

Høringsnotat

Forslag til lov som gir utvalg tilgang til
opplysninger underlagt lovbestemt
taushetsplikt

Innhold

1.	Innledning – sammendrag	4
2.	Bakgrunn.....	5
2.1.	Behov for mer kunnskap om hvordan forebygge og hindre partnerdrap	5
2.2	Forholdet til eksisterende tilsynsapparat og beslektede utvalg.....	6
2.3	Erfaringer fra andre land.....	7
3.	Utvalgets sammensetning og mandat	8
3.1	Utvalgets sammensetning	8
3.2	Utvalgets mandat.....	9
	Bakgrunn	9
	Utvalgets oppgaver	9
	Tidsavgrensning og rapport.....	10
4.	Sentrale rettslige rammer for utvalgets arbeid.....	10
4.1.	Innledning	10
4.2.	Grunnloven og EMK.....	11
4.3.	Forvaltningsloven.....	12
4.4.	Offentleglova	13
4.5.	Personvernforordningen og personopplysningsloven	14
4.6.	Rundskriv G-48/75 Regler for granskingskommisjoner	16
5.	Behovet for en lov.....	16
6.	Forholdet til grunnloven og menneskerettighetene	19
7.	Valg av saker	20
7.1.	Innledning og mandat.....	20
7.2.	Kravet til tilknytning mellom fornærmede og gjerningsperson	20
7.3.	Virkeområde i tid og forholdet til Grunnloven § 97	21
7.4.	Saklig virkeområde – hvilke straffbare handlinger som skal kvalifisere for registrering	21
7.4.1.	Fullbyrdede straffbare handlinger og medvirkning til disse	21
7.4.2.	Uaktsom forvoldelse av død	21
7.5.	Særlig om registrering av henlagte saker hvor antatt gjerningsperson har avgått ved døden	21
	21	
7.5.1.	Innledning	21
7.5.2.	Gjeldende rett.....	21
8.	Behandling av opplysninger	22
8.1.	Tilgang til opplysninger	22
8.2.	Hvordan skal taushetsbelagt informasjon og personopplysninger behandles?.....	23
8.3.	Utvalgets taushetsplikt og adgang til å formidle opplysninger	25

8.4. Ansvarsforhold og forbud mot bruk som bevis.....	26
9. Økonomiske og administrative konsekvenser.....	27
10. Lovutkast	27

1. Innledning – sammendrag

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til lov om informasjonstilgang, taushetsplikt mv. for utvalg som skal undersøke partnerdrapssaker. Bakgrunnen for forslaget er at regjeringen 12. oktober 2018 satte ned et offentlig utvalg som skal gjennomgå saker med drap der gjerningspersonen er daværende eller tidligere partner.

Hensikten er å avdekke om, i hvilken grad og eventuelt på hvilken måte det har forekommet svikt i det offentlige tjenesteapparats håndtering i forkant av disse sakene. Utvalget skal gi anbefalinger som kan bidra til at fremtidige tilfeller forebygges og forhindres.

Formålet med lovutkastet som nå sendes på høring, er å gi utvalget tilgang til informasjon som er nødvendig for at utvalget skal kunne utføre sine oppgaver på en god måte.

Lovforslaget inneholder konkrete bestemmelser om:

- 1) *Offentlige tjenesters adgang til å gi opplysninger til utvalget.* Offentlige myndigheter skal uhindret av lovbestemt taushetsplikt kunne gi de opplysninger til utvalget som er nødvendig for at utvalget skal kunne utføre sine oppgaver. Det samme gjelder yrkesutøvere med lovbestemt taushetsplikt¹.
- 2) *Taushetsplikt for utvalget.* Medlemmene i utvalget, samt alle som vil utføre tjeneste eller arbeid for utvalget, vil underlegges taushetsplikt.
- 3) *Rettsgrunnlag for utvalgets behandling av personopplysninger.* Utvalget skal kunne behandle opplysninger som er nødvendige og relevante for utvalgets arbeid, uavhengig av samtykke fra dem opplysningene gjelder.

Utvalgets arbeid er planlagt avsluttet innen 1. oktober 2019, med mulighet for forlengelse til utgangen av mars 2020.

Departementet har i arbeidet med høringsforslaget lagt stor vekt på å ivareta personvernet til de personene opplysningene gjelder, og samtidig sikre at utvalget skal kunne utføre arbeidet på en funksjonell og effektiv måte. Opplysningene vil behandles elektronisk av utvalget i egen arkivdel med streng tilgangsstyring. Med unntak for opplysninger som faller inn under arkiveringsplikten i eller i medhold av arkivloven, skal opplysningene slettes når utvalgets arbeid opphører. Tilgangen til opplysningene gjelder bare for en midlertidig periode, mens utvalget er underlagt taushetsplikt også etter at arbeidet har opphørt.

Det ligger til grunn for forslaget at *ingen personopplysninger*, med mindre opplysningene allerede er offentlig kjent, vil gjøres kjent gjennom utvalgets sluttrapport. Denne vil av hensyn til utvalgets taushetsplikt kun inneholde informasjon som ikke kan knyttes til bestemte personer. Utvalget skal kun omtale saker i anonymisert form i rapporten dersom de saken gjelder er effektivt vernet mot å bli identifisert. Dersom det benyttes eksempler som er offentlig kjent, kan rapporten kun inneholde informasjon *som allerede er offentlig kjent om denne saken*.

I tillegg til å vektlegge personvern hensyn, legger departementet stor vekt på den antatte samfunnsnyten av utvalgets arbeid. Partnerdrap utgjør mellom 20 og 30 prosent av alle drap som begås i Norge hvert år. Forskning viser at potensialet for å forebygge bedre og mer

¹ For enkelthets skyld benytter vi videre i høringsnotatet primært betegnelsene «offentlige tjenester» eller «offentlige myndigheter» som en fellesbetegnelse når det vises til disse aktørene.

systematisk er stort. Den kunnskapsgevinsten som muliggjøres ved at utvalget gis tilgang til alle relevante opplysninger, og kan studere sakene i sin helhet, vil kunne gjøre samfunnet bedre rustet til å forebygge partnerdrap i framtiden.

Dersom utvalget ikke får tilgang til opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt, vil det kunne få et skjevt bilde av hva som har skjedd i det enkelte hendelsesforløp, og i verste fall vil gi sine anbefalinger på mangelfullt grunnlag. Departementet mener derfor at inngrepet i personvernet som finner sted ved at utvalget gis adgang til opplysninger i ikke-anonymisert form, er forholdsmessig ut fra utvalgets formål.

Det fremgår av kapittel 4 at forslaget i høringsnotatet etter departementets syn ikke er i strid med Grunnloven § 102 om retten til privatliv, Den europeiske menneskerettskonvensjon art. 8 eller FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter art. 17.

2. Bakgrunn

2.1. Behov for mer kunnskap om hvordan forebygge og hindre partnerdrap

Vold i nære relasjoner er et omfattende samfunnsproblem. Vold i nære relasjoner kan i ytterste konsekvens føre til tap av liv. Forskningsrapporten «Partnerdrap i Norge 1990–2012» viser at i 7 av 10 partnerdrap var det registrert partnervold før drapet.² I 5 av 10 partnerdrap var det registrert mer enn fem voldsepisoder før drapet. Drapene kom altså ikke uten forvarsel. De fleste ofrene – men også de fleste gjerningspersonene – hadde søkt hjelp hos familie, venner og/eller hjelpeapparatet. Mange av de etterlatte hadde forsøkt å hjelpe, men de som hadde formidlet bekymring til det offentlige hjelpeapparatet opplevde at alvoret i situasjonen ikke ble forstått. Politi, helsevesen og hjelpeapparat hadde dessuten kun i et fåtall av sakene videreformidlet informasjon om vold og trusler seg imellom. Partnerdrapsstudien dokumenterer at forebyggingspotensialet i partnerdrapsaker er stort, men at kjente risikofaktorer ikke tas tilstrekkelig på alvor.

Etableringen av Partnerdrapsutvalget er en oppfølging av Prop. 12 S (2016–2017) Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021). I opptrappingsplanen framgår det at regjeringen vil «nedsette en gruppe/kommisjon som skal gjennomgå et utvalg av partnerdrapsaker». Stortingets anmodningsvedtak nr. 625, 25. april 2017, har tilsvarende ordlyd: «Stortinget ber regjeringen nedsette en gruppe/kommisjon som skal gjennomgå et utvalg av partnerdrapsaker».

Utvalget skal gjennomgå saker med drap der gjerningspersonen er daværende eller tidligere partner. Hensikten er å avdekke om, i hvilken grad og eventuelt på hvilken måte det har forekommet svikt i det offentlige tjenesteapparatets håndtering i forkant av disse sakene. Utvalget skal gi anbefalinger som kan bidra til at fremtidige tilfeller forebygges og forhindres.

Mulige eksempler på systemsvikt kan være manglende eller mangelfull samhandling eller kommunikasjon mellom tjenester, mangelfullt regelverk, svak forståelse av eksisterende

² Vatnar, Solveig Karin Bø: *Partnerdrap i Norge 1990–2012 En mixed methods studie av risikofaktorer for partnerdrap*, Oslo Universitetssykehus 2015.

regelverk, manglende kunnskap, organisasjonskultur, at essensielle tjenester eller samordningsmekanismer er fraværende, eller andre forhold. Utvalget skal blant annet se på hvordan svikt kan oppstå i og mellom ulike etater, sektorer og nivåer.

Utvalget er satt sammen av personer med en faglig bakgrunn som gir bred erfaring med saker som omhandler vold i nære relasjoner og partnerdrap, og med erfaring fra de offentlige tjenestene som gruppen skal foreslå forbedringer for. Utvalget har også kompetanse på systemforståelse og samhandling mellom tjenester.

2.2 Forholdet til eksisterende tilsynsapparat og beslektede utvalg

Utvalget vil ha et sammenlignende og helhetlig perspektiv der formålet er læring og forebygging, og har ikke som oppgave å vurdere ansvarsforhold i enkeltsaker. Utvalget er ikke ment å erstatte tilsynsmyndigheter.

Mens ulike tilsynsorganers ansvar i betydelig grad er begrenset til bestemte tjenesteområder, vil en viktig hensikt med utvalgets arbeid være å vurdere flere tjenester i sammenheng, og kommunikasjonen og samhandlingen mellom ulike tjenester. Saker (med livstruende vold) eller partnerdrap vil ofte være saker der flere tjenester har vært i befatning med de samme personene i forkant av drapet, enten samtidig eller på forskjellige tidspunkter.³ Utvalget vil derfor ha som en viktig oppgave å ivareta den tverrfaglige og sektorovergripende helheten i sakene.

På noen samfunnsområder, som innenfor transportsektoren, finnes det såkalte «havarikommisjoner». Etter en slik modell granskes hver ulykke fortløpende i etterkant av hendelsen, og det utgis rapporter for hver enkelt hendelse. Utvalget som her nedsettes, skiller seg klart fra en «havarikommisjon» i en åpenbar forstand: Det nedsettes på midlertidig basis og man vil gjøre et *utvalg* av partnerdrapssaker. Utvalget vil også granske sakene med et tilbakeskuende blikk, der det gjøres et utvalg saker fra nyere tid, og vil ikke granske hendelser fortløpende.

Etablering av stående granskningskommisjoner har vært debattert på flere samfunnsområder. Stortinget har blant annet vedtatt en ny lov om Statens undersøkelseskommissjon for helse- og omsorgstjenesten. Loven legger til rette for etableringen av en kommissjon som skal undersøke alvorlige hendelser og andre alvorlige forhold i helse- og omsorgstjenesten.

Når det gjelder beslektede utvalg med et *tidsavgrenset* mandat, kan man blant annet se til det regjeringsutnevnte Olsen-utvalget, under ansvar av Helse- og omsorgsdepartementet, og i nyere tid det regjeringsutnevnte Barnevoldsutvalget, under ansvar av Barne- og likestillingsdepartementet.

Olsen-utvalget så på samtlige drap i Norge i perioden 2004–2009, der det spesielt ble bedt om å undersøke sammenhengen mellom psykiske lidelser og drap. Utvalget avgav en NOU i 2010, som inneholdt forslag om hvordan man kan forebygge fremtidige hendelser.⁴ Også i

³ Vatnar, Solveig Karin Bø: *Partnerdrap i Norge 1990–2012 En mixed methods studie av risikofaktorer for partnerdrap*, Oslo Universitetssykehus 2015.

⁴ NOU: 2010:3 *Drap i Norge i periode 2004–2009*, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2010-3/id602257/>.

forbindelse med Olsen-utvalget fikk man en midlertidig lov som gav utvalget tilgang til taushetsbelagte opplysninger.

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon 13. november 2015 et utvalg som skulle gjennomgå alvorlige saker der barn og ungdom har vært utsatt for grov vold, seksuelle overgrep og alvorlig omsorgssvikt. Formålet med det såkalte Barnevoldsutvalget, ledet av Ann Kristin Olsen, har vært å avdekke hvorvidt, i hvilken grad og på hvilken måte det har forekommet svikt i det offentlige tjenesteapparatets håndtering av disse sakene, og å gi anbefalinger som kan bidra til at fremtidige tilfeller forebygges og forhindres. Utvalget avgav en NOU 22. juni 2017 «Svikt og svik: Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt». Utvalget fant mange ulike former for svikt i sakene de studerte og kom med rundt 60 anbefalinger i sin rapport. Også i forbindelse med dette utvalget fikk man en midlertidig lov som gav utvalget tilgang til taushetsbelagte opplysninger.

2.3 Erfaringer fra andre land

Erfaringene fra andre land er i all hovedsak knyttet til mer permanente ordninger enn den tidsavgrensede informasjonsinnhenting som det her skal legges til rette for.

Sverige har, siden 2008, hatt en permanent ekspertgruppeordning som undersøker saker der barn dør av vold. Oppdraget gjennomføres av Socialstyrelsen og ble 2012 utvidet til også å omfatte voksne kvinner og menn som har blitt drept av en nærstående. Hensikten med dødsfallsutredningene er å gi et kunnskapsgrunnlag for å foreslå forebyggende tiltak. Gjennom kartlegging av hvert enkelt dødsfall identifiseres mulige systemfeil i samfunnets håndtering av sakene.

Den svenske ordningen har grunnlag i en egen lov fra 2007 (Lag om utredningar avseende visse dödsfall). Kriteriene for at en dødsfallsutredning skal iverksettes, er at det foreligger en grunn til å anta at dødsfallet har sammenheng med at barnet eller den drepte kvinne eller mann har hatt behov for hjelp eller beskyttelse i forkant av drapshandlingen jf. lag om utredning av vissa dödsfall 2 og 2 a §§. I praksis så blir beskyttelseskriteriet tolket som at det har vært *faktisk* kontakt med tjenester i forkant av hendelsen.⁵ Politi og påtalemyndighet plikter også etter loven å melde inn til Socialstyrelsen på det tidspunkt når det foreligger dom i en sak som angitt ovenfor. En rekke tjenester har også opplysningsplikt til den enheten som foretar dødsfallsutredninger. Slik sikres tilgang til taushetsbelagte belysninger, gjennom denne loven.

For å gjøre utredningsvirksomheten mer effektivt er det foreslått endringer i det svenske lovverket med dødsfallutredninger. Fra og med januar 2019 utvides ordningen til også på omfatte alvorlig vold eller forsøk på drap jf. Regeringens proposition 2017/18:215 Utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall.

I Storbritannia reguleres innhenting av informasjon i partnerdrapssaker av Domestic Violence, Crime and Victims Act 2004, Section 9. I likhet med den svenske ordningen er dette et permanent tiltak. Det fremgår av lovbestemmelsen at det skal foretas en gjennomgang i samtlige drapssaker der gjerningspersonen hadde en nær relasjon til offeret og der den utsatte

⁵ Lag (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall, <https://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20070606.htm>. BLD og JD møtte den svenske Socialstyrelsen og Socialdepartementet 24.03.2015, der tolkningene ble forklart.

var 16 år eller eldre. Gjennomgangen er delegert til lokalt nivå og gjennomføres av en gruppe bestående av representanter for alle berørte instanser. Gruppen utarbeider en rapport (Domestic Homicide Review, DHR) som skal benyttes til å synliggjøre hvilke erfaringer som er innhentet i angjeldende sak. Målsettingen er å danne grunnlag for eventuelle endringer i praksis slik at fremtidige drap kan forebygges. I perioden 2011 til 2016 ble det gjennomført til sammen 400 slike utredninger i Storbritannia.

Canada har etablert en tilsvarende ordning med egne komiteer som gjennomgår drap begått av partner. Komiteene er satt sammen av eksperter fra flere fagfelt. Målsettingen er også her å utvikle forebyggende tiltak for å hindre tilsvarende drap i fremtiden.

3. Utvalgets sammensetning og mandat

3.1 Utvalgets sammensetning

Utvalget er satt sammen av personer med en faglig bakgrunn som gir bred erfaring med saker som omhandler vold i nære relasjoner og partnerdrap, og med erfaring fra de offentlige tjenestene som gruppen skal foreslå forbedringer for. Utvalget har også kompetanse på systemforståelse og samhandling mellom tjenester. I tillegg er kjønn, geografisk tilknytning og etnisk bakgrunn vektlagt.

Leder:

Professor Ragnhild Helene Hennum, Oslo

Medlemmer:

Førstestatsadvokat Bjørn Kristian Soknes, Trondheim

SARA-koordinator, Kristine Eikemo, Bergen

Psykologspesialist Solveig Karin Bø Vatnar, Tønsberg

Rådgiver Heidi Marie Engvold, Oslo

Leder Fakhra Salimi, Oslo

Psykolog Henning Mohaupt, Stavanger

Leder Eilif Norvang, Karasjok

Leder Tove Hægg Versland, Kristiansand

Kommuneoverlege Klaus Melf, Fusa

3.2 Utvalgets mandat

Bakgrunn

Regjeringen fremla høsten 2016 Prop. 12 S (2016-2017) Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017-2021). Opptrappingsplanen har som mål å redusere forekomsten av vold i nære relasjoner, samt styrke ivaretagelsen av barn utsatt for vold og overgrep. Planen har hovedfokus på vold og overgrep mot barn og unge, og innsatsen er rettet mot forebygging, samarbeid og samordning, kompetanse og kunnskap, individuelt tilpasset hjelpe- og behandlingstilbud og rettssikkerhet i volds- og overgrepssaker.

I opptrappingsplanen framgår det at regjeringen vil «nedsette en gruppe/kommisjon som skal gjennomgå et utvalg av partnerdrapssaker». Stortingets anmodningsvedtak nr. 625, 25. april 2017, har tilsvarende ordlyd: «Stortinget ber regjeringen nedsette en gruppe/kommisjon som skal gjennomgå et utvalg av partnerdrapssaker». Hensikten er å avdekke eventuell svikt og utfordringer i det offentlige tjenesteapparatets håndtering av sakene i forkant av drapene, og identifisere tiltak som kan bidra til at partnerdrap kan forebygges og forhindres. Dersom systemet svikter, er det viktig å forstå *hvorfor*, og at det skisseres løsninger til hvordan partnerdrap kan forbygges og forhindres i framtida.

Utvalgets oppgaver

Gjennomgang av enkeltsaker

Utvalget skal gjennomgå saker med drap der gjerningspersonen er daværende eller tidligere partner.

Hensikten er å avdekke om, *i hvilken grad* og eventuelt *på hvilken måte* det har forekommet svikt i det offentlige tjenesteapparatets håndtering i forkant av disse sakene. Utvalget skal gi anbefalinger som kan bidra til at fremtidige tilfeller forebygges og forhindres.

Mulige eksempler på systemsvikt kan være manglende eller mangelfull samhandling eller kommunikasjon mellom tjenester, mangelfullt regelverk, svak forståelse av eksisterende regelverk, manglende kunnskap, organisasjonskultur, at essensielle tjenester eller samordningsmekanismer er fraværende, eller andre forhold. Utvalget 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 utvalget og utvalgets sekretariat. I forbindelse med lovforslaget vil det bli foretatt en nærmere avgrensning av hvilke saker utvalget skal kunne vurdere, hvilke taushetsbelagte opplysninger som skal kunne innhentes fra hvilke tjenester/etater, og hvordan taushetsbelagt informasjon skal behandles.

Gjennomgang av kunnskapsgrunnlag

I tillegg til å vurdere saker og i den forbindelse saksdokumenter fra relevante tjenester, skal utvalget benytte seg av andre kilder til kunnskap, for eksempel:

- Relevant forskning i Norge og internasjonalt
- Arbeider fra beslektede utvalg og ekspertgrupper
- Informasjon om relevante tjenester i Norge og andre land

I tillegg til skriftlige kilder, kan utvalget innhente informasjon gjennom intervjuer.

Utvalget kan bestille delutredninger fra forskningsmiljøer eller andre fagmiljøer.

Rettslig ansvar

Det inngår ikke i utvalgets arbeid å ta stilling til straffeansvar eller annet rettslig ansvar i forbindelse med hendelsene.

I situasjoner hvor ansvarsforholdet til enkeltpersoner blir direkte eller indirekte berørt, skal utvalgets gjennomgang være i samsvar med de regler og prinsipper som er lagt til grunn i Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv G-48/75 Regler for granskingskommisjoner.

Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske og administrative konsekvensene av foreslåtte tiltak skal – så langt det er hensiktsmessig og innenfor tidsfristen for utvalgets arbeid – utredes i samsvar med reglene i utredningsinstruksen.

Tidsavgrensning og rapport

Utvalget skal levere en NOU innen utgangen av september 2019, med åpning for forlengelse til mars 2020.

Rapporten vil oppsummere funn og erfaringer fra sakene utvalget har gransket samt øvrig kunnskapsgrunnlag, og skal inneholde anbefalinger om hvordan tjenesteapparatets håndtering kan forbedres og eventuelle øvrige relevante tiltak, samt skissere behov for eventuelle lovendringer.

Utvalget kan også rapportere viktige funn underveis i sitt arbeid, dersom det er hensiktsmessig.

4. Sentrale rettslige rammer for utvalgets arbeid

4.1. Innledning

Utvalg oppnevnt av det offentlige regnes som forvaltningsorganer, og vil i utgangspunktet omfattes av lov- og regelverk som gjelder for offentlige forvaltningsorganer generelt. Dette innebærer blant annet at forvaltningsloven, offentleglova og personopplysningsloven dermed vil komme til anvendelse. Bestemmelsene om innsyn i opplysninger og dokumenter etter offentleglova og bestemmelsene i forvaltningsloven om lovbestemt taushetsplikt og adgang til å formidle opplysninger er blant de reglene som vil gjelde. Det samme gjelder reglene i personvernforordningen og personopplysningsloven, som blant annet oppstiller krav til behandling av personopplysninger.

Den *forvaltningsmessige taushetsplikten* er en generell taushetsplikt regulert i forvaltningsloven, og som i utgangspunktet gjelder for alle som utfører arbeid eller tjeneste for et forvaltningsorgan. Enkelte tjenester er bundet av taushetsplikt som tar utgangspunkt i

reglene i forvaltningsloven, men som er noe strengere enn det som følger av de generelle bestemmelsene i forvaltningsloven. *Profesjonsbestemt (eller yrkesmessig) taushetsplikt* er en særskilt taushetsplikt for visse yrkesutøvere, innholdsmessig gjerne strengere enn det som følger av de alminnelige bestemmelsene i forvaltningsloven. Den profesjonsbestemte taushetsplikten kommer til uttrykk i særlovgivning knyttet til særskilte yrkesgrupper. Blant annet helsepersonell og ansatte ved familievernkontor er undergitt slik lovgivning.

I hvilken grad offentlige utvalg kan få tilgang til opplysninger fra andre offentlige myndigheter, vil særlig avhenge av hvilke opplysninger det er aktuelt å formidle og hvilken taushetsplikt som gjelder for det aktuelle forvaltningsorganet.

Personopplysningsloven og personvernforordningen inneholder bestemmelser om behandling av personopplysninger og utvalgets arbeid må være i samsvar med gjeldende regelverk.

Etter domstolloven § 43 annet ledd kan en granskningskommisjon, et kontrollutvalg eller annet særskilt organ som er oppnevnt av Kongen, Stortinget eller departementet for å avdekke kritikkverdige forhold eller for å granske faktiske forhold, kreve bevisopptak ved domstolene.

Nedenfor er det gitt en kort beskrivelse av lovbestemmelser som kan være særlig relevante for offentlig oppnevnte utvalg knyttet til regler om taushetsplikt i forvaltningsloven og offentlighetsloven. Det gis også en kortfattet beskrivelse av Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv G-48/75 Regler for granskningskommisjoner.

4.2. Grunnloven og EMK

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) er gjennomført i norsk rett ved menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr. 30, og skal etter lovens § 3 ved motstrid gå foran annen lovgivning. EMK art. 8 beskytter 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.»

Lovforslagets forhold til EMK vil drøftes i tilknytning til gjennomgangen av lovforslaget.

Retten til privatliv beskyttes også av FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (SP) art. 17. Det er alminnelig antatt at SP artikkel 17 ikke gir den enkelte en bredere beskyttelse enn EMK artikkel 8.

Grunnloven § 102 sier at «Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon».

Bestemmelsen kom inn ved grunnlovsreformen i 2014, og bygger blant annet på EMK art. 8 og SP art. 17. I Rt. 2015 s. 93 uttaler Høyesterett at bestemmelsen skal tolkes i lys av EMK art. 8, men slik at fremtidig praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) ikke skal ha samme prejudikatsvirkning ved grunnlovstolking som ved tolkingen av

konvensjonsbestemmelsene. Høyesterett og lovens forarbeider påpeker også at en unntaksregel tilsvarende EMK art. 8 (2) må innfortolkes i Grunnloven § 102, slik at sistnevnte ikke skal gjelde absolutt på tross av sin ordlyd.

Det antas etter dette at drøftelsene av lovforslagets forhold til EMK art. 8 også vil være dekkende for Grunnloven § 102.

4.3. Forvaltningsloven

Forvaltningsloven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov, jf. fvl. § 1. Utgangspunktet er dermed at forvaltningsloven gjelder for offentlig nedsatte utvalg. Dette innebærer blant annet at fvl. §§ 13 til 13 f, som omhandler regler om taushetsplikt og begrensninger i taushetsplikten, gjelder med mindre det er gjort unntak for reglene i eller i medhold av lov.

Det følger av fvl. § 13 første ledd at enhver som utfører arbeid eller tjeneste for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om blant annet «noens personlige forhold».

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

Fvl. §§ 13 a og 13 b inneholder unntak og begrensninger i taushetsplikten (rettslige grunnlag) som gir forvaltningsorganer adgang, men ingen plikt til å formidle opplysninger. Unntakene i § 13 a er begrunnet i at det ikke er behov for beskyttelse, og åpner blant annet for at opplysninger formidles:

- Etter samtykke fra den eller de taushetsplikten skal beskytte. Et slikt samtykke skal være informert, frivillig og kan når som helst trekkes tilbake.
- I statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates («anonymisering»).
- Når ingen berettiget interesse tilsier at de holde hemmelig. Eksemplet i loven er når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder.

Fvl. § 13 b 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.
- At opplysninger brukes for å oppnå det formålet de er gitt eller innhentet for. Loven viser til saksforberedelse, avgjørelse, oppfølging og kontroll som eksempler.
- At opplysningene brukes for statistisk bearbeiding, utrednings- og planleggingsoppgaver, eller i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen.
- 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.

- 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.

Særlig de tre siste kulepunktene (forvaltningsloven § 13 b 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. Fordi formålet med utvalgets arbeid er systemgransking og ikke undersøkelse av den enkeltes sak vil etter departementets syn utvalgets arbeid ikke rette seg mot bestemte personer eller direkte gjelde bestemte personer. Utvalget skal avgi en sluttrapport hvor ingen personopplysninger, som ikke er anonymisert, vil gjengis. Saker skal kun omtales i anonymisert form dersom de saken gjelder er effektivt vernet mot å bli identifisert, jf. punkt 1. Departementet legger til grunn at personer som det innhentes opplysninger om ikke vil være parter i saken. Dette gjelder uavhengig av partsstatus i tidligere sak som utvalget innhenter informasjon fra.

Det følger av fvl. § 13 c at forvaltningsorganet skal sørge for at taushetsplikten blir kjent for den det gjelder og at organet kan kreve at vedkommende underskriver taushetserklæring. Bestemmelsen inneholder også regler om oppbevaring og lagring av opplysninger underlagt taushetsplikt. Det fremgår av bestemmelsen at taushetsplikten som hovedregel bortfaller etter 60 år.

Fvl. § 13 d regulerer tilgang til taushetsbelagte opplysninger til bruk for forskning. Det fremgår av bestemmelsen at departementet etter nærmere bestemte vilkår kan bestemme at forvaltningsorganet kan eller skal gi opplysninger til bruk for forskning, og at dette skjer uten hinder av taushetsplikt etter § 13. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 13 e som regulerer taushetsplikten til forskere som har fått tilgang til taushetsbelagte opplysninger.

Fvl. § 13 f regulerer forholdet til bestemmelser om taushetsplikt og opplysningsplikt i andre lover. 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 fvl. § 13 f annet ledd at bestemmelse 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.

Utvalget vil være bundet av reglene i forvaltningsloven om habilitet, jf. § 6 flg.

4.4. Offentleglova

Lov om rett til innsyn i dokument i offentlige verksemd (offentleglova) vil gjelde for utvalget mens det er i arbeid. Ifølge hovedregelen om innsyn i § 3 er alle saksdokumenter i forvaltningen offentlige med mindre noe annet er bestemt i lov eller i medhold av lov.

Begrepet «saksdokument» er definert slik i lovens § 4 annet 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».

Dette innebærer at skriftlege rapporter, uttalelser og lignende sendt til et offentlig oppnevnt utvalg omfattes av lovens dokumentbegrep.

Informasjon som er innhentet under forklaring for et offentlig oppnevnt utvalg vil være dokument i lovens forstand i den grad opplysningene er nedtegnet på et medium for senere lesing, lytting fremvisning, overføring eller lignende, jf. lovens § 4 første ledd.

Offentleglova inneholder flere bestemmelser som gir hjemmel for å unnta opplysninger eller dokumenter fra offentlighet jf. kapittel 3 i loven.

Når det gjelder dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger, fremgår det av § 13 første ledd at:

«Opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov, er unnatekne frå innsyn».

Dette innebærer at lovbestemt taushetsplikt går foran den generelle retten til innsyn i forvaltningens dokumenter. Bestemmelsen innebærer en plikt til ikke å gi innsyn i opplysninger underlagt taushetsplikt. Offentleglova § 11 kommer derfor ikke til anvendelse overfor opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Når deler av et dokument unntas offentlighet, er det i loven åpnet for, på nærmere vilkår, også å unnta resten av dokumentet fra offentlighet, jf. offentliglova § 12.

Offentleglova åpner også for å unnta dokumenter som utvalget selv har utarbeidet for sin interne saksforberedelse («organinterne dokumenter»), jf. lovens § 14.

Det vises for øvrig til Justisdepartementets veileder G-0419 Rettleiar til offentliglova.

4.5. Personvernforordningen og personopplysningsloven

Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) av 15. juni 2018 nr. 38 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 (GDPR). 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 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.

For at 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.

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 krever at behandling av personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser som ikke utføres under en offentlig myndighets kontroll, må være tillatt etter nasjonal 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 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. 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 at behandlingen utføres i samsvar med forordningen. Departementet legger til grunn at utvalget selv vil være behandlingsansvarlig da utvalget vil gjennomføre sitt arbeid uavhengig av Justis- og beredskapsdepartementet.

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 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 og 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. Etter utkast til lov om partnerdrapsutvalg vil utvalgets medlemmer være undergitt forvaltningslovens regler om taushetsplikt eller, dersom utvalget mottar opplysninger som er undergitt strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, skal de strengere reglene gjelde. Departementets forslag til begrensning i den registrertes rettigheter drøftes nærmere i punkt 8.2.

4.6. Rundskriv G-48/75 Regler for granskingskommisjoner

Utvalget skal ha fokus på systemsvikt, og å lære av feil som er begått for å unngå tilsvarende hendelser i fremtiden.

I mandatet er det vist til at i situasjoner hvor ansvarsforholdet til enkeltpersoner direkte eller indirekte blir berørt, skal utvalgets gjennomgang være i samsvar med de regler og prinsipper som er lagt til grunn i Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv G-48/75 Regler for granskingskommisjoner. I rundskrivet er det gitt nærmere veiledning om oppnevning av granskingskommisjoner og om de saksbehandlingsregler som må eller bør følges.

Det er lagt opp til at utvalget skal innhente informasjon både gjennom skriftlig dokumentasjon og ved intervju med enkeltpersoner. Ved innhenting av opplysninger ved intervju vil spørsmål om ansvarsforhold kunne bli et tema. Formålet med utvalgets arbeid er imidlertid å se på systemer generelt, ikke om det foreligger individuelle klanderverdige forhold i den enkelte sak. Departementet forutsetter videre at utvalget anonymiserer informasjon som det mottar slik at ingen feil kan knyttes til enkeltpersoner. Departementet legger til grunn at rettssikkerheten slik blir ivaretatt for intervjuobjektene.

På bakgrunn av at utvalgets 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 utvalgets arbeid. Eksempelvis må det legges til grunn at reglene om partsrettigheter i rundskrivet ikke vil komme til anvendelse på utvalgets arbeid.

5. Behovet for en lov

Som det fremgår av mandatet, er det lagt opp til at utvalget både skal benytte seg av offentlig tilgjengelige kunnskapskilder, og informasjon som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Faglitteratur, relevant forskning, og publisert informasjon fra tilsynsmyndigheter er eksempler på offentlig tilgjengelig informasjon som kan gi nyttig kunnskap om det offentliges håndtering av saker. Bruk av offentlig tilgjengelige kilder gjør det ikke nødvendig med lovendringer. Departementet mener likevel at utvalget også må ha tilgang til dokumenter og opplysninger i konkrete saker for å vurdere tjenesteapparatets håndtering av den enkelte sak.

Departementet vil nevne at det legges til grunn at alle opplysninger som det er aktuelt å innhente fra konkrete saker må regnes som personlige opplysninger som er underlagt

lovbestemt taushetsplikt. Mange av opplysningene vil også måtte regnes som særlige kategorier personopplysninger og behandling av personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser etter personvernforordningen artikkel 9 og artikkel 10.

For at utvalget skal kunne få tilgang til slike opplysninger fra konkrete saker, må særlig tre betingelser være til stede:

For det første må de tjenestene eller yrkesutøverne som det er aktuelt å innhente opplysninger fra, ha adgang til å formidle opplysninger til utvalget uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Det er i tillegg et selvstendig og vesentlig poeng at lovhjemmelen bør være klarest mulig, slik det ikke oppstår tvil om hvorvidt offentlige myndigheter og profesjonsutøvere kan gi opplysninger til utvalget uten å bryte lovbestemt taushetsplikt.

Selv om dagens lovgivning har flere bestemmelser som på gitte vilkår åpner for formidling av opplysninger, legger departementet likevel til grunn at dagens taushetspliktbestemmelser er til hinder for at utvalget skal kunne gå detaljert og systematisk inn i konkrete utvalgte saker.

Det følger av utvalgets mandat at det vil være aktuelt å innhente opplysninger fra en rekke ulike tjenester som politiet, helsetjenesten (herunder privatpraktiserende yrkesutøvere), barnevernet, barnehagen, skolen og familievernnet. Disse tjenestene er underlagt taushetsplikt enten etter forvaltningsloven, i særlovgivning eller gjennom en kombinasjon av særlovgivning og forvaltningsloven. Dette innebærer at adgangen til å gi utvalget opplysninger vil avhenge av den lovgivningen som gjelder for den aktuelle tjenesten.

Mange offentlige tjenester har taushetsplikt etter de alminnelige reglene i forvaltningsloven §§ 13 til 13 f. Enkelte tjenester har en taushetsplikt som bygger på forvaltningsloven, men som på enkelte punkter er strengere enn de alminnelige reglene i forvaltningsloven. For det første omfatter denne taushetsplikten samtlige opplysninger som kan knyttes til bestemte personer. For det andre er adgangen til å formidle opplysninger til andre offentlige myndigheter mer begrenset enn det som følger av forvaltningsloven. For helsepersonell gjelder egne regler om profesjonsbestemt taushetsplikt som er strengere enn det som følger av forvaltningsloven, jf. helsepersonelloven §§ 21 flg. Ansatte ved familievernkontor har en taushetsplikt som bygger på reglene i helsepersonelloven, jf. familievernkontorloven §§ 5 flg.

Noen grunnlag som åpner for formidling av opplysninger underlagt taushetsplikt er felles for tjenester og lover som regulerer taushetsplikt. Dette gjelder blant annet adgangen til å formidle opplysninger etter samtykke, samt adgangen til å formidle «anonymiserte» opplysninger.

Med utgangspunkt i at utvalget skal vurdere saker om drap, mener departementet at det hverken vil være hensiktsmessig eller tilstrekkelig alene å basere formidling av opplysninger på samtykke. Tidligere erfaring med forskning på dette området tilsier at det er svært vanskelig, om ikke umulig, å innhente samtykke hos personer som er dømt for drap. I tillegg viser internasjonal forskning på dette området at studier basert på samtykke har hatt systematiske skjevheter som forringer validiteten.

Lovbestemt taushetsplikt er heller ikke til hinder for at opplysninger gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates («anonymisering»). Som juridisk grunnlag for formidling av opplysninger er dette unntaket begrenset til tilfeller der behovet for beskyttelse er ivare tatt ved at den eller de opplysningene gjelder er effektivt vernet mot å bli identifisert.

Dette innebærer for det første at de opplysningene gjelder ikke skal kunne identifiseres gjennom de opplysningene som blir gitt. Vedkommende må heller ikke kunne identifiseres gjennom krysskopling av de opplysningene som det er aktuelt å gi og andre opplysninger.

Disse begrensningene innebærer etter departementets syn at heller ikke anonymisering er et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for å gi utvalget tilgang til opplysninger i konkrete saker. Det vil 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 den personen saken gjelder. Dersom utvalget skulle basere seg på anonymisering, vil dette derfor blant annet utelukke å gå inn i saker som er blitt omtalt i mediene på en måte som har identifisert gjerningsperson eller fornærmede.

Forvaltningsloven § 13 b nr. 4 åpner for at opplysninger formidles til utrednings- og planleggingsoppgaver, herunder formidle opplysninger til offentlige utnevnte utvalg. Bestemmelsen gir dermed et godt stykke på vei tilstrekkelig hjemmel til å kunne gi opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt til utvalget. Den gjelder imidlertid bare for tjenester med forvaltningsmessig taushetsplikt, og omfatter ikke tjenester og personell med profesjonsbestemt taushetsplikt. Departementet mener også hensynet til klarhet og tydelighet tilsier at adgangen til å gi opplysninger til utvalget bør lovreguleres særskilt.

For det andre må det sikres at utvalget har tilstrekkelig rettsgrunnlag etter personvernforordningen for innhenting og den videre behandlingen av personopplysningene, jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav e, artikkel 6 nr. 4, artikkel 9 nr. 2 bokstav g og artikkel 10 i personvernforordningen.

For å ivareta personvernet til de personene opplysningene gjelder, vil departementet i tillegg foreslå at alle opplysninger, dersom de ikke er arkivpliktige, slettes etter at utvalget har avsluttet sitt arbeid.

For det tredje må det sikres at utvalgets egen taushetsplikt er regulert på en hensiktsmessig måte. Uten særskilt lovregulering, er det de alminnelige reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven §§ 13–13 f som vil gjelde. Etter departementets oppfatning er det imidlertid nødvendig å innføre noen særregler for utvalget. Dette har særlig sammenheng med at utvalget kan få innsyn i svært personsensitive opplysninger fra flere ulike tjenester og som på sin side er bundet av ulike former for taushetsplikt.

Loven vil danne den ytre rammen for utvalgets arbeid. I det tilfelle at mandatets angivelse av arbeidsoppgaver er videre enn hva loven tillater, må mandatet tolkes innskrenkende. Innenfor lovens rammer vil utvalget ha noe fleksibilitet i sin utvelgelse av saker, valget av metode og hvordan funnene og vurderingene av disse skal presenteres. Utvalget skal gjennomgå et utvalg saker om drap begått av daværende eller tidligere partner. Andre forbrytelser med dødsfølge begått av daværende eller tidligere partner, kan også være blant sakene utvalget gjennomgår. Utvalget skal ta utgangspunkt i saker som nærmere beskrevet under punkt 7.5.1.

6. Forholdet til grunnloven og menneskerettighetene

Ved utformingen av alminnelig lovgivning må staten holde seg innenfor de grenser som trekkes opp av Grunnloven og internasjonale menneskerettskonvensjoner. De mest sentrale konvensjonene er Den europeiske menneskerettskonvensjon 4. november 1950 (EMK) og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter 16. desember 1966 (SP), som begge ble gjennomført 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.

Grunnloven § 102 første ledd første punktum lyder:

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

I Rt. 2015 s. 93 uttaler Høyesterett at bestemmelsen skal tolkes i lys av EMK art. 8, 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 omfatter enkeltindividers personvern. Den skisserte ordningen vil gi utvalget muligheten til å innhente taushetsbelagte og sensitive personopplysninger knyttet til straffbare forhold uten samtykke fra personer opplysningene gjelder. Denne innhentingen 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. For det første må inngrepet være lovhjemlet. For det andre må inngrepet ivareta et legitimt formål eller være saklig begrunnet. For det tredje må inngrepet være forholdsmessig. Det vil si 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.

Ved vedtak av den foreslåtte loven vil vilkåret om lovhjemmel være oppfylt. Formålet med inngrepet er å avdekke svikt i offentlige tjenester, for igjen å søke og forhindre grov vold og drap, hvilket anses å være et viktig og legitimt formål.

Departementet har vurdert om inngrepet vil være et forholdsmessig inngrep for å nå dette målet. I Rt. 2015 s. 93 har Høyesterett gitt enkelte anvisninger på hva som skal inngå i forholdsmessighetsvurderingen. I avsnitt 60 fremgår det 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».

Det er klart at en innhenting og analyse av det aktuelle materialet i seg selv er egnet til å oppnå formålet som er å avdekke hvorvidt, og eventuelt på hvilken måte, det offentlige tjenesteapparatet har sviktet.

Inngrepet skal imidlertid ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet. Det må derfor vurderes om formålet også kan oppnås ved tiltak som ikke er, eller 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 individer.

Som redegjort for under pkt. 5 mener departementet at verken anonymisering eller samtykke vil være tilstrekkelig som hjemmelsgrunnlag for å sikre utvalget tilgang til nødvendige opplysninger. Departementet anser derfor både anonymisering og samtykke som uegnet for å oppnå utvalgets formål.

For å ivareta personvernet og sikre at behandlingen av personopplysninger skjer på en betryggende måte, vil departementet foreslå flere tiltak:

- Utvalget som helhet er underlagt taushetsplikt som vil gjelde for 100 år
- Tilgangen på de taushetsbelagte opplysningene vil kun gjelde for en tidsbegrenset periode
- Opplysninger utvalget mottar skal lagres forsvarlig ut fra retningslinjene i mandatet, og skal, dersom de ikke faller inn under arkiveringsplikten, slettes/destrueres når utvalgets arbeid opphører

Den samfunnsmessige betydningen av utvalgets arbeid må tillegges stor vekt. Som nevnt gjelder dette kunnskapsbygging for å forebygge alvorlige draps- og voldssaker. Dette formålet sett i forhold til inngrepet med dets begrensninger er etter departementets vurdering forholdsmessig.

Departementet mener på denne bakgrunn at innhenting av de nevnte taushetsbelagte og sensitive personopplysningene ikke er i strid med Grunnloven § 102.

7. Valg av saker

7.1. Innledning og mandat

I utvalgets mandat står det at «Det tas sikte på å fremme et lovforslag for å gi tilstrekkelig tilgang til taushetsbelagte opplysninger til utvalget og utvalgets sekretariat. I forbindelse med lovforslaget vil det bli foretatt en nærmere avgrensning av hvilke saker utvalget skal kunne vurdere, hvilke taushetsbelagte opplysninger som skal kunne innhentes fra hvilke tjenester/etater, og hvordan taushetsbelagt informasjon skal behandles.»

Når det gjelder *hvilke saker* utvalget skal kunne vurdere, har mandatet følgende utgangspunkt: «Utvalget skal gjennomgå saker med drap der gjerningspersonen er daværende eller tidligere partner».

7.2. Kravet til tilknytning mellom fornærmede og gjerningsperson

I henhold til Kripos' statistikk, er kriteriet for å bli registrert som «partnerdrap» at gjerningsperson og offer enten var gift, samboere eller hadde registrert partnerskap da drapet skjedde, eller at de hadde vært dette på et tidligere tidspunkt.

Partnerdrapsstatistikken i Norge inkluderer dermed også separerte, skilte, tidligere samboere og tidligere partnere. Kjærester som ikke har bodd sammen inkluderes ikke

som partnerdrap i denne statistikken. Utvalget skal benytte de samme kriteriene som Kripas' drapsstatistikk når det gjelder kravet til tilknytning mellom fornærmede og gjerningsperson.

7.3. Virkeområde i tid og forholdet til Grunnloven § 97

Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet har i uttalelse 8. juni 2009 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.

7.4. Saklig virkeområde – hvilke straffbare handlinger som skal kvalifisere for registrering

7.4.1. Fullbyrdede straffbare handlinger og medvirkning til disse

Utvalget skal, som tidligere nevnt, gjennomgå saker med drap der gjerningspersonen er daværende eller tidligere partner. Det ligger i lovutkastet § 1 at i tillegg til drap vil andre forbrytelser med dødsfølge begått av daværende eller tidligere partner omfattes.

7.4.2. Uaktsom forvoldelse av død

Departementet legger til grunn at uaktsomme drap typisk omfatter dødsfall som skjer i ulykker. Departementets vurdering er at «uaktsomme» straffbare handlinger ikke bør omfattes. Det er da særlig sett hen til at uaktsomme handlinger ikke i særlig grad angår utvalgets formål.

7.5. Særlig om registrering av henlagte saker hvor antatt gjerningsperson har avgått ved døden

7.5.1. Innledning

Det klare utgangspunktet er at utvalget skal granske saker hvor det foreligger fellende dom. Departementet foreslår imidlertid at henlagte saker hvor antatt gjerningsperson selv har avgått ved døden i tilknytning til drapshendelsen skal kunne granskes av utvalget. Dette vil typisk være tilfelle hvor en gjerningsperson tar sitt eget liv etter drapshandlingen. Forebygging av saker av typen drap-selvdrap anses som et av de sentrale formål med utvalgets arbeid. Det er derfor et klart behov for å registrere slike saker.

Forslaget om gransking av slike tilfeller omfatter kun saker hvor henleggelsen skyldes antatt gjerningspersons død, og hvor påtalemyndigheten anser forholdet som tilstrekkelig bevist i henhold til det strafferettslige beviskrav. Henleggelsen skal med andre ord ikke skyldes bevisets stilling. Utvalget skal heller ikke granske saker som er henlagt av andre grunner, men hvor antatt gjerningsperson senere er avgått ved døden.

7.5.2. Gjeldende rett

7.5.2.1. *Personvernforordningen og personopplysningsloven*

Personopplysninger om en avdød person vil bare omfattes av lovens og forordningens regler hvis opplysningen samtidig er en personopplysning om en identifiserbar levende person.⁶ Det

⁶ Prop. 56 LS, punkt 4.5.3

må vurderes konkret i hvilken grad en opplysning om en avdød person også relaterer seg til en levende person.

7.5.2.2. *Menneskerettigheter*

Grunnloven § 96 annet ledd og EMK art. 6 nr. 2

Retten til å anses uskyldig inntil det motsatte er bevist ved dom, er et grunnleggende rettsstatsprinsipp som er nedfelt i Grunnloven § 96 annet ledd og EMK art. 6 nr. 2. Når den antatte gjerningspersonen er død, vil ikke straffeansvaret være fastslått ved dom.

Det vil likevel ikke være i strid med EMK artikkel 6 nr. 2 at politiet som ledd i etterforskningen av saken, i sine interne dokumenter, konkluderer med at det er tilstrekkelig bevist i henhold til det strafferettslige beviskrav at den avdøde var gjerningspersonen, uten at dette senere prøves for en domstol. Etter departementets syn vil det heller ikke være i strid med EMK artikkel 6 nr. 2 at utvalget, i sin vurdering av om det har forekommet svikt i det offentlige tjenesteapparats håndtering i forkant av disse sakene, kan bygge videre på politiets vurdering av hvem som var gjerningspersonen. Utvalget skal ikke offentliggjøre disse personopplysningene og utvalget har en streng taushetsplikt om opplysninger i tilknytning til enkeltsaker.

EMK art. 8

Omdømmet til en avdød person kan, under visse omstendigheter, påvirke de etterlates privatliv og identitet slik at det omfattes av anvendelsesområdet til EMK artikkel 8, jf. Putistin mot Ukraine 16/88203 avsnitt 33.

Etter departementets syn vil ikke utvalgets arbeid, og de opplysninger om avdøde som fremkommer der, påvirke de etterlatte på en slik måte at det omfattes av anvendelsesområdet til EMK artikkel 8. I alle tilfeller vil dette være et inngrep som er forenlig med EMK artikkel 8 nr. 2. Riktignok vil utvalget bygge på at den avdøde er gjerningspersonen, uten at dette er rettskraftig avgjort. Den avdøde skal imidlertid ikke identifiseres i utvalgets rapport. Loven skal heller ikke gi grunnlag for å kontakte pårørende på bakgrunn av registreringen. Det må derfor antas at virkningen for de pårørende vil være liten. Loven vil imidlertid ikke hindre pårørende som selv ønsker det å kontakte utvalget.

8. Behandling av opplysninger

8.1. Tilgang til opplysninger

Utvalget bør ha et best mulig grunnlag for å kunne avgi en rapport med råd og anbefalinger til myndighetene om håndtering av saker om partnerdrap. Dette forutsetter etter departementets vurdering at utvalget bør ha anledning til blant annet å innhente opplysninger om konkrete saker fra de tjenester og personer som har hatt befatning med den enkelte saken.

Departementet har vurdert om det er behov for en lovbestemmelse som *pålegger* offentlige myndigheter, offentlig ansatte og privatpraktiserende profesjonsutøvere å forklare seg eller gi opplysninger til utvalget. Helse- og omsorgsdepartementet la i forbindelse med arbeidet med Olsen-utvalget som skulle undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse

har tatt liv, frem en lovproposisjon med forslag om forklaringsplikt for utvalget. Loven ble imidlertid vedtatt uten forklaringsplikt, men med en bestemmelse om at utvalget kan gis tilgang til nødvendige opplysninger, jf. § 2 i loven. Komiteen viste i innstillingen til at de som skulle forklare seg «vil være innstilt på å gi opplysninger frivillig, og at det derfor ikke er nødvendig med en plikt, men en rett til å gi opplysninger». Det ble også vist til at det må gå klart frem av loven at helsepersonell og andre kan gi forklaringer og opplysninger uten å bryte taushetsplikt.

Så vidt departementet kjenner til er erfaringene fra Olsen-utvalget (2009–2010) med en bestemmelse om opplysningsrett, gode. Dette innebærer at utvalget skal ha fått tilgang til nødvendige opplysninger gjennom å vise til lovbestemmelsen. Departementet har på denne bakgrunn utformet et forslag til lovbestemmelse som åpner for utlevering av personopplysninger og fritar myndigheter og relevante profesjonsutøvere for sin lovpålagte taushetsplikt, se forslag til § 2 i loven.

Departementet har ved utformingen av bestemmelsen lagt vekt på at det ikke skal kunne oppstå tvil om hvem den omfatter eller hva den innebærer. Det går derfor klart frem av forslaget til § 2 at enhver uhindret av lovbestemt taushetsplikt kan gi de opplysninger til utvalget som er nødvendig for at det skal kunne utføre sine oppgaver. Hvem som i det enkelte tilfellet skal gi opplysninger må avklares mellom utvalget og den aktuelle tjenesten.

Det fremgår av bestemmelsen at utvalget skal kunne gis tilgang til «nødvendige opplysninger». Det kan imidlertid hende at tjenesten sitter med opplysninger som klart faller utenfor utvalgets mandat og arbeidsoppgaver og som dermed ikke vil være relevante for utvalget. Slike opplysninger skal derfor ikke formidles til utvalget.

Bestemmelsen gir 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. Videre gir bestemmelsen unntak fra forbudet mot behandling av særlige kategorier av personopplysninger, jf. artikkel 9 nr. 2 bokstav g, samt grunnlag i samsvar med artikkel 10 i den grad opplysninger om straffedommer og lovovertridelser behandles utenfor en offentlig myndighets kontroll.

8.2. Hvordan skal taushetsbelagt informasjon og personopplysninger behandles?

Departementet har vurdert om bare deler av utvalget bør ha adgang til saksdokumentene i direkte identifiserbar form. Av hensyn til de registrerte ble en slik arbeidsform valgt da Barne- og likestillingsdepartementet skulle nedsette Barnevoldsutvalget. Kun utvalgets leder, nestleder og sekretariat skulle ha tilgang til direkte identifiserbare personopplysninger.

Erfaringene fra utvalgets arbeid taler imidlertid mot å velge en slik ordning. Den praktiske gjennomføringen av aidentifiseringen var så tidkrevende at man måtte utvide sekretariatet med flere personer. I praksis var det derfor nesten like mange personer som fikk se personopplysningene som det ville vært dersom utvalget i sin helhet fikk innsyn. I tillegg medførte metoden at sakstilfanget ble snevrere, som det fremgår av utvalgets rapport NOU 2017: 12, punkt 5.5:

«På den annen side er det flere svakheter ved utvalgets metode. Dersom alle utvalgsmedlemmene hadde hatt tilgang til å lese saksdokumentene uten at de var anonymisert,

kunne alle i utvalget hatt tilgang til og gått gjennom alle sakene som ble valgt ut. Videre kunne utvalgsmedlemmene ha deltatt i intervjuarbeidet. Utvalget er svært kritisk til lovreguleringen om at identifiserbare opplysninger skulle fjernes før alle utvalgets medlemmer fikk tilgang til saksdokumentene. Dette har skapt en veldig uheldig begrensning for utvalgets arbeid. Når regjeringen satte ned et utvalg som skulle gå gjennom alvorlige saker, burde alle i utvalget også fått full tilgang til saksdokumentene.»

Departementet vil derfor ikke foreslå en slik ordning. Det vises til at opplysningene uansett vil være tilgjengelig kun for en meget begrenset krets, og at utvalget er underlagt streng taushetsplikt. Opplysningene vil behandles elektronisk av utvalget i egen arkivdel med streng tilgangsstyring.

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

Forslaget fra departementet vil innebære at utvalget vil innhente personlige, og ofte særlige kategorier av personopplysninger og personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser. Verken anonymisering eller samtykke anses som tilstrekkelige grunnlag for utvalgets innhenting av opplysninger. Departementet foreslår derfor en egen bestemmelse om behandling av personopplysninger, se forslaget til § 4.

Videre foreslår departementet at det i § 4 uttrykkelig fremgår at utvalget uten samtykke kan behandle de opplysninger som er nødvendige for formålet med utvalgets arbeid. Dette omfatter både personopplysninger, særlige kategorier av personopplysninger og personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser.

Som nevnt i punkt 4.5 gjør personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav d unntak fra retten til informasjon og innsyn etter personvernforordningen artikkel 13, 14 og 15 dersom opplysningene i lov er underlagt taushetsplikt. Artikkel 13 omhandler informasjon som skal gis ved innsamling av personopplysninger fra den registrerte. Departementet foreslår ingen begrensning i retten til å få informasjon etter denne artikkelen. Artikkel 14 omhandler informasjon som skal gis dersom personopplysninger ikke er samlet inn fra den registrerte. Informasjonsplikten gjelder imidlertid ikke dersom innsamling av personopplysninger er lovregulert, jf. artikkel 14 nr. 5 bokstav c.

Artikkel 15 gir den registrerte rett til innsyn i personopplysningene om vedkommende. Innsynsretten er en sentral rettighet for ivaretagelse av personvernet. Samtidig skal utvalgets arbeid foregå innenfor en tidsavgrenset periode, og departementet vurderer at det ikke er hensiktsmessig dersom en vesentlig del av deres arbeidstid går med til å behandle innsynskrav. Departementet foreslår derfor i § 5 at innsynsretten begrenses så langt det vil kreve en uforholdsmessig stor innsats å gi innsyn. Et slikt unntak følger også av personopplysningsloven § 17 første ledd ved behandling av personopplysninger for vitenskapelige forskningsformål. Det vises til Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 38.1, merknader til § 17 vedrørende uforholdsmessighetsvurderingen.

Etter artikkel 15 har den registrerte også rett til å få bekreftet om personopplysninger om vedkommende behandles og dersom dette er tilfellet, informasjon om behandlingen, jf. artikkel 15 nr. 1 bokstav a til h. Som utgangspunkt vil det ikke kreve en uforholdsmessig stor innsats å gi slik informasjon.

Sletting av personopplysninger og forholdet til arkivloven og arkivforskriften

Forskrift om offentlige arkiv gir i § 2 særregler for offentlige utvalg og stadfester i første ledd at disse ikke blir regnet som egne organ etter forskriften. Etter annet ledd skal offentlige utvalg som er opprettet ved lov eller kongelig resolusjon ha eget arkiv med mindre noe annet er fastsatt av det opprettende organet, vedkommende departement eller overordnet organ. Etter bestemmelsens siste ledd får flere av paragrafene i forskriften anvendelse dersom offentlige utvalg skal ha egne arkiv, herunder regler for arkivavgrensning i § 14, bevaringspåbud i § 15 og kassasjon i § 16.

Personvernforordningen regulerer i artikkel 17 retten til sletting av personopplysninger. Etter artikkel 17 nr. 3 bokstav b kan den registrerte ikke kreve sletting når behandling er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse, for eksempel arkiveringsplikt. Opplysninger som faller inn under arkiveringsplikten etter arkivloven og forskrift om offentlige arkiv vil ikke kunne slettes. For alle andre opplysninger foreslår departementet i § 4 annet ledd en bestemmelse om at disse skal slettes når utvalget har avsluttet sitt arbeid.

8.3. Utvalgets taushetsplikt og adgang til å formidle opplysninger

Utvalget vil være et offentlig organ som er omfattet av de alminnelige reglene om taushetsplikt mv. i forvaltningsloven §§ 13 til 13 f dersom annet ikke er bestemt i eller i medhold av lov.

Det følger av forvaltningsloven § 13 første ledd at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om «noens personlige forhold». Ifølge forvaltningsloven § 13 annet ledd regnes opplysninger om fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted ikke som et personlig forhold, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige.

Utvalget vil gis tilgang til opplysninger fra flere myndighetsorganer i saker som omhandler vold og drap. Departementet legger til grunn at opplysninger det er aktuelt å formidle til utvalget om de personer saken gjelder, typisk vil være opplysninger som regnes som personlige forhold underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 annet ledd. Taushetsplikten vil dermed omfatte alle opplysninger utvalget mottar om de berørte personer, uavhengig av hva opplysningen gjelder eller hvilken offentlig instans som har formidlet opplysninger til utvalget.

Departementet foreslår i § 3 at forvaltningslovens taushetspliktsbestemmelser gis anvendelse med noen unntak. Etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 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 formålet med utvalgets arbeid og viktigheten av at de får tilgang til nødvendige opplysninger og mener det bør gjøres unntak for denne bestemmelsen. Dette unntaket må også ses i sammenheng med forslag til § 6 om forbud mot bruk som bevis i senere straffesak eller sivil sak.

Etter forvaltningsloven § 13 c tredje ledd bortfaller taushetsplikten etter 60 år. Departementet foreslår at taushetsplikten for utvalget skal gjelde i 100 år hensett til opplysningene utvalget vil motta.

Det foreslås også inntatt i § 3 at dersom utvalget mottar opplysninger som er undergitt strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven skal de strengere reglene gjelde. Den foreslåtte bestemmelsen har sammenheng med at utvalget vil motta opplysninger fra tjenester og personell med strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningslovens alminnelige regler.

I tillegg til unntak fra taushetsplikten gir bestemmelsen rettsgrunnlag for utlevering der dette er nødvendig etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 og nr. 4, artikkel 9 og artikkel 10.

8.4. Ansvarsforhold og forbud mot bruk som bevis

Utvalget skal ikke ta stilling til straffeansvar eller annet rettslig ansvar i forbindelse med hendelsene. Dette er også uttrykt i utvalgets mandat.

Videre legger departementet til grunn at situasjoner hvor ansvarsforholdet til enkeltpersoner blir direkte eller indirekte berørt, skal utvalgets gjennomgang være i samsvar med de regler og prinsipper som er lagt til grunn i justisdepartementets rundskriv G-48/75 Regler for granskingskommisjoner. Som nevnt i punkt 4.6 vil mange av reglene og prinsippene i rundskriv G-48/75 ikke få anvendelse for utvalgets arbeid ettersom utvalgets oppgave er å avdekke eventuell systemsvikt, og ikke å utrede eller granske eventuelle feil gjort av enkeltpersoner. Eksempelvis må det legges til grunn at reglene om partsrettigheter i rundskrivet ikke vil komme til anvendelse på utvalgets arbeid.

Departementet vil for øvrig vise til de hensyn og verdier som er drøftet i NOU 2009: 9 Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner – når det gjelder kravet til forsvarlig saksbehandling, hensynet til kontradiksjon og behandling av enkeltpersoner som blir berørt av utvalgets arbeid.

Grunnloven og EMK legger begrensninger på offentlige myndigheters uttalelser om straffeskyld før det foreligger en avgjørelse av skyldspørsmålet, og også begrensninger med hensyn til uttalelser om straffeskyld etter at det er avsagt frifinnende dom i en straffesak. Utvalget skal derfor ikke kunne uttale seg skyldkonstaterende i tilfeller hvor det ikke foreligger en endelig avgjørelse av skyldspørsmålet, og utvalget skal ikke komme med uttalelser som kan så tvil om riktigheten av en frifinnende dom. Disse retningslinjene gjelder både for utformingen av utvalgets rapport, men også for uttalelser i andre sammenhenger, for eksempel til media.

Det er ønskelig å sikre at utvalget får best mulig tilgang til opplysninger, og at forklaringene som gis er mest mulig fullstendige. Utvalget er avhengig av dette for å kunne realisere sitt formål. Departementet foreslår derfor i § 6 en bestemmelse om at utvalget ikke kan pålegges forklaringsplikt for retten eller politiet om opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Dette innebærer at tvl. § 22-3 annet og tredje ledd og strpl. §§ 118 første og annet ledd og 230 fjerde ledd ikke kommer til anvendelse for taushetsbelagte opplysninger som utvalget har mottatt som ledd i arbeidet. Departementet nevner at beslektede utvalg har hatt bestemmelser

om bevisforbud i senere straffesak eller sivil sak. Det vises blant annet til § 5 i lov 19. juni 2009 nr. 73 om utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv.

9. Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget om lov som gir utvalg tilgang til opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt vil i liten grad ha økonomiske eller administrative konsekvenser. Kostnadene ved utvalgets arbeid dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets ordinære budsjetterramme.

10. Lovutkast

§ 1 Hvilke saker utvalget skal ha tilgang til

Utvalget skal ha tilgang til saker om drap og andre forbrytelser med dødsfølge begått av daværende eller tidligere partner.

§ 2 Opplysninger til utvalget

Enhver kan uhindret av lovbestemt taushetsplikt gi de opplysninger til utvalget som er nødvendig for at utvalget skal kunne utføre sine oppgaver.

§ 3 Taushetsplikt

Bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 13 til 13 f om taushetsplikt gjelder for medlemmene av utvalget og enhver som utfører tjeneste eller arbeid for utvalget, med følgende særregler:

1. Taushetsplikten bortfaller etter 100 år.
2. Hvis personer omfattet av denne paragrafen mottar opplysninger som er undergitt strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, skal de strengere reglene gjelde.
3. Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 gjelder ikke.

§ 4 Behandling av personopplysninger

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

Opplysninger som ikke faller inn under arkiveringsplikten i eller i medhold av arkivloven skal slettes når utvalget har avsluttet sitt arbeid.

§ 5 Unntak fra den registrertes rettigheter

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 som bevis i senere straffesak eller sivil sak

Utvalget og enhver som utfører tjeneste eller arbeid for utvalget kan ikke gi forklaring i en senere straffesak eller sivilsak om taushetsbelagte opplysninger mottatt som ledd i arbeidet. Tvisteloven § 22-3 annet og tredje ledd og straffeprosessloven §§ 118 og 230 fjerde ledd gjelder ikke for disse opplysningene.

§ 7 Ikrafttredelse mv.

Loven trer i kraft xx.xx. §§ 1, 2 og 4 oppheves når utvalget har levert sin utredning.