kan dokumentere at plikter etter konvensjonen vert overhaldne.

Normalt blir adopsjonen gjennomført i barnet sitt opphavsland. Ei endeleg avgjerd om adopsjon frå offentleg styresmakt eller domstol i eit anna land skal utan vidare godkjennast i Noreg dersom det er gitt førehandssamtykke. Adopsjonar skal som hovudregel skje gjennom organisasjonar som har drifts- og formidlingsløyve. Bufdir kan gi organisasjonar som har driftsløyve til å arbeide med adopsjon, tidsavgrensa løyve til å formidle barn frå enkeltland. Bufdir undersøker at det aktuelle landet (opphavslandet til barnet) har behov for adoptivfamiliar i utlandet, at landet har tilfredsstillande lovgiving og adopsjonssystem, og at den norske adopsjonsorganisasjonen har innsikt i og kunnskap om lover, reglar og prosedyrar som gjeld for internasjonale adopsjonar i landet. Bufdir fører tilsyn med alle sider av verksemda til adopsjonsorganisasjonen, og gjennomfører tilsynsreiser til samarbeidsland. I tillegg har Barne- og ungdoms- og familieetaten (Bufetat) eit ansvar for godkjenning av adoptivsøkjjarar i Noreg.

Det er unntaksvis mogleg med adopsjon utanom organisasjon i Noreg. Dette gjeld både for kjent og ukjent barn. For all slik adopsjon er det krav om at minst ein av søkjarane har ei spesiell tilknytning til det landet der barnet har den vanlege bustaden sin, og at adopsjonen kan gjennomførast på ein forsvarleg måte. Vidare kan eit ukjent barn berre adopterast utanom ein organisasjon dersom ingen norsk adopsjonsorganisasjon har formidlingsløyve i landet det skal adopterast frå. For adopsjon av kjent barn, krevst det nær personleg tilknytning til barnet eller den nære familien til barnet, og at kontakten er etablert utan adopsjonsføremål. Ved adopsjon av kjent barn er det vidare eit krav at barnet må mangle tryggleik og faste omsorgspersonar i opphavslandet.

Utfordringar

Internasjonale adopsjonar inneber at to land samarbeider om ein adopsjon på tvers av landegrensar. Det er behov for eit samarbeid både på systemnivå og om enkeltsaker, og Haagkonvensjonen 1993 har reglar som sikrar at ansvar og plikter er delt mellom landa.

Slike adopsjonar kviler på to sett av nasjonale regelverk og praksis, samt internasjonale reglar. For Noreg sin del inneber dette eit samarbeid med ulike land, med ulike reglar og praksisar. Lov og praksis har utvikla seg, både i Noreg og i dei aktuelle opphavslanda, og det har vore utfordrande å få ei heilskapleg oversikt over system, reglar og praksis som har vore gjeldande for adopsjonar til Noreg opp til i dag.

Før barnekonvensjonen og Haagkonvensjonen 1993 var adopsjonspraksis i avgrensa grad regulert samanlikna med i dag, og den internasjonale reguleringa var ikkje tilfredsstillande sett frå dagens ståstad.

Både mottakarland og enkelte opphavsland har no sett i gong granskingar for å undersøke korleis internasjonale adopsjonar har vore gjennomført dei siste tiåra. Dette er innretta på ulike måtar. FN-komiteanees Joint Statement on Illegal Intercountry Adoptions (2022) tilrår at landa bør vurdere å etablere ein uavhengig kommisjon der dette er passande.

Føremålet med granskinga

Eit overordna føremål med arbeidet er å få svar på om det har vore ulovlege eller uetiske forhold i samband med utanlandsadopsjonar til Noreg.

Utvalet skal greie ut om systemet for adopsjonar til Noreg har vore forsvarleg. Dette inkluderer spørsmål om regelverk og praksis. Utvalet skal sjå på om omsynet til rettstryggleik og menneskerettslege forpliktingar, irekna barnets beste, har vore ivaretatt.

Målet er vidare å ta lærdom av eventuelle svakheiter i systemet. Gjennomgangen skal gi eit grunnlag for lovutvikling samt utvikling av praksis for kontroll og tilsyn.

Hovudproblemstillinga for utvalet er å greie ut om norske styresmakter har hatt god nok kontroll med utanlandsadopsjonar og avdekke om det har skjedd ulovlegheiter ved adopsjonar til Noreg.

Oppgåvene til utvalet

Utvalet skal granske adopsjonar på systemnivå, og skal gå inn i eit utval av enkeltsaker. Utvalet skal skildre kva system som har eksistert for kontroll og tilsyn med utanlandsadopsjonar. Utvalet skal vurdere korleis norske styresmakter har handtert situasjonar der dei har fått varsel eller kunnskap om omstende i opphavslanda med behov for oppfølging. Utførte vurderingar og tiltak skal undersøkjast, under dette om styresmaktene har avbrote samarbeid med opphavsland når det har vore grunnlag for det. Når det gjeld plikter for opphavslanda, skal utvalet sjå på om ein frå norsk side har hatt høve og oppmoding til å følgje tettare opp. Dette gjeld prosedyrane for å kople potensielle adoptivforeldre og adoptivbarn, kontroll med opplysningar om barnets identitet og familietilknytning, samt samtykke.

Utvalet skal vidare sjå på om norske styresmakter og adopsjonsforeiningar har hatt høve og oppmoding til å følgje tettare opp når det gjeld pengeoverføringar i samband med adopsjonar, både pengeoverføringar frå Noreg til opphavslandet, og mellom aktørar i opphavslandet.

Utvalet skal òg vurdere korleis ratifiseringa av Haagkonvensjonen 1993 førte til endringar i regelverk og praksis for adopsjonar til Noreg.

Utvalet skal sjå på om vurderingane har vore grundige nok når det har vore gitt formidlingsløyve til samarbeid med opphavsland. Utvalet skal sjå på om det er tilhøve som burde ha vore fanga opp i sakshandsaminga av formidlingsløyver.

Utvalet må òg vurdere regelverk og praksis for å gi førehandssamtykke til søknader om adopsjon. Her må utvalet vurdere kva som har vore vurderingstema, om det beste for barnet har vore høgt nok prioritert, og om det har vore strenge nok krav til foreldra ut frå den aktuelle konteksten som utanlandsadopsjon representerer.

Utvalet bør sjå på funn i undersøkingar frå andre land der dette er hensiktsmessig, og vurdere om tilhøva er samanliknbare.

Utvalet skal vidare sjå på behovet for framoverretta tiltak, og kome med tilrådingar om systemet for adopsjon i framtida. Tilrådingar om systemet i framtida skal vere basert på krava i utgreiingsinstruksen, under dette vurdering av alternative tiltak og konsekvensar (inkludert økonomiske) av ulike forslag.

Dei fleste adopsjonar skjer gjennom adopsjonsorganisasjonar, og slike adopsjonar vil utgjere det største temaet for utvalet. Utvalet skal i tillegg sjå på adopsjonar utanom organisasjon. Utvalet skal sjå på både avslag og godkjenningar for å få eit representativt bilete av praksis, og utvalet må sjå på ulike land og tidsperiodar.

Utvalet bør sjå på barnets moglegheiter til å få kunnskap om sitt biologiske opphav, plikta hos adoptivforeldra til å dele opplysningar om adopsjonen med barnet og barnet sin rett til innsyn i eiga adopsjonssak. Særleg bør utvalet sjå på praksisen med anonym adopsjon, som no er regulert gjennom Haagkonvensjonen. Utvalet skal vurdere korleis barna og familiane er blitt ivaretatt i Noreg etter gjennomført adopsjon.

Nærare om land og tidsperiodar

Utvalet skal granske adopsjonssystemet knytt til alle opphavsland Noreg har adoptert barn frå. Utvalet skal gå gjennom eit utval av saker frå kvart land Noreg har samarbeidd med, for å kunne ta stilling til om samarbeidet har vore forsvarleg. Utvalet kan gjere eigne vurderingar av kor omfattande ein skal gå inn i granskinga når det gjeld dei ulike landa. Men utvalet må som minimum prioritere ei grundigare granskning av desse landa (i alfabetisk rekkefølge): Bangladesh, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Etiopia, Indonesia, Kina, Sri Lanka, Sør-Korea og Vietnam. Det er også grunn til å gå nærare inn på land som adopsjonsorganisasjonane eller norske myndigheiter har avgjort å avslutte adopsjonsformidlingar frå.

Når det gjeld tidsperiodar bør utvalet sjølv vurdere kva periodar det er naudsynt og føremåls-tenleg å granske i tilknytning til kvart enkelt land. Utvalet må likevel sørge for å vurdere prosessar både før og etter 1998, då Noreg slutta seg til Haagkonvensjonen, for om mogleg å vurdere korleis ratifiseringa har verka. Det må takast ulike omsyn når det gjeld dei ulike landa, og utvalet er i tillegg forventa å tilpasse seg etter sine eigne funn undervegs. Utvalet skal grunngi avgrensingar og val av tidsperiodar.

Om prosessen

Utvalet må leggje til rette for mest mogleg openheit i arbeidet. Enkeltpersonar skal kunne ta kontakt med utvalet. Utvalet må ha eit system for å ta imot opplysningar frå privatpersonar, og bruke slike opplysningar som bakgrunn for sitt arbeid.

Utvalet skal sørge for innspel frå og dialog med aktuelle aktørar, inkludert organisasjonane som organiserer adopterte, adopterte som ikkje er knytt til ei organisert gruppering, og adoptivforeldre. Utvalet kan, om mogleg, få informasjon frå biologiske foreldre.

Utvalet skal i samarbeid med departementet sette ned ei referansegruppe som utvalet skal bruke i sitt pågåande arbeid. Utvalet står elles fritt til å gjere val i arbeidet med medverknad.

Ettersom utvalet òg skal sjå på konkrete adopsjonssaker i arbeidet, vil regjeringa fremje forslag om ei mellombels lov om informasjonstilgang for utvalet. Lova vil gi utvalet tilgang til nødvendig informasjon underlagd teieplikt, og sikre at dei kan utføre oppgåvene sine på ein god og effektiv måte. Eventuelle enkeltsaker som blir omtalte i rapporten frå utvalet skal gjerast anonyme.

Utvalet kan samarbeide med andre lands granskingsutval mv. Det ligg utanfor dette utvalets mandat å medverke til utanlandske granskingar av enkeltsaker i opphavslanda.

Utvalet kan ta opp spørsmål om tolking eller avgrensing av mandatet med Barne- og familiedepartementet. Departementet kan supplere mandatet ved behov.

Utvalet skal leggje fram sine funn i ei norsk offentleg utgreiing (NOU). I NOU-en skal det takast inn eit samandrag av hovudfunna i rapporten på engelsk. Utvalet skal òg utarbeide ei oppsummering for barn.

Frist for utvalet er inntil 2 år frå oppstart. Utvalet skal levere ein eller fleire delrapportar om tilhøva i enkeltland eller andre tema som er eigna. Adopsjonssaker frå Ecuador og Sør-Korea og eventuelle andre aktuelle land skal prioriterast. Om utvalet vurderer at adopsjonar til Norge frå visse land bør stoppast, skal utvalet ta dette opp med Bufdir og departementet.»

2.3 Utvalgets behov for opplysninger

Utvalget skal granske adopsjoner på systemnivå, men skal også gå inn i et utvalg av konkrete enkeltsaker. Disse enkeltsakene vil omfatte en stor mengde taushetsbelagte og sensitive personopplysninger. Utvalget kan også ha behov for annen taushetsbelagt informasjon for å utføre oppdraget sitt.

Det er derfor nødvendig å fastsette regler om informasjonstilgang for utvalget, hvilke taushetspliktregler som skal gjelde, rettsgrunnlaget for utvalgets behandling av personopplysninger og et forbud mot bruk av opplysninger som bevis i senere saker. Departementet viser til de nærmere drøftelsene om dette nedenfor.

3 Gjeldende rett

3.1 Innledning

Utvalg oppnevnt av det offentlige regnes som forvaltningsorganer, jf. forvaltningsloven § 1 andre punktum, og vil i utgangspunktet omfattes av lov- og regelverket som gjelder for forvaltningsorganer generelt. Dette innebærer blant annet at forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova kapittel II vil komme til anvendelse. Gjennom arbeidet vil utvalget også behandle opplysninger som omfattes av personopplysningsloven og dermed være underlagt kravene til behandling av personopplysninger.

For å kunne utføre sitt oppdrag, vil granskingsutvalget ha behov for tilgang til opplysninger fra andre forvaltningsorganer som har behandlet saker dekket av utvalgets mandat. I hvilken grad offentlige kommisjoner og utvalg kan få tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra andre offentlige myndigheter, 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 også andre personer og organisasjoner være underlagt taushetsplikt som begrenser deres adgang til å meddele opplysninger til utvalget.

I rundskriv G-48/75 Regler for granskingskommisjoner er det gitt nærmere veiledning om oppnevning av granskingskommisjoner og om de saksbehandlingsregler som må eller bør følges. På bakgrunn av at utvalgets oppgave er en helhetlig gransking av adopsjoner på systemnivå, ikke å utrede eller granske eventuelle feil gjort av enkeltpersoner, vil mange av reglene og prinsippene i rundskriv G-48/75 ikke få anvendelse for utvalgets arbeid. Eksempelvis må det legges til grunn at reglene om partsrettigheter i rundskrivet trolig ikke vil komme til anvendelse i forbindelse med utvalgets arbeid. I vurderingen av hvilke andre regler og prinsipper i rundskrivet som får anvendelse for utvalgets arbeid, må det ses hen til utvalgets mandat.

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. 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 andre ledd, og sosiale tjenester innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen, jf. sosialtjenesteloven § 44 andre ledd.

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 og ansatte ved familievernkontorer undergitt slik særskilt taushetsplikt, jf. helsepersonelloven §§ 21 flg. og familievernkontorloven § 5. 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. Advokaters taushetsplikt er nå lovfestet i den nye advokatloven, men denne har ennå ikke trådt i kraft.

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 oppnevnte utvalg. Dette omfatter blant annet forvaltningsloven §§ 13 til 13 g, som omhandler regler om taushetsplikt og begrensninger i taushetsplikten.

Det følger av forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 at enhver som utfører «tjeneste eller arbeid» for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det vedkommende i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om «noens personlige forhold», og av § 13 første ledd nr. 2 at det samme gjelder 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».

Opplysninger om fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted regnes i utgangspunktet ikke som «noens personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13 andre ledd. Dersom slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige, er de likevel underlagt taushetsplikt.

Forvaltningsloven §§ 13 a og 13 b inneholder unntak og begrensninger i taushetsplikten som gir forvaltningsorganer adgang til å formidle opplysninger. Her nevnes bare de bestemmelsene som antas å kunne være aktuelle for utvalget.

Forvaltningsloven § 13 a nr. 1 åpner for at opplysninger formidles når det foreligger samtykke fra den eller de taushetsplikten skal beskytte. Et slikt samtykke skal være informert, frivillig og kan når som helst trekkes tilbake. Etter § 13 a nr. 2 er ikke taushetsplikt til hinder for at opplysninger gis i statistisk form, eller ved at individualiserende kjennetegn utelates. § 13 a nr. 3 sier at opplysninger kan brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig. Eksemplene i loven, som er de praktisk viktigste, er at 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 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).

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 utvalgets arbeid er systemgransking, og arbeidet vil ikke rette seg mot eller direkte gjelde bestemte personer.

Utvalget skal avgi en sluttrapport hvor eventuelle enkeltsaker og personopplysninger vil gjengis anonymisert og på en måte som sikrer at de adopterte vil ikke kunne identifiseres.

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. Det fremgår av tredje ledd andre punktum at taushetsplikten som hovedregel bortfaller etter 60 år.

Forvaltningsloven § 13 f første ledd sier at i tilfeller der taushetsplikt følger av bestemmelser i lov, forskrift eller instruks av hensyn til private interesser, gjelder forvaltningslovens bestemmelser i §§ 13 til 13 e som utfyllende regler, med mindre annet er bestemt i eller i medhold av lov. Videre følger det av forvaltningsloven § 13 f andre ledd at bestemmelser om rett eller plikt til å gi opplysninger ikke begrenser lovbestemt taushetsplikt, med mindre vedkommende bestemmelse fastsetter eller klart forutsetter at taushetsplikten ikke skal gjelde.

Offentlige utvalg er ellers bundet av habilitetsreglene i forvaltningsloven §§ 6 flg.

3.4 Offentleglova

Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) gjelder for offentlige utvalg. Ifølge hovedregelen om innsyn i § 3 er saksdokumenter, journaler og lignende registre i forvaltningen offentlige, med mindre noe annet er bestemt i eller i medhold av lov.

Begrepet «saksdokument» er definert slik i offentliglova § 4 andre ledd:

«Saksdokument for organet 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. Eit dokument er oppretta når det er sendt ut av organet. Dersom dette ikkje skjer, skal dokumentet reknast som oppretta når det er ferdigstilt.»

Skriftlige rapporter, uttalelser og lignende sendt til et offentlig oppnevnt utvalg omfattes av lovens saksdokumentbegrep.

Dersom opplysninger som er innhentet under forklaring for et offentlig oppnevnt utvalg nedtegnes eller på annen måte lagres på et medium for senere lesing, lytting, fremvisning, overføring eller lignende, vil det foreligge et dokument i lovens forstand, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav f og offentliglova § 4 første ledd, og dermed også et «saksdokument».

Offentliglova kapittel 3 inneholder flere bestemmelser som gir hjemmel for å unnta opplysninger eller dokumenter fra offentlighet. I § 14 første ledd åpnes det for eksempel for å unnta dokumenter som offentlige utvalg selv har utarbeidet for sin interne saksforberedelse (såkalte «organinterne dokumenter»). Dette vil omfatte utvalgets nedtegninger av eller referater fra muntlige forklaringer, forutsatt at den som avgir forklaringen ikke får en kopi, et fotografi eller lignende av dokumentet og heller ikke får skrive det av, og det heller ikke gis kopi eller lignende til andre utenfor utvalget. Unntaket

vil kunne brukes selv om den som avgir forklaringen, får lese gjennom, eller få opplest, nedtegningen eller referatet hos utvalget.

Dersom offentlige utvalg 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. Oversending til et kontroll-, tilsyns- eller granskningsorgan medfører generelt ikke at unntaksmuligheten går tapt. 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. Noe annet ville kunne føre til en begrenset informasjonstilgang. Dette gjelder for øvrig tilsvarende for dokumenter som i utgangspunktet er omfattet av noen av unntakene i offentleglova § 15. Ved innsynskrav vil offentlige utvalg kunne bruke det samme unntaket fra innsyn som avsenderorganet. Oversending av slike dokumenter vil derfor ikke utelukke at unntakene i offentleglova §§ 14 og 15 kan benyttes.

Det følger videre av offentleglova § 13 første ledd at opplysninger underlagt lovfestet taushetsplikt er unntatt fra innsyn. Merinnsyn etter offentleglova § 11 er ikke aktuelt for slike opplysninger, men unntakene fra taushetsplikten må vurderes. Når deler av et dokument unntas offentlighet, åpner offentleglova § 12 bokstav a til c for at også resten av dokumentet i enkelte tilfeller kan unntas fra offentlighet.

Avgjørelsene til offentlige utvalg etter offentleglova kan påklages, jf. lovens § 32 første ledd. Dette vil særlig gjelde helt eller delvis avslag på krav om innsyn, men også for eksempel avgjørelser om hvordan innsyn skal gis og avgjørelser om å kreve betaling for innsyn. For utvalg som er uavhengig i sitt virke vil klageinstansen være det administrativt overordnede organet, jf. offentlegforskrifta § 11 første ledd. For granskingsutvalget for utenlandsadopsjoner vil dette være Barne- og familiedepartementet.

3.5 Personvernforordningen og personopplysningsloven

Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) gjennomfører i norsk rett Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (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.

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 personvernforordningen 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, rettfærdig og åpen måte med hensyn til den registrerte.

For at en behandling av personopplysninger skal være lovlig, må det foreligge et behandlingsgrunnlag. Etter artikkel 6 nr. 1 bokstav e er behandling av personopplysninger lovlig dersom «behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt». For at dette behandlingsgrunnlaget skal kunne benyttes, må det foreligge et såkalt supplerende rettslig grunnlag, jf. artikkel 6 nr. 3 bokstav b og Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.3.2.

Artikkel 9 oppstiller særskilte regler for behandling av såkalte særlige kategorier av personopplysninger (tidligere kalt sensitive personopplysninger), som blant annet omfatter genetiske og biometriske opplysninger med det formål å entydig identifisere en fysisk person samt helseopplysninger. Etter artikkel 9 nr. 2 bokstav g kan slike særlige kategorier personopplysninger behandles dersom:

«Behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, på grunnlag av unionsretten eller medlemstatenes nasjonale 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 lovovertrædelser 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 ett formål, bare kan brukes til et nytt formål (viderebehandles) dersom den nye behandlingen 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. 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».

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 behandlingen utføres i samsvar med forordningen.

Personvernforordningen kapittel 3 gir 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 artikkel 12 til 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 og de registrertes rett til å bli underrettet om begrensningen, med mindre dette kan skade formålet med begrensningen.

3.6 Særlig om forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene

3.6.1 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 er Den europeiske menneskerettskonvensjon 4. november 1950 (EMK) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter 16. desember 1966 (SP), som begge gjennomføres i norsk rett 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.

3.6.2 Grunnloven § 102, EMK art. 8 og SP art. 17 – 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 sitt 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 artikkel 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 fremtidig praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) ikke skal ha samme prejudikatsvirkning ved grunnlovstolking som ved tolkingen av konvensjonsbestemmelsene.

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 (avsnitt 60) har Høyesterett gitt enkelte anvisninger på hva som skal inngå i forholdsmessighetsvurderingen. Der fremgår at vurderingen «må ha for øye balansen mellom de beskyttede individuelle interessene på den ene siden og de legitime samfunnsbehovene som begrunner tiltaket på den andre».

3.6.3 Grunnloven § 97 – Forbud mot tilbakevirkende kraft

Lovforslaget legger til rette for at granskingsutvalget skal kunne motta taushetsbelagte opplysninger. Enkeltpersonen som den taushetsbelagte informasjonen gjelder, kan ha avgitt informasjonen under en forventning om konfidensialitet. Departementet vil derfor omtale Grunnloven § 97 som 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. Lovavdelingen konkluderte der med at de så det som nokså klart at forslaget om opplysningsplikt uten hinder av taushetsplikt overfor et undersøkelsesorgan som selv vil være underlagt strenge taushetspliktregler, ikke rammes av tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97. Uttalelsen er inntatt som vedlegg nummer 2 til Innst. O. nr. 132 (2008–2009), og det vises til denne.

3.7 Arkivregelverket

Offentlige utvalg er underlagt reglene om offentlige arkiver i arkivlova kapittel II med tilhørende forskrifter, jf. arkivlova § 5. I henhold til forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften) § 2 andre ledd skal offentlige utvalg opprettet ved lov eller kongelig resolusjon, ha sitt eget arkiv, med mindre det er fastsatt noe annet.

Arkivforskriften § 2 femte ledd fastsetter hvilke bestemmelser som gjelder for offentlige utvalg som danner egne arkiv. Det er blant annet unntak for bestemmelsene som stiller krav om arkivplan, klassifikasjonsbestemmelser og adresse for mottak av epost. For øvrig skal offentlige utvalg følge reglene om journalføring, sørge for sikker bevaring av arkivmaterialet og ellers oppfylle kravene som gjelder for offentlige arkiv, herunder utarbeide egne spesifiserte kassasjonsbestemmelser for fagsakene, jf. forskriften § 16. Arkivverket gir nærmere veiledning.

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 forskrift om offentlige arkiv § 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.

Personvernforordningen artikkel 17 nr. 3 bokstav b fastsetter at den registrerte ikke kan kreve sletting av personopplysninger etter nr. 1 når videre behandling er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse. Dette kan for eksempel være arkiveringsplikt. Opplysninger som faller inn under arkiveringsplikten etter arkivlova og arkivforskriften, vil således 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 etter reglene i forskrift om offentlige arkiv.

4 Departementets vurderinger

4.1 Behovet for lovregulering

Grunnlaget for oppnevningen av granskingsutvalget for utenlandsadopsjoner er blant annet at en rekke land har gjennomført granskninger av sine egne adopsjonssystemer, og avdekket uforsvarlig praksis. Dette gjelder blant annet opphavsland som Norge har samarbeidet med.

I tillegg har det blitt avdekket i mediene at det kan ha skjedd ulovlige handlinger i opphavsløst i forbindelse med adopsjoner til Norge. Flere av de adopterte har uttalt at de ikke har fått tilfredsstillende oppfølging når de har meldt fra om mistanke. Det vises ellers til redegjørelse for bakgrunn og henvisning til utvalgets mandat i høringsnotatets kapittel 2.

Det er derfor helt sentralt at utvalget gis et best mulig grunnlag for å granske utenlandsadopsjoner til Norge. Det innebærer at utvalget har behov for tilgang til informasjon som er relevant og nødvendig for å oppfylle utvalgets mandat.

Departementet legger til grunn at en del av de opplysningene som det er aktuelt for utvalget 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 mv.).

Departementet viser til at dersom utvalget 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 utvalget *uten hinder av taushetsplikt*. Departementet mener at det verken vil være hensiktsmessig eller tilstrekkelig å basere formidlingen av opplysninger på samtykke alene. Det vil være krevende å innhente samtykke fra alle aktuelle berørte, og et samtykkekrav kan medføre at opplysninger ikke meddeles utvalget. Man risikerer da at utvalgets informasjonsgrunnlag blir systematisk skjevt, noe som vil forringe validiteten.

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 krysskobling av de opplysningene som det er aktuelt å gi, og andre opplysninger. Som nevnt foreligger det egentlig ikke noen taushetsplikt når vilkårene i § 13 a nr. 2 er oppfylt.

Disse forutsetningene innebærer etter departementets syn at heller ikke anonymisering er et tilstrekkelig grunnlag for å gi utvalget tilgang til opplysninger i konkrete saker. Det vil ikke være mulig å innhente og koble sammen opplysninger fra flere tjenester i samme sak uten at de som skal be om opplysninger, kan identifisere saken og de personene saken gjelder.

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 utvalget. Den gjelder imidlertid bare for personer som er underlagt forvaltningsmessig taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13, og omfatter ikke tjenester og personer med profesjonsbestemt taushetsplikt. Departementet legger til grunn at opplysninger som er nødvendig for at utvalget 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 at hensynet til klarhet og tydelighet tilsier at adgangen til å gi opplysninger til utvalget bør reguleres særskilt i lov. Det er et selvstendig og 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 utvalget uten å bryte lovbestemt taushetsplikt.

For å sikre utvalgets tilgang til opplysninger, foreslår departementet derfor å lovregulere at enhver, uten hinder av taushetsplikt, kan gi de opplysninger til utvalget som er nødvendig for utvalgets arbeid. Forslaget er nærmere omtalt nedenfor i punkt 4.3.

For det andre må det sikres at utvalgets egen taushetsplikt er *regulert på en hensiktsmessig måte*. Uten særskilt lovregulering vil de alminnelige taushetspliktreglene i forvaltningsloven §§ 13 til 13 g gjelde. Etter departementets oppfatning er det imidlertid nødvendig å innføre noen særregler for utvalget, særlig fordi utvalget kan få innsyn i opplysninger fra tjenester og personer som er bundet av ulike former for taushetsplikt.

Etter departementets oppfatning er det således både behov for å lovregulere hvilken taushetsplikt som skal gjelde for utvalget, og utvalgets adgang til å formidle disse opplysningene. Forslaget er nærmere omtalt nedenfor i punkt 4.4.

For det tredje må det sikres at utvalget har et *tilstrekkelig rettsgrunnlag etter personvernforordningen* for innhenting og den videre behandlingen av personopplysningene, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e, artikkel 6 nr. 4, artikkel 9 nr. 2 bokstav g og artikkel 10 i personvernforordningen. Se nærmere omtale nedenfor i punkt 4.5.

Departementet viser til at ved oppnevningen av andre sammenlignbare utvalg og kommisjoner har tilsvarende spørsmål vært gjenstand for lovregulering. Dette gjelder blant annet for Partnerdrapsutvalget, NAV-granskningsutvalget, Sannhets- og forsoningskommisjonen, Koronakommisjonen, Ekstremismekommisjonen, Koronautvalget og Baneheiautvalget.

4.2 Lovens formål

Departementet foreslår en egen formålsbestemmelse i lovutkastet § 1 som tydeliggjør at formålet med loven er å sikre at granskingsutvalget får tilgang til nødvendige opplysninger for å få utført sitt arbeid i henhold til mandatet, og å gi utvalget adgang til å behandle disse opplysningene. Departementet legger til grunn at det ikke er strengt nødvendig med en formålsbestemmelse i loven, siden mandatet tydelig angir formålet med utvalgets arbeid, men har kommet til at det er ryddig å tydeliggjøre utvalgets oppgaver også i loven.

Formålsbestemmelsen viser til utvalgets mandat, som vil være utgangspunktet for vurderingen av hvilke opplysninger som er nødvendige og relevante for utvalgets arbeid, og med det faller inn under det foreslåtte fritaket fra taushetsplikten.

Etter departementets vurdering er lovens formål tilstrekkelig klart og presist til at kravet i personvernforordningen § 5 nr. 1 bokstav b er oppfylt.

4.3 Adgangen til å gi opplysninger til utvalget

Departementet foreslår å lovfeste i lovutkastet § 2 at enhver, uten hinder av taushetsplikt, kan gi granskingsutvalget opplysninger som er nødvendige for utvalgets arbeid. Forslaget innebærer at offentlige myndigheter, personer som er underlagt profesjonsbestemt taushetsplikt, og personer som har taushetsplikt på annet grunnlag, uhindret av taushetsplikt kan gi opplysninger til utvalget. Bestemmelsen er utformet slik at den gir adgang til å gi utvalget tilgang til taushetsbelagte opplysninger, men ingen plikt til å forklare seg eller gi opplysninger til utvalget.

Taushetsplikten etter forvaltningsloven, politiregisterloven og andre forvaltningsrettslige lover 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 allmenhetens 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 samfunnsnyttens av utvalgets arbeid må være avgjørende.

Departementet mener at det ikke vil være gjennomførbart for utvalget å oppfylle mandatet uten at det gis fritak fra lovbestemte taushetspliktsregler. Departementet har videre lagt vesentlig vekt på at informasjonsvernet kan ivaretas ved at utvalget pålegges en like streng taushetsplikt som avgiveren av opplysningene er underlagt. Et annet vesentlig moment er at loven ikke pålegger noen plikt til å gi opplysninger til utvalget.

Det presiseres i den foreslåtte bestemmelsen at tilgangen til taushetsbelagte opplysninger skal være begrenset til de opplysningene som er *nødvendige* for at utvalget skal kunne ivareta de oppgavene som følger av mandatet. Dette innebærer tilgang til dokumenter på de saksområdene som fremgår av mandatet, men også opplysninger om andre saksområder vil kunne innhentes så langt det er nødvendig for utvalgets arbeid.

Nødvendighetskriteriet innebærer at det må vurderes om det er nødvendig for at utvalget skal kunne utføre sin oppgave å gi tilgang til taushetsbelagte opplysninger, eller om det er tilstrekkelig for utvalget å motta anonymiserte opplysninger. I de tilfellene hvor anonymiserte opplysninger er tilstrekkelig for at utvalget kan utføre sitt oppdrag, vil avsenderen ikke være fritatt fra taushetsplikten etter lovutkastet § 2. Det kan imidlertid være vanskelig å avgjøre hva som er «nødvendig» for utvalget å få tilgang til. 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 utvalget, selv om det senere viser seg at utvalget ikke hadde behov for opplysningene.

Departementet legger til grunn at når det først er ansett nødvendig for utvalget å gå inn i en enkeltsak, vil det neppe være nødvendig eller mulig å gjøre inngående vurderinger av hvilke opplysninger som er nødvendige og ikke nødvendige, ettersom dette kan gjelde sakspapirer

mv. som er svært omfattende. Fritaket for taushetsplikt må da som utgangspunkt kunne anses å gjelde alle opplysninger i enkeltsaken.

Nødvendighetsvurderingen må foretas av organet som har de aktuelle opplysningene utvalget ønsker tilgang til, på samme måte som ved andre vurderinger av om det skal gis innsyn. Utvalget 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.

Departementet foreslår at samtlige medlemmer av utvalget og utvalgets 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 sakstilfanget ble snevrere. En slik løsning bør derfor ikke gjentas. I tillegg viser departementet til at opplysningene uansett vil være tilgjengelig kun for utvalgets fem medlemmer og dets sekretariat, altså en meget begrenset personkrets.

Departementet legger til grunn at bestemmelsen 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, og behandling av personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser i artikkel 10.

Lovutkastet § 2 gir et generelt fritak fra taushetsplikt, og departementet mener det derfor ikke er behov for å henvide til den forvaltningsmessige taushetsplikten eller bestemte former for profesjonsbestemt taushetsplikt i § 2. Departementet presiserer for øvrig at lovutkastets § 2 også vil gi adgang til unntak fra privatrettslig taushetsplikt. Det vil ikke være lovstridig eller et avtalebrudd å gi opplysninger i strid med en eventuell taushetsplikt som følge av avtale eller liknende, og departementet understreker igjen at lovforslaget ikke medfører noen opplysningsplikt.

Fritaket for taushetsplikt vil gjelde også for helsepersonell og advokater. Departementet ser at forslaget vil kunne utfordre tilliten befolkningen har til at både pasient- og klientopplysninger behandles konfidensielt, men mener de rammene som er satt ivaretar dette på en tilstrekkelig måte.

Advokatens yrkesmessige taushetsplikt er et grunnleggende prinsipp i norsk rett og skal ivareta klientens integritet og sikre tilliten til advokatene. Taushetsplikten reflekteres blant annet i bevisforbudsreglene i straffeprosessloven § 119 og tvisteloven § 22-5. Begrunnelsen for den særlig sterke beskyttelsen av advokatens yrkesmessige taushetsplikt er klientens behov for å kunne søke rettslig bistand i fortrolighet. I tillegg til taushetsplikten foreligger det en fortrolighetsplikt, som i dag er regulert i forskrift 20. desember 1996 nr. 1161 til domstolloven kapittel 11 (advokatforskriften) kapittel 12 punkt 2.3.

Utlevering av opplysninger fra rettslig bistand i og utenfor rettergang som en advokat yter til klient, anses som særlig inngripende, og det stilles derfor et strengt krav til klar lovhjemmel, legitimt formål og forholdsmessighet for at inngrepet kan aksepteres etter EMK artikkel 8 nr. 2. Utleveringen skal være forholdsmessig i betydningen at inngrepet ikke skal gå mer utover hensynene bak retten til privatliv enn hva som er nødvendig for å ivareta formålet. Behovet for å innhente opplysningene må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle og være i tråd med EMK artikkel 8.

Formålet med utvalgets arbeid er blant annet å få svar på om det har forekommet ulovlige eller uetiske forhold i forbindelse med utenlandsadopsjoner til Norge, å ta lærdom av eventuelle svakheter i systemet, og få et grunnlag for lovutvikling og utvikling av praksis for kontroll og tilsyn. Utvalgets arbeid har betydning både for rettsikkerheten, og for tilliten til myndighetene. Granskningen er derfor viktig og nødvendig for å beskytte andres rettigheter og friheter, som er legitime formål etter EMK artikkel 8 nr. 2. Dette tilsier at advokater bør kunne utlevere opplysninger til utvalget uten hinder av taushetsplikten. Dette gjelder også opplysninger som nevnt i straffeprosessloven § 119 første ledd og tvisteloven § 22-5 første ledd.

Det presiseres at lovforslaget ikke innebærer noen plikt til å gi utvalget opplysninger, at utvalget pålegges en like streng taushetsplikt som avgiveren av opplysningene er underlagt, og at opplysninger som utvalget mottar ikke kan brukes som bevis i senere straffesak eller sivil sak, eller som dokumentasjon i tilsynssaker som kan gi grunnlag for reaksjoner mot enkeltpersoner.

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

Videre kan dokumenter som inneholder opplysninger som er nødvendige for at utvalget 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 § 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, bortsett fra de tilfellene som er nevnt i første og tredje ledd bare «forelegges eller gjøres kjent for personer som av tjenstlige grunner må kjenne innholdet». Beskyttelsesforskriften § 7 andre ledd åpner dessuten for at den myndigheten som har utarbeidet 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 utvalget vil kunne få tilgang til eventuelle dokumenter som er gradert etter beskyttelsesinstruksen.

For øvrig nevnes det at dersom utvalget 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, jf. § 33, og beskyttelsesinstruksen § 5 nr. 4 andre ledd bokstav a.

Det presiseres i lovutkastets § 2 andre ledd at granskingsutvalget ikke kan pålegge noen å gi opplysninger til utvalget. Et pålegg om forklaring overfor utvalget kan imidlertid komme fra andre, for eksempel gjennom instruksjer.

4.4 Taushetsplikt og adgang til å formidle opplysninger

Departementet foreslår å regulere utvalgets taushetsplikt i lovutkastet § 3. Utvalget er et offentlig organ, og dersom ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov, er det de alminnelige reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven §§ 13 til 13 g som vil gjelde.

Departementet foreslår at forvaltningslovens regler om taushetsplikt, jf. punkt 3.3 ovenfor, med noen unntak, skal gjelde for enhver som utfører tjeneste eller arbeid for utvalget. Det foreslås følgende unntak fra forvaltningslovens taushetspliktsregler:

For det første foreslås det at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 ikke skal gjelde for utvalget. 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».

Departementet viser til at utvalget skal gjøre en gransking på systemnivå av adopsjoner tilbake i tid. Det antas derfor at eventuelle forhold som kan dukke opp i de fleste tilfeller vil være foreldet. Utvalgets oppgave er ikke å vurdere konsekvenser av eventuelle ulovligheter som avdekkes. Det er også sentralt for utvalgets arbeid å få frem alle relevante opplysninger, og at enhver skal kunne ta kontakt og forklare seg uten frykt for eventuelt straffansvar. Dette reflekteres også i lovutkastet § 5 om forbud mot bruk av opplysninger som bevis i senere straffesak eller sivil sak, se nærmere om dette under punkt 4.7.

Dersom det ikke gjøres unntak, kan man risikere at opplysninger holdes tilbake og vanskeliggjør utvalgets arbeid. Departementet viser videre til at tilsvarende unntak er tatt inn i lov om informasjonstilgang m.m. for blant annet NAV-utvalget, Koronakommisjonen, Ekstremismekommisjonen, Koronautvalget og Baneheia-utvalget. For Sannhets- og forsoningskommisjonen fant man det ikke nødvendig med et slikt unntak. Departementet bemerker at sakene som granskingsutvalget for utenlandsadopsjoner skal se på er internasjonale, og innebærer at mye av saksforholdet, og eventuelle lovbrudd, vil gjelde forhold i andre land. Dette i motsetning til Sannhets- og forsoningskommisjonen som undersøkte saker i Norge.

Departementet legger avgjørende vekt på å tilrettelegge for at sakene opplyses så godt som mulig, både for at utvalget skal få et mest mulig helhetlig og sannferdig bilde av situasjonen, også med sikte på læring og forbedring av systemet for utenlandsadopsjon.

For det andre foreslås det at dersom utvalget mottar opplysninger som er underlagt strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, skal de strengere reglene gjelde. Bakgrunnen for forslaget, som er tatt inn i § 3 andre ledd, er at utvalget vil kunne motta opplysninger fra personer som er underlagt en strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningslovens alminnelige regler.

Som det fremgår av lovutkastet § 3 andre ledd andre punktum skal den strengere taushetsplikten gjelde også etter at utvalgets arkivmateriale er avlevert til arkivdepot. Det følger forutsetningsvis av dette at den strengere taushetsplikten også vil gjelde for de som er ansatt i eller som ellers utfører tjeneste for arkivdepotet.

Departementet legger til grunn at lovutkastet § 3 gir rettsgrunnlag for utlevering der dette er nødvendig etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 og nr. 4, artikkel 9 og artikkel 10.

4.5 Personopplysninger

4.5.1 Adgang til å behandle personopplysninger

Departementet foreslår å lovfeste i § 4 at utvalget kan behandle personopplysninger som er nødvendige for formålet med utvalgets arbeid uten samtykke fra den som opplysningene gjelder. Departementet viser til at utvalget vil kunne innhente særlige kategorier av personopplysninger, og i noen tilfeller personopplysninger om straffbare forhold. Verken samtykke eller anonymisering anses som tilstrekkelig for utvalgets innhenting av personopplysninger, og departementet legger til grunn at et særskilt grunnlag for behandling av personopplysninger er nødvendig.

Formålet med utvalgets arbeid er å få svar på om det har forekommet ulovlige eller uetiske forhold i forbindelse med utenlandsadopsjoner til Norge. Departementet mener at selv om utvalgets behandling av personopplysninger kan være inngripende, er samfunnsnyttene av behandlingen så stor at den begrunner dette. Departementet går derfor inn for å fastsette en lovbestemmelse som eksplisitt gir utvalget rett til å behandle personopplysninger som er nødvendige for formålet med utvalgets arbeid. Dette skal kunne gjøres uten samtykke fra dem opplysningene gjelder, og også omfatte personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10.

4.5.2 Begrensninger i retten til innsyn i egne personopplysninger

Departementet foreslår videre i lovutkastet § 4 andre ledd at retten til innsyn etter personvernforordningen artikkel 15 ikke gjelder dersom det vil kreve en uforholdsmessig stor innsats å gi innsyn.

Departementet viser til at 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».

Med grunnlag i personvernforordningen artikkel 23 nr. 1 bokstav e, forslås det derfor et unntak fra den registrertes rett til innsyn i personopplysningene om vedkommende etter personvernforordningen artikkel 15. På bakgrunn av at utvalgets arbeid skal foregå innenfor en tidsavgrenset periode på i utgangspunktet to år, er departementets vurdering at det ikke er hensiktsmessig dersom en for stor del av utvalgets 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.

Departementet påpeker at utvalget må gjøre en konkret vurdering av om det vil kreve en uforholdsmessig stor innsats å gi innsyn eller ikke. I dette ligger også en vurdering av nødvendighet, herunder en konkret vurdering av de ulike typene informasjon som omfattes av innsynskravet etter artikkel 15, og hvor stor del av utvalgets arbeidstid som vil gå til å behandle innsynskravet. Det vises til at tilsvarende unntak gjelder ved behandling av personopplysninger for vitenskapelige forskningsformål.

Bestemmelsen 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 innsynsbegjæringer og potensielle innsynsbegjæringer kan tas i betraktning.»

Når det gjelder muligheten for å få overprøvd et eventuelt avslag på slike innsynskrav, viser departementet til at det er mulig å klage til Datatilsynet som er den alminnelige klageinstansen for klager over avslag på slike innsynskrav. Departementet presiserer imidlertid at Datatilsynet ikke er overordnet forvaltningsorgan for beslutninger om å gjøre unntak fra innsynsretten.

Unntaket fra innsynsretten er ikke ment å begrense den registrertes rett til å klage og å bruke rettsmidler etter personvernforordningen kapittel 8. Departementet foreslår ingen ytterligere begrensninger i den registrertes rettigheter etter personvernforordningen.

Utvalget skal løpende vurdere om de personopplysningene som til enhver tid behandles, er nødvendige for å gjennomføre oppgavene i utvalgets 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.

Departementet legger til grunn at granskingsutvalget selv vil være behandlingsansvarlig etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 7, siden utvalget vil gjennomføre sitt arbeid uavhengig av Barne- og familiedepartementet og andre organer. Det presiseres derfor i lovutkastet § 4 tredje ledd at utvalget er behandlingsansvarlig frem til utvalget har avsluttet sitt arbeid. Som behandlingsansvarlig skal utvalget etter personvernforordningen artikkel 24 nr. 1 gjennomføre egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre og påvise at behandlingen utføres i samsvar med forordningen. Det skal også foreta en vurdering av personvernkonsekvenser etter personvernforordningen artikkel 35 i den grad denne bestemmelsen kommer til anvendelse.

4.6 Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene

4.6.1 Grunnloven § 102, EMK art. 8 og SP art. 17

Den foreslåtte loven om informasjonstilgang vil gi utvalget mulighet til å innhente taushetsbelagte og sensitive personopplysninger knyttet til personopplysninger, herunder såkalte særskilte kategorier personopplysninger og personopplysninger om straffbare forhold mv. uten samtykke fra personene opplysningene gjelder. Denne innhentingen av opplysninger innebærer et inngrep i disse personenes rett til privatliv, og må derfor oppfylle de kravene som følger av Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17, jf. punkt 3.6.2 ovenfor.

Dersom lovutkastet § 4 vedtas, vil det foreligge en klar lovhjemmel for behandlingen og kravene vil være oppfylt. Formålet med granskingen er å få svar på om det har forekommet ulovlige eller uetiske forhold i forbindelse med utenlandsadopsjoner til Norge, hvilket må anses å være et viktig og legitimt formål.

Spørsmålet er videre om inngrepet vil være et forholdsmessig inngrep for å nå dette formålet. Inngrepet skal ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet. Det må derfor vurderes om formålet også kan oppnås ved tiltak som er mindre inngripende overfor enkeltpersonene opplysningene gjelder.

Departementet mener at verken anonymisering eller samtykke vil være tilstrekkelig for å sikre utvalget tilgang til nødvendige opplysninger, jf. vurderingen i punkt 4.1. Departementet anser derfor både anonymisering og samtykke som uegnet for å oppnå formålet.

For å ivareta personvernet og sikre at behandlingen av personopplysninger skjer på en betryggende måte, foreslår departementet at tilgangen til de taushetsbelagte opplysningene bare skal gjelde for en tidsbegrenset periode, fram til utvalget har avsluttet sitt arbeid, se nærmere om dette under punkt 4.9. Departementet presiserer igjen at det vil være en liten krets av personer som skal motta de taushetsbelagte opplysningene på grunnlag av utvalgets arbeid, og at utvalget vil være underlagt en like streng taushetsplikt som avgiveren.

I avveiningen mellom hensynet til den som rammes av inngrepet, og de legitime formålene som begrunner inngrepet, må den samfunnsmessige betydningen av utvalgets arbeid tillegges stor vekt. Formålet med utvalgets arbeid er blant annet å få svar på om det har

forekommet ulovlige eller uetiske forhold i forbindelse med utenlandsadopsjoner til Norge. Utvalgets arbeid må med dette kunne sies å ha betydning både for rettsikkerheten, og for tilliten til myndighetene. Etter departementets vurdering er derfor inngrepet forholdsmessig for å oppnå formålet.

Departementet bemerker for øvrig at lovutkastet inneholder flere bestemmelser som skal sikre at inngrepet i privatlivet ikke blir mer omfattende enn nødvendig, eksempelvis lovutkastets § 3 andre ledd om at de som får tilgang til taushetsbelagte opplysninger under arbeidet i eller for utvalget, eller ved senere arbeid i arkivdepot, blir underlagt like streng taushetsplikt som avgiverorganet.

Departementet mener derfor at innhenting av de nevnte taushetsbelagte og sensitive personopplysningene ikke er i strid med Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 eller SP artikkel 17.

4.6.2 Grunnloven § 97

Det følger av Grunnloven § 97 at «ingen lov må gis tilbakevirkende kraft». Bestemmelsen inneholder et generelt, men ikke absolutt, forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft til skade for borgerne. Kjerneområdet til bestemmelsen er vern mot lovgivning som knytter nye byrder til handlinger eller begivenheter som fant sted før lovendringene. Etter omstendighetene vil også inngrep i etablerte rettigheter og posisjoner med virkning fremover i tid kunne rammes.

Lovforslaget legger til rette for at utvalget skal få tilgang til taushetsbelagt informasjon som enkeltpersoner kan ha avgitt med en forventning om konfidensialitet. Utvalget vil være underlagt taushetsplikt etter utkastets § 3, og det foreslås i § 5 et forbud mot bruk av opplysninger som utvalget har mottatt som bevis i senere straffesak eller i sivil sak. Det eventuelle inngrepet som lovforslaget vil gjøre i den enkeltes forventning om konfidensialitet, fremstår derfor som svært begrenset.

Lovavdelingen 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.

4.7 Forbud mot bruk av opplysninger som bevis i senere saker

Departementet foreslår at det inntas en bestemmelse i § 5 om at opplysninger utvalget har mottatt i sitt arbeid, ikke kan brukes som bevis i en eventuell senere straffesak eller sivil sak, eller som dokumentasjon i tilsynssaker som kan gi grunnlag for reaksjoner mot enkeltpersoner.

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 utvalgets arbeid at det sikres best mulig tilgang til opplysninger, og at forklaringene som gis til utvalget, 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 i lov om informasjonstilgang m.m. for Partnerdrapsutvalget § 7, lov om informasjonstilgang mv. for NAV-granskningsutvalget § 5, lov om informasjonstilgang mv. for Sannhets- og forsoningskommisjonen § 5, lov om informasjonstilgang m.m. for Koronakommisjonen § 5, lov om informasjonstilgang m.m. for Ekstremismekommisjonen § 6, lov om informasjonstilgang m.m. for Koronautvalget § 5 og lov om informasjonstilgang m.m. for Baneheiautvalget § 5.

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

Departementet legger til at bevisforbudet er et av flere tiltak som bidrar til at inngrep i privatlivet ikke blir mer omfattende enn nødvendig, og som bidrar til å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser når det gjelder behandling av personopplysninger.

Departementet legger for øvrig til grunn at enhver vil kunne benytte opplysninger i utvalgets rapport eller andre offentlig tilgjengelige dokumenter til å vurdere om det kan være grunnlag for søksmål.

4.8 Forholdet til arkivregelverket

Granskingsutvalget vil omfattes av arkivloven § 5, plikter å ha eget arkiv, jf. § 6, og følge reglene som er fastsatt om dette, jf. forskrift om offentlige arkiv § 2.

Personvernforordningen i artikkel 17 nr. 3 bokstav b fastsetter at den registrerte ikke kan kreve sletting av personopplysninger når behandling er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse. Dette omfatter for eksempel arkiveringsplikt. Dokumenter som faller inn under arkiverings- eller bevaringsplikten etter arkivlova og forskrift om offentlige arkiv, kan derfor ikke kasseres. Det er for øvrig forbud mot å kassere arkivdokumenter uten hjemmel i forskrift eller særskilt samtykke fra Riksarkivaren, jf. arkivloven § 9. Offentlig oppnevnte utvalg skal utarbeide egne forslag til bevarings- og kassasjonsregler, herunder kassasjonsfrister, som en del av sitt arbeid, jf. forskrift om offentlige arkiv § 16.

Kassasjonsreglene gjelder etter å ha blitt godkjent av riksarkivaren. Arkivverket gir nærmere veiledning til offentlige utvalg om utarbeiding av kassasjonsregler.

Når utvalgets arbeid er avsluttet, skal arkivet overføres til det oppdragsgivende organet i ordnet stand, jf. arkivforskriften § 21 fjerde ledd, det vil si Barne- og familiedepartementet i dette tilfellet. Senere skal det gjennomføres en avlevering fra oppdragsgiver til arkivdepot etter reglene i forskriften § 20. Arkivmateriale som er ute av administrativ bruk og skal bevares i henhold til riksarkivarens forskrift kapittel 7 eller gjeldende bevaring og kassasjonsplan, skal leveres til Arkivverket i tråd med arkivforskriften § 18.

Etter departementets vurdering er det ikke nødvendig å lovfeste forholdet til arkivregelverket i en egen bestemmelse, da dette reguleres av arkivloven med tilhørende forskrift.

4.9 Tidsbegrensning

Departementet foreslår at § 2, som regulerer utvalgets tilgang til opplysninger, og § 4, som regulerer behandling av personopplysninger, oppheves når utvalget har avsluttet sitt arbeid. Dette foreslås regulert i lovutkastets § 6 andre ledd.

Det klare utgangspunktet er at utvalgets arbeid avsluttes når utredningen blir levert, men det kan ikke utelukkes at det i slutfasen av arbeidet oppstår nye spørsmål som krever en særlig omtale, for eksempel i form av et tillegg til utredningen.

Det vil være vanskelig å begrense utvalgets tilgang til opplysninger innenfor den perioden utvalget skal arbeide, og mulige begrensninger kan lede til at arbeidet 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.

Etter departementets vurdering vil lovutkastets § 6 andre ledd tydelig ramme inn perioden for utvalgets tilgang til, og behandling av, personopplysninger.

Departementet presiserer at når § 4 oppheves vil heller ikke unntaket fra innsynsretten i § 4 andre ledd gjelde.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget vil i liten grad ha økonomiske eller administrative konsekvenser. Kostnadene ved utvalgets arbeid dekkes innenfor Barne- og familiedepartementets ordinære budsjetttrammer. Reglene om informasjonstilgang m.m. vil i seg selv i liten grad påvirke kostnadene ved utvalgets arbeid.

Utvalgets arbeid vil for øvrig trolig medføre en del innsynskrav i oversendte dokumenter og dokumenter som utvalget 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 henvendelser, enten dette er utvalget selv eller departementet.

6 Merknader til de enkelte paragrafene

Til § 1

Bestemmelsen fastsetter at formålet med loven er å sikre at det uavhengige utvalget som skal granske utenlandsadopsjoner til Norge får tilgang til nødvendige opplysninger for å få utført sitt arbeid i henhold til mandatet, og adgang til å behandle disse opplysningene.

Til § 2

Første ledd fastsetter at enhver kan gi granskingsutvalget opplysninger som er nødvendige for utvalgets arbeid, uten hinder av taushetsplikt. Dette innebærer at utvalget kan gis tilgang til dokumenter både på de saksområdene som fremgår av mandatet, og på andre saksområder, så langt det er nødvendig for utvalgets arbeid.

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

Fritaket fra taushetsplikt gjelder kun så langt informasjonen er nødvendig for utvalgets arbeid. Nødvendighetskriteriet innebærer at det må vurderes om det er nødvendig for at utvalget skal kunne utføre sine oppgaver å gi tilgang til informasjon som inneholder taushetsbelagte opplysninger, eller om det er tilstrekkelig for utvalget å motta anonymiserte opplysninger.

Kravet til nødvendighet må tolkes i lys av EMK artikkel 8 nr. 2, og vurderingen skal foretas av den som har de aktuelle opplysningene utvalget ønsker tilgang til, på samme måte som ved andre vurderinger av om det skal gis innsyn. Utvalget 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 for taushetsplikt gjelder «enhver». Dette omfatter blant annet taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13, profesjonsbestemt taushetsplikt og taushetsplikt som forutsetningsvis følger av straffeloven § 211. Fritaket for taushetsplikt gjelder også opplysninger som nevnt i straffeprosessloven § 119 første ledd og tvisteloven § 22-5 første ledd.

Andre ledd fastsetter at utvalget ikke kan pålegge noen å gi opplysninger etter første ledd. Et pålegg om forklaring overfor utvalget kan imidlertid komme fra andre, for eksempel gjennom instruksjer.

Til § 3

Paragrafen regulerer taushetsplikten til utvalget og andre som utfører tjeneste eller arbeid for utvalget. 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 skal gjelde for utvalget. Etter første ledd *andre punktum* gjelder likevel ikke forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6. Utvalget kan derfor ikke gi påtalemyndigheten eller kontrollmyndigheter opplysninger om lovbrudd ut fra allmenne hensyn.

Andre ledd første punktum viser til at i de tilfeller der utvalget eller andre som utfører arbeid eller tjeneste for utvalget, mottar opplysninger som er underlagt strengere regler om taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, vil den strengere taushetsplikten også gjelde for utvalget eller den som ellers blir kjent med opplysningene.

Etter andre ledd *andre punktum* skal en slik strengere taushetsplikt også gjelde etter at materialet er avlevert til arkivdepot. De som utfører arbeid eller tjeneste for arkivdepotet, vil således ha samme taushetsplikt for slike opplysninger som de som utfører arbeid eller tjeneste for utvalget.

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

Til § 4

Paragrafen regulerer utvalgets behandling av personopplysninger. Bakgrunnen for dette er at utvalget i sitt arbeid vil behandle en rekke personopplysninger uten samtykke fra dem opplysningene gjelder. Dette kan eksempelvis gjelde innsamling, strukturering, lagring og sletting av opplysninger.

Første ledd presiserer at utvalget har grunnlag for å behandle de personopplysningene som er nødvendige for formålet med utvalgets arbeid, og at hjemmelen også omfatter særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9 og personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser etter 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 «dersom det vil kreve en uforholdsmessig stor innsats å gi innsyn».

Utvalgets forholdsmessighetsvurdering skal være i samsvar med det som gjelder for vitenskapelige forskningsformål, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 38.1, hvor det under merknadene til § 17, blant annet uttales at «i forholdsmessighetsvurderingen inngår ikke bare den enkelte innsynsbegjæringen; også den samlede mengden av innsynsbegjæring og potensielle innsynsbegjæring 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 fra de registrerte er Datatilsynet.

Tredje ledd presiserer at utvalget er behandlingsansvarlig frem til utvalget har avsluttet sitt arbeid. Etter at utvalget har avsluttet sitt arbeid vil behandlingsansvarlig være organet som overtar materialet etter at utvalget ikke lenger eksisterer, det vil si Barne- og familiedepartementet.

Til § 5

Bestemmelsen fastsetter at opplysninger som utvalget har mottatt i medhold av § 2, ikke kan brukes som bevis i en senere straffesak eller sivil sak, eller som dokumentasjon i tilsynssaker som kan gi grunnlag for reaksjoner mot enkeltpersoner. Bestemmelsen er rettet mot utveksling av opplysninger mellom utvalget og tredjepersoner som gir opplysninger til utvalget. Bestemmelsen går foran de generelle bevisreglene i tvisteloven og straffeprosessloven, noe som blant annet innebærer at unntakene fra bevisforbudet i tvisteloven § 22-3 andre og tredje ledd og de tilsvarende unntakene i straffeprosessloven § 118 ikke kommer til anvendelse.

Til § 6

Første ledd fastsetter at loven trer i kraft straks.

Andre ledd fastsetter at lovens §§ 2 og 4 skal oppheves når utvalget har avsluttet arbeidet sitt.

7 Forslag til lov om informasjonstilgang for det eksterne utvalget som skal granske utenlandsadopsjoner til Norge

§ 1 Lovens formål

Loven skal sikre at det uavhengige utvalget som skal granske utenlandsadopsjoner til Norge, oppnevnt av Kongen i statsråd 20. juni 2023, får tilgang til nødvendige opplysninger for å få utført sitt arbeid i henhold til mandatet, og å gi utvalget adgang til å behandle disse opplysningene.

§ 2 Opplysninger til utvalget

Enhver kan uten hinder av taushetsplikt gi granskingsutvalget opplysninger som er nødvendige for utvalgets arbeid.

Utvalget kan ikke pålegge noen å gi opplysninger.

§ 3 Taushetsplikt

Medlemmene i utvalget og enhver som utfører tjeneste eller arbeid for granskingsutvalget, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 g. 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 har blitt overlevert til arkivdepot.

§ 4 Behandling av personopplysninger

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

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

Utvalget er behandlingsansvarlig frem til utvalget har avsluttet sitt arbeid.

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

Opplysninger som granskingsutvalget har mottatt i medhold av § 2, kan ikke brukes som bevis i en senere straffesak eller sivil sak, eller som dokumentasjon i tilsynssaker som kan gi grunnlag for reaksjoner mot enkeltpersoner.

§ 6 Ikrafttredelse og opphør

Loven trer i kraft straks.

§§ 2 og 4 oppheves når utvalget har avsluttet sitt arbeid.