



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 139 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Lov om informasjonstilgang m.m. for den uavhengige kommisjonen som skal gjennomgå og evaluere myndighetenes håndtering av covid-19-pandemien i Norge  
(Koronakommisjonen)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Hovedinnholdet i proposisjonen</b> .....	5	<b>7</b>	<b>Kommisjonens taushetsplikt og adgang til å formidle opplysninger</b> .....	26
<b>2</b>	<b>Bakgrunnen for lovforslaget</b> ....	7	7.1	Forslaget i høringsnotatet .....	26
2.1	Oppnevningen av Koronakommisjonen .....	7	7.2	Høringsinstansenes syn .....	26
2.2	Kommisjonens behov for opplysninger .....	8	7.3	Departementets vurderinger .....	27
2.3	Høringen .....	8	7.3.1	Hvilken taushetsplikt som skal gjelde .....	27
<b>3</b>	<b>Gjeldende rett</b> .....	11	7.3.2	Taushetspliktens varighet .....	28
3.1	Innledning .....	11	7.3.3	Straffansvar for brudd på taushetsplikten .....	28
3.2	Taushetsplikt – generelle utgangspunkter .....	11	7.3.4	Annen bruk av taushetsbelagte opplysninger .....	28
3.3	Forvaltningsloven .....	11	7.3.5	Behandling av innsynskrav og presentasjon av materialet .....	28
3.4	Offentleglova .....	12	<b>8</b>	<b>Behandling av personopplysninger</b> .....	30
3.5	Personvernforordningen og personopplysningsloven .....	13	8.1	Forslaget i høringsnotatet .....	30
3.6	Arkivregelverket .....	14	8.2	Høringsinstansenes syn .....	31
3.7	Rundskriv G-48/75 Regler for granskingskommisjoner .....	14	8.3	Departementets vurdering .....	31
3.8	Bevisopptak for domstolene .....	15	<b>9</b>	<b>Forbud mot bruk av opplysninger som bevis i senere saker</b> .....	33
3.9	Grunnloven og menneskerettighetene .....	15	9.1	Forslaget i høringsnotatet .....	33
<b>4</b>	<b>Behovet for lovregulering</b> .....	17	9.2	Høringsinstansenes syn .....	33
4.1	Forslaget i høringsnotatet .....	17	9.3	Departementets vurderinger .....	33
4.2	Høringsinstansenes syn .....	18	<b>10</b>	<b>Arkivering, arkivavgrensning og kassasjon</b> .....	34
4.3	Departementets vurderinger .....	18	10.1	Forslaget i høringsnotatet .....	34
<b>5</b>	<b>Lovens formål</b> .....	19	10.2	Høringsinstansenes syn .....	34
5.1	Forslaget i høringsnotatet .....	19	10.3	Departementets vurderinger .....	34
5.2	Høringsinstansenes syn .....	19	<b>11</b>	<b>Tidsavgrensning for deler av loven</b> .....	36
5.3	Departementets vurderinger .....	19	11.1	Forslaget i høringsnotatet .....	36
<b>6</b>	<b>Adgangen til å gi opplysninger til kommisjonen</b> .....	20	11.2	Høringsinstansenes syn .....	36
6.1	Forslaget i høringsnotatet .....	20	11.3	Departementets vurdering .....	36
6.2	Høringsinstansenes syn .....	21	<b>12</b>	<b>Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene</b> .....	37
6.3	Departementets vurderinger .....	23	12.1	Grunnloven § 102 m.m. ....	37
6.3.1	Taushetsplikten for helsepersonell .....	23	12.1.1	Omtalen i høringsnotatet .....	37
6.3.2	Nødvendighetskriteriet .....	23	12.1.2	Høringsinstansenes syn .....	37
6.3.3	Spørsmålet om det skal gis opplysninger til kommisjonen .....	24	12.1.3	Departementets vurdering .....	38
6.3.4	Lovforslaget og arbeidsgivers styringsrett .....	24	12.2	Grunnloven § 97 .....	38
6.3.5	Tilgangen til gradert informasjon .....	25	12.2.1	Omtalen i høringsnotatet .....	38
			12.2.2	Høringsinstansenes syn .....	39
			12.2.3	Departementets vurdering .....	39

13	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	40	Forslag til lov om informasjonstilgang m.m. for den uavhengige kommisjonen som skal gjennomgå og evaluere myndighetenes håndtering av covid-19-pandemien i Norge (Koronakommisjonen) .....	44
14	Merknader til de enkelte paragrafene .....	41		



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 139 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Lov om informasjonstilgang m.m. for den uavhengige kommisjonen som skal gjennomgå og evaluere myndighetenes håndtering av covid-19-pandemien i Norge (Koronakommisjonen)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 28. august 2020,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Justis- og beredskapsdepartementet legger med dette fram et forslag til lov om informasjonstilgang m.m. for den uavhengige kommisjonen som skal gjennomgå og trekke lærdom fra myndighetenes håndtering av covid-19-utbruddet i Norge (Koronakommisjonen). Kommisjonen skal kartlegge alle relevante sider ved håndteringen av utbruddet, og hensikten er å få en grundig og helhetlig gjennomgang og evaluering av myndighetenes håndtering av pandemien.

Lovforslaget skal gi Koronakommisjonen tilgang til informasjon som er nødvendig for at kommisjonen kunne utføre sine oppgaver på en best mulig måte. Forslaget inneholder regler om informasjonstilgang, taushetsplikt, rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger for kommisjonen og forbud mot at opplysninger kommi-

sjonen mottar, kan brukes som bevis i senere rettssaker.

Det foreslås ikke at det skal gjelde noen opplysningsplikt overfor kommisjonen.

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

Ved utformingen av lovforslaget har departementet sett på hvordan lignende spørsmål har blitt regulert ved nedsettelse av utvalg med sammenlignbare mandat og oppgaver. Det vises blant annet til reguleringen for Barnevoldsutvalget, Partnerdrapsutvalget og granskningsutvalget i saken om praktisering av adgangen til å motta

Lov om informasjonstilgang m.m. for den uavhengige kommisjonen som skal gjennomgå og evaluere myndighetenes håndtering av covid-19-pandemien i Norge (Koronakommisjonen)

ytelser ved opphold i andre EØS-land, jf. henholdsvis lov 27. mai 2016 nr. 13 om informasjonstilgang m.m. for Barnevoldsutvalget, lov 29. november 2019 nr. 75 om informasjonstilgang m.m. for Partnerdrapsutvalget og lov 20. desember 2019 nr. 85 om informasjonstilgang mv. for utvalget for

ekstern gransking av saken knyttet til feilaktig praktisering av adgangen til å motta sykepenger, arbeidsavklaringspenger og pleiepenger ved opphold i et annet EØS-land. Departementet har samtidig tilpasset lovutkastet til Koronakommisjonens arbeid og mandat.

## 2 Bakgrunnen for lovforslaget

### 2.1 Oppnevningen av Koronakommisjonen

Regjeringen nedsatte 24. april 2020 en uavhengig kommisjon som skal gjennomgå og trekke lærdom fra covid-19-utbruddet i Norge (Koronakommisjonen). Kommisjonen ledes av professor emeritus Stener Kvinnsland.

Kommisjonens mandat, som beskriver bakgrunnen for oppnevningen av kommisjonen, lyder slik:

#### «1. Bakgrunn

Corona Virus Disease 2019 (Covid 19) ble påvist i Wuhan, Kina i desember 2019. Viruset ble første gang påvist i Norge i slutten av februar 2020. Den 11. mars 2020 ble viruset erklært som pandemi av Verdens helseorganisasjon (WHO). Pandemiens globale rekkevidde og konsekvenser kjenner vi ennå ikke omfanget av.

Den 12. mars ble det i Norge innført de mest inngripende tiltak Norge har hatt i fredstid. På tidspunktet kunne man ikke si noe sikkert om effekten av hvert enkelt tiltak.

Pandemien og tiltakene har fått vidtrekkelige konsekvenser for alle deler av det norske samfunnet. Sektorer har selv et ansvar for å evaluere arbeidet med krisehåndtering, og dette er viktig for læring. For departementene følger dette av Samfunnssikkerhetsinstruksen kap. IV. I en sektorovergripende krise som denne, vil imidlertid ikke sektorvis evaluering være tilstrekkelig.

#### 2. Mandat

Kommisjonen settes ned for å få en grundig og helhetlig gjennomgang og evaluering av myndighetenes håndtering av pandemien. Kommisjonen skal kartlegge alle relevante sider ved håndteringen, herunder:

- Myndighetenes beredskap og planverk for pandemier både på nasjonalt og kommunalt nivå sett hen til tidligere pandemier og scenarioer
- Berørte departementer og virksomheters forberedelser, håndtering og samarbeid,

herunder ansvarsdeling og samarbeid mellom Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet

- Iverksatte tiltak for å redusere smittespredning, bedre kapasiteten i helsetjenesten og behandle pasienter
- Iverksatte tiltak i primærhelsetjenesten og tiltak, forberedelser og beredskap i kommunene for å ivareta beboere i heldøgns omsorg
- Ansvarsdelingen og samarbeidet mellom statlig og kommunalt nivå
- Kommunikasjon og informasjon til befolkningen, og befolkningens adferd og respons
- Økonomiske og sosiale konsekvenser av pandemien og smittetiltakene
- Hvordan de bredere, samfunnsmessige konsekvensene av pandemien ble håndtert og fulgt opp av myndighetene
- Hvordan sentrale samfunnsfunksjoner, herunder de demokratiske, klarte å opprettholde sin funksjon, og om de rette funksjonene ble identifisert og ivarettatt

Kommisjonen skal i sitt arbeid se hen til hvordan pandemien og de samfunnsmessige konsekvensene har vært håndtert i andre land det er relevant å sammenlikne Norge med. Kommisjonen skal også vurdere erfaringene med internasjonalt og regionalt samarbeid, og vurdere behov for tiltak for å få samarbeidet til å fungere bedre.

Kommisjonen skal fremme forslag om de tiltak den mener er nødvendige for å få en bedre fremtidig beredskap og krisehåndtering. Behovet for beredskapslagre av medisiner, smittevernutstyr og medisinskteknisk utstyr, samt tilgang på personellressurser som kan bidra til å skalere opp innsats, skal vurderes særskilt. I denne sammenheng skal også finansiering og organisering av beredskap vurderes. Kommisjonen står fritt til å vurdere andre forhold og tiltak som evalueringen viser at det er behov for. Kommisjonen kan altså også redegjøre for andre funn og læringspunkter som

avdekkes i gjennomgangen, som kan ha betydning for samfunnets samlede beredskap og krisehåndtering.

Kommisjonen skal ikke ta stilling til straffeansvar eller annet rettslig ansvar i forbindelse med håndteringen. Kommisjonen skal gjøre en vurdering av de økonomiske konsekvensene av pandemien og smitteverntiltakene. Kommisjonen skal ikke evaluere de umiddelbare tiltakene som ble iverksatt for å avdempe de økonomiske konsekvensene for bl.a. bedrifter og arbeidstakere eller tiltakene som skal bidra til å få den norske økonomien på fote igjen.

### 3. Kommisjonens arbeid

I den innledende fasen av kommisjonens arbeid vil de fleste berørte departementer og virksomheter fortsatt være sterkt involvert i krisehåndteringen. Kommisjonens arbeid skal tilpasses dette, og skal ikke kreve ressurser fra involverte aktører mens krisehåndteringen pågår.

Kommisjonen skal foreta de undersøkelser og innhente de opplysninger som er nødvendige for å belyse sakskomplekset. Hvis kommisjonen anser det nødvendig å innhente dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger, kan det bli aktuelt at regjeringen fremmer et lovforslag som kan gi kommisjonen tilgang til slike opplysninger.

Regjeringen vil også gi en instruks om plikt for medarbeidere i departementene og underliggende etater til å gi slik informasjon som er nødvendig for at kommisjonen kan utføre sitt arbeid i henhold til sitt mandat.

Kommisjonen kan innhente ekstern kompetanse til bruk for arbeidet.

De økonomiske og administrative konsekvensene av tiltak skal, så langt det er hensiktsmessig og mulig innenfor tidsfristen for kommisjonens arbeid, utredes i samsvar med reglene i utredningsinstruksen. Kommisjonen skal for øvrig følge Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv G-47/75 om regler for granskingskommisjoner.

Kommisjonen skal være uavhengig av regjeringen og Statsministerens kontor i sitt arbeid. Kommisjonen skal avgi rapport til statsministeren.

Kommisjonen skal levere sitt arbeid innen utgangen av mars 2021. Dersom kommisjonen kommer til at det ikke er grunnlag for å trekke endelige konklusjoner på dette tidspunktet, skal kommisjonen levere en delrapport som omfatter planverk og beredskap, sett hen til tid-

ligere pandemier og scenarier, samt håndteringen av utbruddsfasen våren 2020 innen utgangen av mars 2021. Kommisjonen kan utarbeide flere delrapporter dersom dette anses hensiktsmessig, men disse skal i tilfelle offentliggjøres samtidig med at kommisjonen avgir sin endelige rapport.»

## 2.2 Kommisjonens behov for opplysninger

---

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

Ved kongelig resolusjon 23. juni 2020 er det gitt en instruks som etter første ledd første punktum pålegger «enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan underlagt Kongens instruksjonsmyndighet», å gi Koronakommisjonen «den informasjon som er nødvendig for at kommisjonen kan utføre sitt arbeid i henhold til mandat fastsatt i kgl. res. 24. april 2020.» Dette omfatter statsansatte og embetsmenn i departementene, Statsministerens kontor og underliggende etater underlagt Kongens instruksjonsmyndighet. Instruksen omfatter også medlemmer av politisk ledelse i departementene og ved Statsministerens kontor (SMK).

Etter instruksen første ledd andre punktum omfatter ikke plikten «opplysninger underlagt lovpålagt taushetsplikt», med mindre «det foreligger lovhjemmel for utlevering». Det følger videre av andre ledd første punktum at instruksen «innebærer en plikt til å gi kommisjonen faktiske opplysninger om forhold som faller inn under kommisjonens mandat», og av andre ledd andre punktum at plikten «inntreffer først på oppfordring av kommisjonen». Instruksen medfører således ikke noen *aktiv* opplysningsplikt overfor kommisjonen.

## 2.3 Høringen

---

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 7. juli 2020 et høringsnotat om forslag til lov om informasjonstilgang mv. for Koronakommisjonen på høring.



Lov om informasjonstilgang m.m. for den uavhengige kommisjonen som skal gjennomgå og evaluere myndighetenes håndtering av covid-19-pandemien i Norge (Koronakommisjonen)

Høringsfristen var 15. juli 2020. For at Koronakommisjonen skal kunne utføre arbeidet sitt innen de fastsatte fristene, ble det vurdert som nødvendig å fravike de alminnelige reglene som ellers gjelder for høringsfrister.

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

#### Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)  
 Arbeidstilsynet  
 Arkivverket  
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet  
 Barneombudet  
 Datatilsynet  
 Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon – DSS  
 Digitaliseringsdirektoratet  
 Direktoratet for e-helse  
 Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)  
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap  
 Domstoladministrasjonen  
 Finanstilsynet  
 Folkehelseinstituttet  
 Forbrukertilsynet  
 Fylkesmennene  
 Helsedirektoratet  
 Husbanken  
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet  
 Jernbanedirektoratet  
 Kriminalomsorgsdirektoratet  
 KRIPOS  
 Kulturrådet  
 Kystverket  
 Landbruksdirektoratet  
 Ligestillings- og diskrimineringsombudet  
 Lotteri- og stiftelsestilsynet  
 Luftfartstilsynet  
 Mattilsynet  
 Medietilsynet  
 Miljødirektoratet  
 Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom)  
 Nasjonal sikkerhetsmyndighet  
 Nasjonalt folkehelseinstitutt  
 Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Helseklage)  
 Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)  
 Norges vassdrags- og energidirektorat  
 Norsk pasientskadeerstatning  
 Oljedirektoratet  
 Pasient- og brukerombudene  
 Personvernemnda

Politidirektoratet  
 Politiets sikkerhetstjeneste (PST)  
 Regelrådet  
 Regjeringsadvokaten  
 Riksadvokaten  
 Riksantikvaren  
 Sekretariatet for konfliktrådene  
 Sivil klareringsmyndighet  
 Skattedirektoratet  
 Statens helsetilsyn  
 Statens jernbanetilsyn  
 Statens legemiddelverk  
 Statens sivilrettsforvaltning  
 Statens vegvesen Vegdirektoratet  
 Statistisk sentralbyrå  
 Statsadvokatembetene  
 Sysselmannen på Svalbard  
 Tolletaten  
 Utdanningsdirektoratet  
 Utlendingsdirektoratet  
 Utlendingsnemnda  
 Valgdirektoratet

Høyesterett  
 Jordskifterettene  
 Lagmannsrettene  
 Tingrettene

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo  
 Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen  
 Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø  
 Statlige høyskoler  
 Universitetene

Riksrevisjonen  
 Sametinget  
 Sivilombudsmannen

Fylkeskommunene  
 Kommunene

Avinor AS  
 De regionale helseforetakene  
 NRK AS  
 Ruter AS

Akademikerne  
 Amnesty International Norge  
 Arbeidsgiverforeningen Spekter  
 Delta  
 Den norske advokatforening  
 Den norske dommerforening  
 Den norske legeforening  
 Den norske revisorforening  
 Den norske tannlegeforening

Lov om informasjonstilgang m.m. for den uavhengige kommisjonen som skal gjennomgå og evaluere myndighetenes håndtering av covid-19-pandemien i Norge (Koronakommisjonen)

Fagforbundet	Helsedirektoratet
Fellesorganisasjonen (FO)	Nasjonalt sikkerhetsmyndighet
Finans Norge	Sivil klareringsmyndighet
Hovedorganisasjonen Virke	Skatteetaten
Juristforbundet	Statens helsetilsyn
KS – Kommunesektorens organisasjon	
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	Helse Bergen HF
Mediebedriftenes Landsforening	Helse Nord RHF
Nasjonalforeningen for folkehelsen	Helse Nord-Trøndelag HF
NITO	Helse Sør-Øst RHF
Norges Hytteforbund	Oslo universitetssykehus HF
Norsk Hyttelag	Sykehuset Østfold HF
Norsk Journalistlag	
Norsk Pasientforening	Askøy kommune
Norsk Presseforbund	Nesodden kommune
Norsk Psykologforening	Skiptvedt kommune
Norsk Redaktørforening	
Norsk Sykepleierforbund	Den norske legeforening
Norsk-svensk handelskammer	KS – Kommunesektorens organisasjon
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)	Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening (felles uttalelse)
Pensjonistforbundet	Norsk sykepleierforbund
Private høyskoler	
Pårørendealliansen	
Pårørendesenteret	Følgende høringsinstanser har uttalt at de ikke har merknader:
SMB Norge	
TV2	
Unio	Helse- og omsorgsdepartementet
Verdipapirfondenes Forening	Klima- og miljødepartementet
Verdipapirforetakenes Forbund	Kunnskapsdepartementet
Vygruppen AS	Landbruks- og matdepartementet
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)	Samferdselsdepartementet
	Utenriksdepartementet
Høringen ble også lagt ut på regjeringens nettsider, hvor det ble gjort oppmerksom på at høringer er åpne, og at alle kan sende innspill.	Domstoladministrasjonen
Departementet har mottatt høringsuttalelser med realitetsmerknader fra følgende instanser:	Generaladvokaten
	Høyesterett
	Landbruksdirektoratet
	Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
Forsvarsdepartementet	Riksadvokaten
Arkivverket	Frøya kommune
Datatilsynet	
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	Norges Hytteforbund

## 3 Gjeldende rett

### 3.1 Innledning

---

Kommisjoner oppnevnt av det offentlige regnes som forvaltningsorganer, jf. forvaltningsloven § 1 andre punktum, og de omfattes i utgangspunktet av lover og annet regelverk som gjelder for forvaltningsorganer generelt. Dette innebærer blant annet at forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova kapittel II gjelder for kommisjonen. Gjennom sitt arbeid vil kommisjonen behandle opplysninger som omfattes av personopplysningsloven, og dermed er den også underlagt kravene til behandling av personopplysninger.

For å kunne utføre sitt oppdrag, vil kommisjonen ha behov for tilgang til opplysninger fra andre forvaltningsorganer som har behandlet saker dekket av kommisjonens mandat. I hvilken grad offentlige kommisjoner 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 det også gjelde taushetsplikt for andre personer, noe som begrenser deres adgang til å meddele opplysninger til kommisjonen.

### 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, ansatte i finans- og verdipapirforetak, eiendomsmeglere og ansatte ved familievernkontorer undergitt slik særskilt taushetsplikt, jf. helsepersonelloven §§ 21 flg., verdipapirhandeloven § 10-4, finansforetaksloven § 16-2 og eiendomsmeglingsloven § 3-6. For enkelte andre grupper, som prester, forstandere i trossamfunn og advokater, følger det motsetningsvis av straffeloven § 211, straffeprosessloven § 119 og tvisteloven § 22-5 at det gjelder en profesjonsbasert taushetsplikt, men denne taushetsplikten er ikke nærmere lovfestet.

### 3.3 Forvaltningsloven

---

Forvaltningsloven gjelder all virksomhet som drives av forvaltningsorganer, når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov, jf. forvaltningsloven § 1. Utgangspunktet er dermed at forvaltningsloven gjelder for offentlig nedsatte kommisjoner. Dette omfatter blant annet forvaltningsloven §§ 13 til 13 f, 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 kommisjonen.

§ 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, men i slike tilfeller foreligger det egentlig ingen taushetsplikt. § 13 a nr. 3 sier at opplysninger kan brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig. Eksempelene i loven, som er de praktisk viktigste, er at opplysningene er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelige andre steder.

Forvaltningsloven § 13 b første ledd inneholder en rekke unntak fra og begrensninger i taushetsplikten, 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 kommisjonens arbeid er systemgransking, og kommisjonens arbeid vil ikke rette seg mot eller direkte gjelde bestemte personer. Kommi-

sjonen skal avgi en sluttrapport hvor ingen ikke-anonymiserte personopplysninger vil gjengis.

Det følger av *forvaltningsloven § 13 c første ledd* at forvaltningsorganet skal sørge for at taushetsplikten blir kjent for den det gjelder, og at organet kan kreve at vedkommende underskriver taushetserklæring. Etter tredje ledd andre punktum bortfaller taushetsplikten som hovedregel 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.

Kommisjonen er for øvrig bundet av habilitetsreglene i forvaltningsloven §§ 6 flg.

### 3.4 Offentleglova

Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) vil gjelde for kommisjonen. Ifølge hovedregelen om innsyn i § 3 er alle saksdokumenter 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 komme 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 en offentlig oppnevnt kommisjon omfattes av lovens saksdokumentbegrep.

Dersom opplysninger som er innhentet under forklaring for en offentlig oppnevnt kommisjon, nedtegnes eller på annen måte lagres på et medium for senere lesing, lytting, framvisning, 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».

Offentleglova kapittel 3 inneholder flere bestemmelser som gir hjemmel for å unnta opplysninger eller dokumenter fra offentlighet. § 14 første ledd åpner for eksempel for å unnta dokumenter som kommisjonen selv har utarbeidet for sin interne saksforberedelse (såkalte «organinterne dokumenter»). Dette vil omfatte kommisjonens nedtegninger av eller referater fra muntlige forklaringer, forutsatt at den som avgir forklaringen, ikke får med en kopi av dokumentet eller får ta fotografi eller avskrift. Unntaket vil kunne brukes selv om den som avgir forklaringen, får lese gjennom nedtegningen eller referatet hos kommisjonen, og det samme gjelder dersom noen fra kommisjonen tar med dokumentet for gjennomlesning et annet sted og så tar det med tilbake, uten at det blir gitt kopi eller mulighet til fotografi eller avskrift.

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

Det følger av offentliglova § 13 første ledd at opplysninger underlagt lovfestet taushetsplikt, er unntatt fra innsyn. Det er ikke aktuelt med merinnsyn, jf. offentliglova § 11, for slike opplysninger, men unntakene fra taushetsplikten må vurderes, jf. punkt 3.3.

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

### 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 (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», mens 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 forordningen 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 helseopplysninger. Etter artikkel 9 nr. 2 bokstav g kan særlige kategorier personopplysninger behandles dersom behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, på grunnlag av nasjonal rett som skal stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser.

Artikkel 10 gir nærmere regler om behandling av «personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser 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».

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 12–22 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 Arkivregelverket

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

Etter forskriften § 9 første ledd skal offentlige organer ha en eller flere journaler for registrering av dokumenter i sakene organet oppretter. I journalen skal man registrere «alle inngående og utgående dokument som etter offentleglova § 4 må

reknast som saksdokument for organet, dersom dei er eller blir saksbehandla og har verdi som dokumentasjon». Organinterne dokumenter er det i utgangspunktet valgfritt om man vil journalføre, men det følger av første ledd fjerde punktum at enkelte organinterne dokumenter alltid skal journalføres. Det følger videre av forskriften § 10 hvilke opplysninger som skal være med i journalen.

Når det gjelder arkiveringen, følger det av forskriften § 14 første ledd at dokumenter «som verken har inngått i saksbehandlingen 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 forskrift om offentlige arkiv, 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 og eventuelt kasseres etter reglene i forskrift om offentlige arkiv.

### 3.7 Rundskriv G-48/75 Regler for granskingskommisjoner

I mandatet til Koronakommisjonen er det vist til at kommisjonen skal følge de reglene og prinsippene 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.

På bakgrunn av at kommisjonens oppdrag er rettet mot en helhetlig evaluering av myndighetenes håndtering av pandemien, 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 kommisjonens arbeid. Departementet legger for eksempel til grunn at rundskrivets regler om partsrettigheter

ikke vil komme til anvendelse for kommisjonens arbeid.

### 3.8 Bevisopptak for domstolene

Domstoloven § 43 andre ledd lyder:

«En granskingskommisjon, et kontrollutvalg eller et annet særskilt organ som er oppnevnt av Kongen, Stortinget eller et departement eller en fylkesmann for å granske faktiske forhold med sikte på å avdekke lovbrudd eller krittikkverdige forhold, kan kreve bevisopptak ved domstolene etter § 44. Videre kan et forvaltningsorgan som ledd i forberedelsen av eller kontrollen med enkeltvedtak kreve slikt bevisopptak. Også i de her nevnte tilfelle gjelder reglene om bevisopptak i sivile tvister når ikke annet er bestemt ved lov.»

Bevisopptak ved domstolene kan derfor være aktuelt i tilfelle der forklaring ikke blir gitt frivillig, og i tilfeller der forklaring for domstol av andre grunner er hensiktsmessig, jf. Rundskriv G/48/75 punkt IV 3. Ved bevisopptak for domstolene vil vitner ha forklaringsplikt etter tvistelovens regler om vitneplikt, jf. NOU 2009: 9 *Lov om undersøkelseskommisjoner* side 102. Domstoloven § 43 andre ledd gjelder vitners forklaringsplikt og gir ikke rett til å kreve framleggelse av dokumenter eller andre realbevis.

Etter domstoloven § 43 andre ledd kan kommisjoner o.l. som er oppnevnt «for å granske faktiske forhold med sikte på å avdekke lovbrudd eller krittikkverdige forhold», kreve bevisopptak ved domstolene. Koronakommisjonens mandat sier at kommisjonen oppnevnes for å «få en grundig og helhetlig gjennomgang og evaluering av myndighetenes håndtering av pandemien», og at kommisjonen skal kartlegge alle relevante sier ved håndteringen og fremme forslag om tiltak. På bakgrunn av dette mandatet legger departementet til grunn at kommisjonen ikke er oppnevnt «for å granske faktiske forhold med sikte på å avdekke lovbrudd eller krittikkverdige forhold». Dette innebærer at kommisjonen ikke kan kreve bevisopptak ved domstolene etter domstoloven § 43 andre ledd.

### 3.9 Grunnloven og menneskerettighetene

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 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.

*EMK artikkel 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.»

Retten til privatliv beskyttes også av *FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 17*. Det er alminnelig antatt at SP artikkel 17 ikke oppstiller strengere krav enn EMK artikkel 8.

*Grunnloven § 102 første ledd første punktum* lyder:

«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 artikkel 8 og SP artikkel 17. I Rt. 2015 s. 93 (avsnitt 57) uttaler Høyesterett at bestemmelsen skal tolkes i lys av EMK artikkel 8 og SP artikkel 17, men slik at framtidig praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) ikke skal ha samme prejudikatsvirkning ved grunnlovstolkning som ved tolkingen av konvensjonsbestemmelsene.

Retten til privatliv etter Grunnloven § 102 omfatter enkeltindividers personvern. Den foreslåtte ordningen vil gi kommisjonen muligheten til å innhente taushetsbelagte personopplysninger, også særlige kategorier av personopplysninger og personopplysninger om straffbare for-

hold m.m., uten samtykke fra personene opplysningene gjelder. Denne innhenting av opplysninger innebærer et inngrep i disse personenes rett til privatliv.

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

1. Inngrepet må være lovhjemlet.
2. Inngrepet må ivareta et legitimt formål eller være saklig begrunnet.
3. Inngrepet må være forholdsmessig, i betydningen at inngrepet ikke må gå mer utover hen-

synene bak retten til privatliv enn hva som er nødvendig for å ivareta det aktuelle og legitime formålet bak inngrepet.

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



## 4 Behovet for lovregulering

### 4.1 Forslaget i høringsnotatet

Etter høringsforslaget skal det fastsettes en ny lov som regulerer Koronakommisjonens informasjonstilgang m.m. I høringsnotatet ble det gitt følgende innledende redegjørelse for behovet for lovregulering:

«Det er helt sentralt at Koronakommisjonen gis et best mulig grunnlag for å evaluere myndighetenes håndtering av Covid-19-utbruddet og gi anbefalinger for å bedre fremtidig beredskap og krisehåndtering. Dette innebærer at kommisjonen har behov for tilgang til informasjon som er relevant og nødvendig for å oppfylle kommisjonens mandat. Departementet legger til grunn at en del av de opplysningene som det er aktuelt for kommisjonen å innhente, må regnes som opplysninger om noens «personlige forhold», som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Andre opplysninger kan dessuten være omfattet av taushetsplikt på andre grunnlag. Videre kan noen av opplysningene også omfattes av personvernforordningen artikkel 9 (særlige kategorier av personopplysninger) og artikkel 10 (straffbare forhold m.m.).

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

*For det første* må de personene som det er aktuelt å innhente opplysninger fra, ha adgang til å formidle opplysninger til kommisjonen uten hinder av taushetsplikt.

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 kommisjonen. Man risikerer da at kommisjonens informasjonsgrunnlag blir systematisk skjevt, noe som forringer validiteten.

Lovbestemt taushetsplikt er ikke til hinder for at opplysninger gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates

(«anonymisering»), jf. forvaltningsloven § 13 nr. 2. Dette er bare aktuelt der behovet for beskyttelse er ivaretatt ved at den eller de opplysningene gjelder, er effektivt vernet mot å bli identifisert. Vedkommende må heller ikke kunne identifiseres gjennom krysskopling av de opplysningene som det er aktuelt å gi, og andre opplysninger. Som nevnt ovenfor foreligger det da egentlig ikke noen taushetsplikt.

Disse forutsetningene innebærer etter departementets syn at heller ikke anonymisering er et tilstrekkelig grunnlag for å gi kommisjonen 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 de personene saken gjelder.

Forvaltningsloven § 13 b nr. 4 åpner for at opplysninger formidles til bruk for «utrednings- og planleggingsoppgaver, eller i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen». Bestemmelsen gir langt på vei tilstrekkelig hjemmel til å kunne gi opplysninger underlagt taushetsplikt til kommisjonen. Den gjelder imidlertid bare for personer som er underlagt forvaltningsmessig taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13, og omfatter ikke tjenester og personer med profesjonsbestemt taushetsplikt. Departementet legger til grunn at opplysninger som er nødvendig for at kommisjonen skal oppfylle sitt mandat også kan være underlagt profesjonsbestemt taushetsplikt, og unntaket i forvaltningsloven § 13 b nr. 4 er derfor ikke tilstrekkelig.

Departementet mener også hensynet til klarhet og tydelighet tilsier at adgangen til å gi opplysninger til kommisjonen bør lovreguleres særskilt. Det er et 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 kommisjonen uten å bryte lovbestemt taushetsplikt.

For å sikre kommisjonens tilgang til opplysninger, foreslår departementet derfor å lov-

regulere at enhver, uten hinder av taushetsplikt, kan gi til kommisjonen de opplysninger som er nødvendig for kommisjonens arbeid. Forslaget er nærmere omtalt nedenfor i punkt 5.2.

*For det andre* må det sikres at kommisjonens egen taushetsplikt er regulert på en hensiktsmessig måte. Uten særskilt lovregulering vil de alminnelige taushetspliktreglene i forvaltningsloven §§ 13 til 13 f gjelde. Etter departementets oppfatning er det imidlertid nødvendig å innføre noen særregler for kommisjonen. Dette har særlig [betydning] fordi kommisjonen kan få innsyn i opplysninger fra 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 kommisjonen, og kommisjonens adgang til å formidle disse opplysningene. Forslaget er nærmere omtalt nedenfor i punkt 5.3.

*For det tredje* må det sikres at kommisjonen 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 og artikkel 9 nr. 2 bokstav g i personvernforordningen. Se nærmere omtale nedenfor i punkt 5.4.

Departementet viser til at ved oppnevningen av andre sammenlignbare kommisjoner har tilsvarende spørsmål vært gjenstand for lovregulering. Dette gjelder blant annet for Barnevoldsutvalget, Partnerdrapsutvalget og NAV-granskningsutvalget, jf. henholdsvis lov

27. mai 2016 nr. 13 om informasjonstilgang m.m. for Barnevoldsutvalget, lov 29. november 2019 nr. 75 om informasjonstilgang m.m. for Partnerdrapsutvalget og lov 20. desember 2019 nr. 85 om informasjonstilgang mv. for utvalget for ekstern gransking av saken knyttet til feilaktig praktisering av adgangen til å motta sykepenger, arbeidsavklaringspenger og pleiepenger ved opphold i et annet EØS-land.»

## 4.2 Høringsinstansenes syn

---

*Askøy kommune, Helse Sør-Øst RHF, Oslo universitetssykehus HF, Sivil klareringsmyndighet og Statens helsetilsyn* har uttalt at de generelt støtter lovforslaget.

*Forsvarsdepartementet, KS, Norsk sykepleierforbund og Skatteetaten* tiltrer at det gis en særskilt lov som regulerer Koronakommisjonens informasjonstilgang. *Norsk presseforbund, Norsk redaktørforening og Norsk Journalistlag* uttaler at de har forståelse for at departementet foreslår en egen lov for informasjonstilgang til kommisjonen.

## 4.3 Departementets vurderinger

---

Departementet viderefører forslaget i høringsnotatet om å fastsette en særskilt lov om informasjonstilgang, taushetsplikt, behandling av personopplysninger m.m. for Koronakommisjonen. Det har ikke kommet innvendinger mot at det fremmes en egen lov om informasjonstilgang m.m. for Koronakommisjonen.

## 5 Lovens formål

### 5.1 Forslaget i høringsnotatet

---

Høringsforslaget § 1 inneholdt en formålsbestemmelse. I høringsnotatet ble det gitt følgende beskrivelse av formålsbestemmelsen:

«Departementet legger til grunn at det ikke er strengt nødvendig med en formålsbestemmelse i loven, siden mandatet tydelig angir formålet med kommisjonens arbeid, men har kommet til at det er ryddig å tydeliggjøre kommisjonens oppgaver også i loven, og at dette best kan gjøres gjennom en slik bestemmelse.

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

### 5.2 Høringsinstansenes syn

---

*Skatteetaten* støtter at det i loven fastsettes en formålsbestemmelse med en direkte henvisning til mandatet.

*Oslo universitetssykehus HF* foreslår å ta inn i loven hele eller deler av mandatet, eller en spising av mandatet. *KS* mener det bør presiseres at loven gjelder mandatet slik det opprinnelig er gitt.

*Den norske legeforening og Helse Nord RHF* stiller spørsmål ved om lovens formål er tilstrekkelig klart til å oppfylle kravet om formålsbegrensning i personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b. Legeforeningen mener også formålsangivelsen er problematisk opp mot behandling av særskilte kategorier av personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g.

*Skiptvedt kommune* har kommet med enkelte innspill til utformingen av kommisjonens mandat. Mandatet er allerede fastsatt, og det foreslås ikke å inkludere mandatet i lovforslaget her. Dette innspillet kommenteres derfor ikke nærmere.

### 5.3 Departementets vurderinger

---

Departementet viderefører forslaget til formålsbestemmelse fra høringsnotatet. Det foreslås ikke å ta inn hele eller deler av mandatet i loven eller å fastsette i loven at kommisjonens tilgang til informasjon er begrenset til slik mandatet opprinnelig er utformet. Etter departementets vurdering er lovens formål tilstrekkelig klart og presist til at kravet i forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b er oppfylt. Når det gjelder artikkel 9 nr. 2 bokstav g om særskilte kategorier av personopplysninger, viser departementet til det som er sagt om dette under punkt 7.

## 6 Adgangen til å gi opplysninger til kommisjonen

### 6.1 Forslaget i høringsnotatet

Høringsforslaget § 2 inneholdt en bestemmelse som sier at «enhver kan uten hinder av taushetsplikt gi Koronakommisjonen opplysninger som er nødvendige for kommisjonens arbeid». Det ble i høringsnotatet gitt følgende redegjørelse for forslaget:

«Departementets forslag 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 kommisjonen. Den foreslåtte bestemmelsen er utformet slik at den gir adgang til å gi kommisjonen tilgang til taushetsbelagte opplysninger, men ingen plikt til å forklare seg eller gi opplysninger til kommisjonen. Det legges til grunn at det vil være ønskelig å samarbeide med kommisjonen og gi de opplysninger og dokumenter som kommisjonen ber om. For enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan som er underlagt Kongens instruksjonsmyndighet, er det imidlertid gitt en instruks om å gi kommisjonen slik informasjon som er nødvendig for at kommisjonen kan utføre sitt arbeid i henhold til sitt mandat, jf. kongelig resolusjon 23. juni 2020.

Taushetsplikten etter forvaltningsloven, andre forvaltningsrettslige lover, helsepersonelloven osv. skal verne om enkeltindividers personlige og private sfære og om forretningsrelaterte forhold når det kan føre til økonomisk skade dersom opplysningene kommer ut. Taushetsplikt kan også verne om andre hensyn, som å ivareta allmenhetens tillitt 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 kommisjonens arbeid må være avgjørende. Departementet mener at det ikke vil være gjennomførbart for kommisjonen å oppfylle mandatet uten at det gis fritak fra lovbestemte taushetspliktsregler. Departementet har videre lagt vesentlig

vekt på at informasjonsvernet kan ivaretas ved at kommisjonen pålegges en like streng taushetsplikt som avgiveren av opplysningene er underlagt. Et annet vesentlig moment er at loven ikke pålegger noen plikt til å gi opplysninger.

Det presiseres at tilgangen til opplysninger skal være begrenset til de opplysningene som er nødvendige for at kommisjonen 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 kommisjonens arbeid.

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

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

lige kategorier av personopplysninger, jf. artikkel 9 nr. 2 bokstav g.

Lovforslaget § 2 gir et generelt fritak fra taushetsplikt, og departementet mener det derfor ikke er behov for å henvise til forvaltningsmessig taushetsplikt eller bestemte former for profesjonsbestemt taushetsplikt i § 2.

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

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

For øvrig nevnes det at dersom kommisjonen ber om tilgang til informasjon som er gradert etter sikkerhetsloven eller dokumenter som er gradert etter beskyttelsesinstruksen, skal det vurderes om graderingen skal opprettholdes. Dette følger av henholdsvis virksom-

hetssikkerhetsforskriften § 30 første ledd bokstav b og § 33 og beskyttelsesinstruksen § 5 nr. 4 andre ledd bokstav a.»

## 6.2 Høringsinstansenes syn

Enkelte høringsinstanser har på ulike måter uttrykt at fritaket fra taushetsplikt i lovforslaget § 2 er for omfattende eller for upresist formulert. De høringsinstansene som har hatt innvendinger mot omfanget av fritaket fra taushetsplikt i høringsforslaget § 2, har særlig uttrykt at det ikke bør gis fritak fra taushetsplikt etter helsepersonelloven § 21, som pålegger helsepersonell taushetsplikt om «opplysninger om folks legems- eller sykdomsforhold eller andre personlige forhold som de får vite om i egenskap av å være helsepersonell». På den andre siden har flere høringsinstanser uttrykkelig støttet at kommisjonen kan gis tilgang til pasientopplysninger der dette er nødvendig for kommisjonens arbeid.

*Askøy kommune, Helsedirektoratet, Statens helsetilsyn, Helse Nord-Trøndelag HF, Helse Sør-Øst RHF, Norsk sykepleierforbund og Oslo universitetssykehus HF* støtter høringsforslaget. *Norsk sykepleierforbund og Statens helsetilsyn* er enig i at kommisjonen bør ha tilgang til opplysninger fra helse- og omsorgstjenesten der dette er nødvendig. *Norsk sykepleierforbund* mener imidlertid at en sykepleier som gir informasjon til kommisjonen, bør gis full anonymitet. *Statens helsetilsyn* uttaler:

«Reglene om taushetsplikt er vesentlige for å sikre befolkningens tillit til helse- og omsorgstjenesten. Alle pasienter og brukere skal føle seg trygge på at opplysninger om dem ikke spres unødig eller misbrukes på annen måte. Det er imidlertid et stort samfunnsmessig behov for at Koronakommisjonen sikres tilgang til alle opplysninger som er nødvendige for at de skal kunne gjennomføre sitt mandat, også opplysninger underlagt taushetsplikt etter helse- og omsorgslovgivningen.»

*Legeforeningen, Helse Nord RHF og Sykehuset Østfold* mener derimot at fritaket fra taushetsplikt i høringsforslaget § 2 er for omfattende og uklart, særlig når det gjelder kommisjonens tilgang til pasientopplysninger. Disse instansene uttaler at behovet for å unnta fra profesjonsbestemt taushetsplikt ikke er tilstrekkelig begrunnet. *Legeforeningen* og *Sykehuset Østfold* foreslår å begrense unntaket fra taushetsplikt i lovforslaget § 2 til å

ikke gjøre unntak fra taushetsplikt etter helsepersonelloven § 21, og at kommisjonens tilgang til slik informasjon bør reguleres etter gjeldende regelverk. Deres oppfatning er at det ikke er noe i kommisjonens mandat som tilsier at kommisjonen har behov for å ha tilgang til pasientinformasjon på individnivå. *Legeforeningen* uttaler blant annet følgende:

«Vi mener lovforslaget må avgrenses mot utlevering av taushetsbelagt informasjon etter helsepersonelloven § 21, da vi hverken kan se at kommisjonen ut fra mandatet vil ha behov for helseopplysninger på individnivå, eller at behovet for et så omfattende unntak fra taushetsplikten er tilstrekkelig begrunnet.

Et sterkt person- og personopplysningsvern er ansett som grunnleggende for ytelsen av helse- og omsorgstjenester. Taushetsplikten skal bidra til vern om pasientens integritet og sikre befolkningens tillit til helsetjenesten. Denne tilliten er nødvendig for at hjelpe-trengende oppsøker helsetjenesten ved behov. Taushetsplikten skal også bidra til at pasienten gir den informasjonen som helsetjenesten trenger for å gi best mulig helsehjelp. Pasienter skal føle seg trygge på at opplysninger som gis i forbindelse med helsehjelp ikke utleveres til uvedkommende eller benyttes til andre formål.

Helsepersonell har derfor som den klare hovedregel en absolutt taushetsplikt om opplysninger de mottar i egenskap av å være helsepersonell. Selv om taushetsplikten sies å være absolutt, er det gitt enkelte unntak i lov. Alle unntakene er begrunnet i hensyn som lovgiver har vurdert veier tyngre enn hensynene bak taushetsplikten, og/eller gir en anvisning på at helsepersonellet skal foreta en slik interesseavveining. I praksis vurderes formålet bak taushetsplikten opp mot formålet med utlevering. Sentralt i vurderingen er til hvem, hvilke type opplysninger som skal utleveres og hvorfor de skal utleveres.»

*Helse Bergen HF* er enig i at det vil være krevende å skulle innhente samtykke fra alle aktuelle personer, og at et krav om samtykke vil utgjøre en risiko for at opplysninger ikke blir gjort tilgjengelig for kommisjonen, men foreslår imidlertid at det kommer tydeligere fram at opplysninger som overleveres fra helse- og omsorgstjenesten til kommisjonen, som hovedregel skal være anonymiserte.

*Datatilsynet* fremmer et lignende forslag om at det fastsettes i loven at anonyme opplysninger

skal benyttes der det er tilstrekkelig for å dekke kommisjonens informasjonsbehov samt er tilgjengelig eller kan framskaffes med enkle midler. Etter *Datatilsynets* oppfatning er en uttrykkelig regel om anonymisering et nødvendig tiltak for å sikre kommisjonens grunnlag for å behandle særskilte kategorier av personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g.

*KS* påpeker at forholdet til privatrettslig taushetsplikt ikke er belyst i høringsnotatet. Organisasjonen ber også om en klargjøring av forholdet mellom unntaket fra taushetsplikt i lovforslaget § 2 og arbeidsgivers styringsrett, blant annet arbeidsgivers adgang til å pålegge en arbeidstaker å gi eller avstå fra å gi opplysninger til kommisjonen.

*Skatteetaten* påpeker at høringsforslaget § 2 ikke vil gi kommisjonen tilgang til informasjon hvis taushetsplikten følger av mellomstatlig overenskomst eller traktat, eller hvor informasjonen i henhold til lov kun er tillatt brukt eller utlevert til bestemte formål, slik som politiregisterloven § 12 eller valutaregisterloven § 6.

*Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Forsvarsdepartementet, Helse Nord RHF, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Sivil klareringsmyndighet* uttaler seg om forholdet til sikkerhetsloven. *Nasjonal sikkerhetsmyndighet* og *Sivil klareringsmyndighet* slutter seg til vurderingen i høringsnotatet om at kommisjonen vil kunne ha behov for tilgang til sikkerhetsgradert informasjon for å oppfylle sitt mandat. *Nasjonal sikkerhetsmyndighet* ønsker imidlertid en nærmere vurdering av behovet for å sikkerhetsgradere kommisjonens medlemmer og sekretariat. *Sivil klareringsmyndighet* påpeker at det ikke er omtalt i høringsnotatet hvilket nivå kommisjonens medlemmer og sekretariatet eventuelt skal klareres og autoriseres for. *Helse Nord RHF* uttaler at sammenstilling av informasjon kan gi økt risiko knyttet til sikkerhetsloven og mener dette burde omtales. *Forsvarsdepartementet* og *Sivil klareringsmyndighet* etterlyser at det utpekes i lovens forarbeider hvem som skal stå for autorisering og sikkerhetsklarering av kommisjonen. *Forsvarsdepartementet* uttaler at det vil være Sivil klareringsmyndighet som har ansvar for å gjennomføre eventuelle sikkerhetsklareringer av personell. *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap* ber departementet vurdere om det vil være hensiktsmessig å gi en egen redegjørelse for gjeldende rett etter sikkerhetsloven.

*Skatteetaten, KS, Norsk Sykepleierforbund og Oslo universitetssykehus HF* uttaler seg om at høringsforslaget ikke innebærer en plikt til å gi

opplysninger til Koronakommisjonen. *Norsk sykepleierforbund* foreslår at det vurderes om man skal oppfordre til å bidra til opplysning overfor kommisjonen. *Oslo universitetssykehus HF* stiller spørsmål om det bør vurderes å innføre en plikt til å gi kommisjonen opplysninger som er nødvendige og relevante. *Skatteetaten* legger på sin side til grunn at siden høringsforslaget ikke innebærer en plikt til å dele opplysninger, pålegger heller ikke instruksene gitt ved kongelig resolusjon 23. juni 2020 en opplysningsplikt, med mindre plikten framgår av annen lov. *KS* påpeker at instruksene ikke omfatter kommunalt ansatte, jf. Grunnloven § 49.

*Legeforeningen og Helse Nord RHF* påpeker at lovforslaget kan være byrdefullt for avgiverorganet.

*Skatteetaten* uttaler at å legge nødvendighetsvurderingen til avgiverorganet fraviker fra skatteforvaltningsloven § 3-3, hvor mottakerorganets egne vurderinger av opplysningsbehov har avgjørende vekt.

## 6.3 Departementets vurderinger

### 6.3.1 Taushetsplikten for helsepersonell

Departementet viser til at kommisjonens mandat inkluderer å gjennomgå og evaluere «iverksatte tiltak for å redusere smittespredning, bedre kapasiteten i helsetjenesten og behandle pasienter» og «iverksatte tiltak i primærhelsetjenesten og tiltak, forberedelser og beredskap i kommunene for å ivareta beboere i heldøgns omsorg». På denne bakgrunn legger departementet til grunn at det ikke kan utelukkes at kommisjonen for å oppfylle mandatet har behov for opplysninger om behandling av pasienter på individnivå.

Departementet er enig i at helsepersonells taushetsplikt skal verne om pasientenes personvern og ivareta allmenhetens tillitt til helsetjenesten. Det bør derfor foreligge tungtveiende hensyn for å gjøre unntak fra helsepersonells taushetsplikt.

I avveiningen av om det skal gis fritak fra taushetsplikt etter helsepersonelloven § 21, finner departementet at hensynet til samfunnsnyttene av kommisjonens arbeid må være avgjørende. Det vil ikke være gjennomførbart for kommisjonen å oppfylle mandatet sitt hvis informasjonstilgangen fra helsepersonell i ethvert tilfelle er avhengig av at det gis samtykke, eller at noen av de skjønnsmessige unntakene i helsepersonelloven § 23 er til stede, for eksempel at tilgangen begrenses til ano-

nymiserte opplysninger. Det vises her til omtalen i høringsnotatet inntatt i punkt 4.1 ovenfor. Departementet viser til at det er sentralt at kommisjonen får tilgang til de opplysninger som er nødvendig for at kommisjonen kan utføre sitt oppdrag slik det er definert i mandatet. Hvis kommisjonens tilgang til informasjon i for stor utstrekning begrenses, kan det bidra til å svekke fullstendigheten av kommisjonens gjennomgang og evaluering. Departementet påpeker samtidig at helsepersonell som mottar en forespørsel om å gi opplysninger til kommisjonen, må vurdere om det er nødvendig å utlevere informasjon som identifiserer en pasient, eller om anonymiserte opplysninger oppfyller kommisjonens informasjonsbehov, jf. punkt 6.3.2 nedenfor. Departementet har videre lagt vesentlig vekt på at det er en snever personkrets som gis tilgang til opplysningene, og at informasjonsvernet ivaretas ved at disse personene pålegges en like streng taushetsplikt som avgiveren av opplysningene er underlagt.

Endelig peker departementet på at forslaget ikke innebærer noen plikt til å gi kommisjonen opplysninger.

På denne bakgrunnen går departementet inn for at fritaket fra taushetsplikt i lovforslaget § 2 også gjelder taushetsplikt etter helsepersonelloven § 21.

### 6.3.2 Nødvendighetskriteriet

Lovforslaget § 2 innebærer at tilgangen til opplysninger skal være begrenset til de opplysningene som er nødvendige for at kommisjonen skal kunne ivareta de oppgavene som følger av mandatet. Dette nødvendighetskriteriet innebærer at det må vurderes om det er nødvendig for at kommisjonen skal kunne utføre sine oppgaver å gi tilgang til informasjon som inneholder taushetsbelagte opplysninger, eller om det er tilstrekkelig for kommisjonen å motta anonymiserte opplysninger. Departementet viser til punkt 4.1 ovenfor om at kommisjonen etter omstendighetene kan ha behov for ikke-anonymiserte opplysninger. I de tilfellene hvor anonymiserte opplysninger derimot er tilstrekkelig for at kommisjonen kan utføre sitt oppdrag, vil avsenderen ikke være fritatt fra taushetsplikt etter lovforslaget § 2. Det kan imidlertid være vanskelig å avgjøre hva som er «nødvendig» for kommisjonen å få tilgang til og grensen kan være vanskelig å trekke. Departementet understreker derfor at det for eksempel ikke vil være aktuelt med straffansvar etter straffeloven §§ 209 flg. for den som etter en forsvarlig vurdering kommer til at det er nødvendig å levere taushets-

belagte opplysninger til kommisjonen, selv om det senere viser seg at kommisjonen ikke hadde behov for opplysningene. En unødvendig utlevering som ikke bygger på en forsvarlig vurdering, vil derimot innebære et brudd på taushetsplikten. Departementet har ikke funnet grunn til å fastsette uttrykkelig i loven at fritaket fra taushetsplikt kun gjelder så langt anonymiserte opplysninger ikke kan oppfylle kommisjonens informasjonsbehov, slik *Datatilsynet* har foreslått. En slik bestemmelse ville kunne virke mot sin hensikt og føre til en for snever informasjonstilgang for kommisjonen. Departementet viser ellers til at nødvendighetskriteriet i lovforslaget § 2 må tolkes i lys av kommisjonens mandat.

### 6.3.3 Spørsmålet om det skal gis opplysninger til kommisjonen

Lovforslaget innebærer ikke noen plikt til å gi informasjon til Koronakommisjonen. Det er i utgangspunktet opp til den som innehar opplysninger, om vedkommende vil gi kommisjonen tilgang til opplysningene. Departementet legger til grunn at dersom noen ikke ønsker å gi informasjon til kommisjonen, kan kommisjonen ikke kreve bevisopptak for domstolene etter domstoloven § 43 andre ledd, jf. punkt 3.8 ovenfor. Samtidig legges det til grunn at det for de fleste relevante organer og enkeltindivider vil være ønskelig å samarbeide med kommisjonen og gi de opplysningene og dokumentene som kommisjonen ber om. Videre viser departementet til at «enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan underlagt Kongens instruksjonsmyndighet», er underlagt instruksjonen gitt ved kongelig resolusjon 23. juni 2020 om informasjonsplikt overfor Koronakommisjonen, jf. punkt 2.2 ovenfor.

Departementet har forståelse for at det i denne forbindelsen kan være vanskelig for avgiverorganer å foreta vurderinger av hvilke opplysninger som det er nødvendig for kommisjonen å få tilgang til, men det er lite aktuelt med noen annen løsning. Koronakommisjonen er et ad hoc-organ med kort virketid og et svært begrenset apparat. Det vil ofte kunne være svært vanskelig for kommisjonen å kunne ta stilling til hvilke dokumenter eller opplysninger som er relevant for deres arbeid, uten at medarbeidere der får tilgang til den aktuelle informasjonen. Situasjonen kan på dette punktet derfor i liten grad sammenlignes med deling av informasjon mellom etablerte forvaltningsorganer som kjenner hverandres saksfelter godt, og som ofte samarbeider regelmessig.

Departementet legger ellers til grunn at lovforslaget § 2 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 videre til grunn at lovforslaget § 2 gir unntak fra forbudet mot behandling av særlige kategorier av personopplysninger, jf. artikkel 9 nr. 2 bokstav g. Departementet viser til punkt 8 nedenfor.

Selv om en annen lov fastsetter at bestemte opplysninger bare kan brukes til bestemte formål, begrenser ikke dette nødvendigvis muligheten til å kunne gi slike opplysninger til Koronakommisjonen. Det må her vurderes om den aktuelle begrensningen overhodet kan regnes som en taushetsplikt, og hvordan bestemmelsen skal tolkes i en situasjon der Koronakommisjonen ber om opplysningene. Etter departementets vurdering framstår det i alle tilfeller lite praktisk at kommisjonen skal ha behov for opplysninger som omfattes av de nevnte reglene i politiregisterloven § 12 eller valutaregisterloven § 6, og det foreslås derfor ingen særskilt regulering av dette.

Når det gjelder innspillet fra *KS*, vil lovforslaget § 2 også gi adgang til unntak fra lovfestet privatrettslig taushetsplikt. Det vil ikke være lovstridig å gi opplysninger i strid med en eventuell taushetsplikt som følge av avtale eller liknende, men departementet viser her til at lovforslaget ikke medfører noen opplysningsplikt. Det vil trolig i svært liten grad oppstå noen reell konflikt mellom en slik avtalebasert taushetsplikt og det å gi opplysninger til Koronakommisjonen.

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

### 6.3.4 Lovforslaget og arbeidsgivers styringsrett

*KS* har også bedt om en klargjøring av forholdet mellom lovforslaget § 2 og arbeidsgivers styringsrett. Arbeidsgivers adgang til å pålegge eller forby ansatte å gi opplysninger til kommisjonen følger av de alminnelige rammene for arbeidsgivers styringsrett. Departementet legger til grunn at det som utgangspunkt er innenfor arbeidsgivers styringsrett å pålegge en ansatt å samarbeide med en



offentlig oppnevnt granskningskommisjon, jf. NOU 2009: 9 side 100 og Henning Jakhelln, «Arbeidstakers rett og plikt til å meddele opplysninger om arbeidsforhold til en granskningskommisjon» i *Rett og toleranse: Festskrift til Helge Johan Thue* (2007) side 766–768. Denne tjenstlige medvirkningsplikten er et forhold mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og arbeidsgiver kan i visse tilfeller gjøre arbeidsrettslige sanksjoner gjeldende mot ansatte som nekter å samarbeide med kommisjonen.

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

### 6.3.5 Tilgangen til gradert informasjon

Når det gjelder kommisjonens tilgang til informasjon som er gradert etter sikkerhetsloven § 5-3,

reguleres dette av sikkerhetsloven § 5-4. Departementet legger til grunn at kommisjonen som utgangspunkt må anses å ha «tjenstlig behov» etter § 5-4 for tilgang til sikkerhetsgradert informasjon som er nødvendig for kommisjonens arbeid. Autorisasjon og sikkerhetsklarering av kommisjonen og kommisjonens sekretariat vil skje etter reglene i sikkerhetsloven kapittel 8 med tilhørende forskrifter. Det følger av klareringsforskriften § 1 at Sivil klareringsmyndighet klarerer nødvendige personer i sivil sektor, mens Statsministerens kontor klarerer personer i eller tilknyttet egen virksomhet. Klareringsmyndighetene kan videre avtale hvem av dem som skal være klareringsmyndighet i enkeltsaker og for grupper av personer, og er det tvil om hvem som er rett klareringsmyndighet, fastsetter Nasjonal sikkerhetsmyndighet hvilken klareringsmyndighet som skal behandle saken. Departementet finner derfor ikke grunn til å utpeke her hvem som er ansvarlig for å autorisere og sikkerhetsklarere kommisjonsmedlemmene, kommisjonens sekretariat og eventuelle andre som behøver klarering i forbindelse med arbeid for kommisjonen.

Departementet opprettholder ut fra dette forslaget i høringsnotatet.

## 7 Kommisjonens taushetsplikt og adgang til å formidle opplysninger

### 7.1 Forslaget i høringsnotatet

Høringsforslaget § 3 inneholdt bestemmelser om Koronakommisjonens taushetsplikt. Det ble gitt følgende redegjørelse i høringsnotatet for forslaget:

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

Departementet foreslår at forvaltningslovens regler om taushetsplikt, jf. punkt 3.3 ovenfor, med noen unntak, skal gjelde for enhver som utfører tjeneste eller arbeid for kommisjonen.

Det foreslås følgende unntak fra forvaltningslovens taushetspliktsregler:

*For det første*, siden noen av opplysningene kommisjonen vil motta, trolig må regnes som til dels svært sensitive, foreslår departementet at kommisjonens taushetsplikt skal gjelde i 100 år. Etter forvaltningsloven bortfaller taushetsplikten etter 60 år. Det presiseres at dette ikke skal medføre begrensninger i en strengere taushetsplikt som følger av annet grunnlag enn forvaltningsloven. Dersom opplysninger er underlagt en taushetsplikt som ikke foreldes, eller som gjelder for en lengre periode enn 100 år, skal plikten ikke bortfalle etter 100 år.

*For det andre* foreslås det at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 ikke skal gjelde for kommisjonen. Etter denne bestemmelsen er taushetsplikt etter § 13 ikke til hinder for at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, «når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølging av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver». Det framgår av mandatet at Kommisjonen ikke skal ta stilling til straffeansvar eller annet rettslig ansvar i forbindelse med håndteringen. Det

siste alternativet i § 13 b første ledd nr. 6, «naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver», vil derfor trolig ikke være aktuelt for kommisjonen i noe tilfelle. Departementet ser det også lite aktuelt at kommisjonen skulle anmelde eller gi opplysninger om lovbrudd ut fra allmenne hensyn.

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

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

### 7.2 Høringsinstansenes syn

Det har ikke kommet innvendinger under høringen mot forslaget om at kommisjonen har taushetsplikt etter reglene i forvaltningsloven, med unntak av forvaltningsloven § 13 bokstav b første ledd nr. 6. Det samme gjelder forslaget om å pålegge kommisjonen den samme taushetsplikten som avsenderen av opplysningene.

*Askøy kommune* og *Helsedirektoratet* støtter høringsforslaget § 3. *Askøy kommune* framhever at hensynet til rettssikkerheten til den enkelte som gir opplysninger til kommisjonen, ivaretas ved at taushetsplikten til kommisjonen og andre som utfører tjeneste eller arbeid for kommisjonen, først bortfaller etter 100 år.

*Skatteetaten* støtter høringsforslaget § 3 andre ledd om at kommisjonen blir underlagt samme taushetsplikt som avgiverorganet når den er strengere enn den taushetsplikt som følger av forvaltningsloven, men er uenig i forslaget om at taushetsplikten skal bortfalle etter 100 år. Dette fordi den personlige taushetsplikten vil bortfalle

når vedkommende avgår med døden. *Skatteetaten* foreslår også at bestemmelsen om varigheten av taushetsplikten flyttes til et nytt tredje ledd etter som flere forvaltningsorganer ikke er underlagt forvaltningslovens taushetspliktregler.

*Norsk Journalistlag*, *Norsk Presseforbund* og *Norsk Redaktørforening* er i sin felles høringsuttalelse også uenig i forslaget om at taushetsplikten skal opphører etter 100 år. Presseorganisasjonene foreslår at taushetsplikten bortfaller etter de samme prinsippene som avgiveren av de taushetsbelagte opplysningene er underlagt. De uttaler at høringsforslaget innebærer at «fordi opplysningene kommer innom Koronakommisjonen, skal informasjonen som ellers hadde blitt offentlig etter 60 år, først bli kjent 40 år senere». Videre uttaler de blant annet følgende:

«Forslaget utfordrer ikke bare tilliten til kommisjonen, men befolkningen avskjæres den alminnelige åpenheten som vi ellers har. Begrensningen foreslås på et samfunnsfelt av høy allmenn interesse, og blir nødvendigvis et praktisk problem for journalistenes fremtidige arbeidsvilkår.

Også etter vår forrige store nasjonale krise ble det nedsatt en kommisjon. Gjørvt-kommisjonen etter 22. juli beskrev da forvaltningens vidtgående taushetsplikt som en «forsikthetskultur blant de ansatte» (NOU 2012: 14 side 384). Myndighetene burde ha lært av dette nå.

Flere har tatt til orde for å senke grensen for når taushetsplikten bortfaller. Arkivlovutvalget foreslår at passende tidsgrense for taushetsbelagte personopplysninger settes til 10 år etter dødsfallet, slik det er i Danmark (NOU 2019: 9 side 281). Til og med det konservative og lite offentlighetsvennlige Forvaltningslovutvalget ønsker at grensen for slike opplysninger fastsettes til 20 år etter en persons død (NOU 2019: 5 utkastets § 35). Departementets forslag om å forlenge taushetsplikten til 100 år, strider med andre ord med rettsforståelsen ellers i samfunnet.»

*Helse Bergen HF* er enig i at det er behov for å regulere kommisjonens taushetsplikt og adgang til å formidle opplysninger, men foreslår imidlertid at det vurderes å gjøre unntak i loven for retten til innsyn i dokumenter som alene eller i sammenheng med andre opplysninger inneholder person-sensitive opplysninger om enkeltpasienter.

*Den norske legeforening* uttaler at det må sikres at eventuell taushetsbelagt informasjon kommi-

sjonen innhenter, ikke utleveres, brukes eller på annen måte spres, mens *Norsk sykepleierforbund* uttaler at pasientopplysninger forutsettes å behandles og oppbevares på en forsvarlig måte.

*Helse Nord RHF* påpeker at høringsnotatet ikke omtaler hvordan kommisjonen skal håndtere krav om innsyn i dokumenter som er unntatt offentlighet med grunnlag i en «kan»-bestemmelse. Videre savner helseforetaket omtale av de forholdene kommisjonen må vurdere når den skal presentere informasjonen som den har fått tilgang til.

KS ber om en klargjøring av forholdet mellom kommisjonens taushetsplikt etter lovforslaget § 3 og straffeloven §§ 207, 209, 210 og 211.

*Arkivverket* tar opp hvilken taushetsplikt som skal gjelde etter at kommisjonens arkivmateriale er avlevert. Det påpekes her at

«Dersom disse taushetsreglene skal gjelde for Arkivverkets tjenestemenn, vil Arkivverkets ansatte som skal behandle begjæringer om innsyn være avhengig av at det fremgår av den avleverte dokumentasjonen hvilke taushetspliktregler den er underlagt.»

## 7.3 Departementets vurderinger

### 7.3.1 Hvilken taushetsplikt som skal gjelde

Departementet viser til at mange av opplysningene kommisjonen vil få tilgang til, trolig må regnes som til dels svært sensitive. I avveinngen av allmenhetens interesser i å få innsyn i informasjonen opp mot den enkeltes personvern, har det vært avgjørende for departementet å ivareta den enkeltes personvern. Det er også grunn til å tro at en nokså streng taushetsplikt for kommisjonen kan bidra til at den med større sannsynlighet får tilgang til sensitive opplysninger. Ut fra dette opprettholdes forslaget om at dersom kommisjonen får tilgang til opplysninger som er underlagt strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, skal den strengere taushetsplikten også gjelde for kommisjonen.

Dette hensynet tilsier ellers med styrke at den strengere taushetsplikten skal gjelde også etter at kommisjonens arkivmateriale er avlevert til arkivdepot. Denne avleveringen skal etter forslaget skje kort tid etter at kommisjonen har avsluttet arbeidet sitt, og den strengere taushetsplikten bør da ikke falle bort samtidig. En slik løsning ville ikke ivareta de hensynene som ligger bak forslaget om at dersom kommisjonen får tilgang til opplysninger som er underlagt strengere taushets-

plikt enn det som følger av forvaltningsloven, skal den strengere taushetsplikten også gjelde for kommisjonen.

På bakgrunn av innspillet fra *Arkivverket*, foreslår departementet derfor at det fastsettes i loven at den strengere taushetsplikten også skal følge med etter avlevering til arkivdepot. Når det gjelder spørsmålet om hvordan det etter avleveringen skal avklares hvilken taushetsplikt som gjelder, antar departementet at det i stor grad vil gå tydelig fram hvem som er avsender av de aktuelle dokumentene, og at det for kommisjonens vedkommende særlig vil være opplysninger fra organer innenfor helsevesenet som er underlagt en strengere taushetsplikt. Dette spørsmålet bør ellers avklares så langt som mulig i forbindelse med avleveringen av materialet.

### 7.3.2 Taushetspliktens varighet

Blant annet på bakgrunn av innspillene i høringen, har departementet kommet til at det ikke er tilstrekkelig behov for at taushetsplikten skal gjelde i 100 år. Som presseorganisasjonene påpeker, er det liten grunn for at taushetsplikten skal forlenges fordi opplysningene kommer innom Koronakommisjonen. Departementet foreslår derfor at høringsforslaget § 3 første ledd første punktum endres, slik at kommisjonens taushetsplikt faller bort etter de vanlige reglene i forvaltningsloven og annet regelverk. Det er grunn til å påpeke her at etter forvaltningslovsforskriften § 11 kan Riksarkivaren forlenge taushetsplikten for opplysninger i saker som befinner seg hos Arkivverket, når hensynet til personvern tilseier det. Dette kan for eksempel være aktuelt når det gjelder opplysninger om enkeltpersoners sykdom. Etter forskriften § 10 gjelder dessuten taushetsplikten i 100 år for barnevern- og adopsjonssaker.

### 7.3.3 Straffansvar for brudd på taushetsplikten

Departementet finner det ikke tvilsomt at den som krenker taushetsplikten som følger av lovforslaget § 3, omfattes av den objektive gjerningsbeskrivelsen i straffeloven § 209, og dermed kan straffes etter straffeloven §§ 209 og 210. Ut fra dette finner departementet ikke grunn til å ta inn en henvisning til straffeloven i lovforslaget § 3. Dette lovforslaget retter seg kun mot kommisjonen og den som utfører tjenester eller arbeid for kommisjonen, og det forutsettes at disse personene vil gjøres kjent med at brudd på taushetsplikten kan medføre straffansvar.

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

Derimot legger departementet til grunn at straffeloven § 207 om krenkelse av forretningshemmeligheter, alternativt lov 27. mars 2020 nr. 15 om vern av forretningshemmeligheter § 9 (ikke trådt i kraft), gjelder for kommisjonen og de som utfører tjenester eller arbeid for kommisjonen. Disse bestemmelsene vil imidlertid trolig ha begrenset praktisk betydning ved siden av straffeloven §§ 209 og 210. Etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 har kommisjonen taushetsplikt 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», og krenkelse av denne taushetsplikten kan som nevnt medføre straffansvar etter straffeloven §§ 209 og 210.

### 7.3.4 Annen bruk av taushetsbelagte opplysninger

Når det ellers gjelder kommisjonens bruk av taushetsbelagte opplysninger, legger departementet til grunn at taushetsplikten etter lovforslaget § 3 ikke er til hinder for at kommisjonen deler opplysninger med eventuelle eksterne personer som arbeider på oppdrag for kommisjonen, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 og 4.

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

### 7.3.5 Behandling av innsynskrav og presentasjon av materialet

Departementet kan ikke se at det er behov for å fastsette særskilte regler i denne loven om unntak fra innsyn for personsensitive opplysninger. Personsensitive opplysninger vil i all hovedsak være taushetsbelagte etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 og dermed unntatt fra innsyn, jf. offentliglova § 13 første ledd. For øvrig vil flere regler i offentliglova om unntak fra innsyn kunne være aktuelle

I utgangspunktet gjelder offentliglova fullt ut for Koronakommisjonen, noe som innebærer at kommisjonen selv skal behandle mottatte innsynskrav, jf. offentliglova § 29 første ledd. I dette til-

fellet er det imidlertid gitt en forskrift som åpner for at kommisjonen kan bestemme at krav om innsyn i dokumenter kommisjonen har mottatt fra andre organer som er omfattet av offentleglova, skal behandles av avsenderorganet. Dette skyldes at kommisjonen vil motta svært mange dokumenter og har et relativt lite sekretariat. Deres kapasitet til å behandle omfattende innsynskrav er derfor sterkt begrenset. Ofte vil kommisjonen også i liten grad kjenne innholdet i dokumentene innsynskravet gjelder, og man vil derfor i alle til-

feller måtte rådføre seg med avsenderorganet. Forskriften er gitt med hjemmel i offentleglova § 29 andre ledd. Andre innsynskrav må kommisjonen selv behandle på vanlig måte. Departementet viser her til punkt 3.4 ovenfor.

Når det gjelder kommisjonens presentasjon av de mottatte opplysningene, legger departementet til grunn at dette vil bli håndtert på forsvarlig måte. Kommisjonen vil her kunne bygge på tidligere utredninger fra andre utvalg og kommisjoner.

## 8 Behandling av personopplysninger

### 8.1 Forslaget i høringsnotatet

Høringsforslaget § 4 første ledd inneholdt en bestemmelse om kommisjonens grunnlag for å behandle personopplysninger. I høringsnotatet ble det gitt følgende redegjørelse for forslaget:

«Departementet viser til at lovforslaget vil innebære at kommisjonen vil innhente personopplysninger og i noen tilfeller særlige kategorier av personopplysninger og personopplysninger om straffbare forhold. Verken samtykke eller anonymisering anses som tilstrekkelig for kommisjonens innhenting av personopplysninger, jf. punkt 5.1, og departementet legger til grunn at et særskilt grunnlag for behandling av personopplysninger er nødvendig.

Departementet viser til at formålet med kommisjonens arbeid er å evaluere myndighetenes håndtering av Covid-19-utbruddet og fremme forslag til tiltak som kan bidra til å få en bedre fremtidig beredskap og krisehåndtering. Departementet finner derfor at selv om kommisjonens behandling av personopplysninger kan være inngripende, er samfunnsnyten av behandlingen så stor at den begrunner dette.

Departementet går derfor inn for å fastsette en lovbestemmelse som eksplisitt gir kommisjonen rett til å behandle personopplysninger som er nødvendige for formålet med kommisjonens arbeid. Dette skal kunne gjøres uten samtykke fra dem opplysningene gjelder, og også omfatte personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10.»

Høringsforslaget § 4 andre ledd inneholdt en bestemmelse som gjør unntak fra innsynsretten i personvernforordningen artikkel 15. I høringsnotatet ble det gitt følgende redegjørelse for forslaget:

«Departementet legger til grunn at det følger av personvernforordningen artikkel 23 nr. 1 bokstav e at nasjonal rett kan begrense rettighetene til den registrerte når en slik begren-

ning overholder det vesentligste innholdet i de grunnleggende rettighetene og frihetene, og er et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre «viktige mål av generell allmenn interesse».

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

Bestemmelsen, som foreslås tatt inn i § 4 andre ledd, innebærer at den registrertes rett til innsyn ikke gjelder «så langt det vil kreve en uforholdsmessig stor innsats å gi innsyn». Formuleringen «så langt» er vesentlig for at begrensningen i innsynsretten skal være i tråd med forholdsmessighetskravet i personvernforordningen artikkel 23. Forholdsmessighetsvurderingen skal være i samsvar med det som gjelder for vitenskapelige forskningsformål etter personopplysningsloven § 17, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) side 217–218:

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

begjæringer og potensielle innsynsbegjæringer kan tas i betraktning.»

Når det gjelder muligheten for å få overprøvd et eventuelt avslag på innsynskrav, viser departementet til at det er mulig å klage til Datatilsynet. Unntaket fra innsynsretten er ikke ment å begrense den registrertes rett til å klage og å bruke rettsmidler etter personvernforordningen kapittel 8.»

I høringsnotatet ble det uttrykkelig presisert at departementet ikke foreslo noen ytterligere begrensninger i den registrertes rettigheter etter personvernforordningen.

Når det gjelder øvrige spørsmål knyttet til kommisjonens behandling av personopplysninger, ble det gitt følgende redegjørelse i høringsnotatet:

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

Departementet legger til grunn at Koronakommisjonen selv vil være behandlingsansvarlig etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 7, siden kommisjonen vil gjennomføre sitt arbeid uavhengig av Statsministerens kontor, Justis- og beredskapsdepartementet og andre organer. Som behandlingsansvarlig skal kommisjonen etter personvernforordningen artikkel 24 nr. 1 gjennomføre egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre og påvise at behandlingen utføres i samsvar med forordningen. Den skal også foreta en vurdering av personvernkonsekvenser etter personvernforordningen artikkel 35 i den grad denne bestemmelsen kommer til anvendelse.»

## 8.2 Høringsinstansenes syn

*Datatilsynet* uttaler at det er hensiktsmessig at kommisjonen selv er behandlingsansvarlig etter personvernregelverket og påpeker at kommisjonen som behandlingsansvarlig har ansvar for at behandlingen av personopplysninger er nødvendig, jf. artikkel 5 nr. 1 bokstav c. Også *Legefore-*

*ningen* påpeker dette. *Datatilsynet* ber ellers om at departementet tar stilling til hvem som skal ivareta behandlingsansvaret etter koronakommisjonens opphør, og *Helse Nord RHF* etterlyser det samme.

*Skatteetaten* har vist til personvernforordningen artikkel 14 og foreslår at det fastsettes i loven at kommisjonen har en informasjonsplikt overfor den registrerte.

*Helsedirektoratet*, *KS* og *Oslo universitetssykehus HF* har uttalt seg om høringsforslaget § 4 andre ledd om unntak fra den registrertes rett til innsyn i opplysninger om vedkommende etter personvernforordningen artikkel 15. *Helsedirektoratet* ser behovet for et unntak fra retten til innsyn etter personvernforordningen artikkel 15, men mener begrunnelsen bør presiseres, slik at det framgår at vurderingen av innsynskrav må skje med utgangspunkt i vurderingstemaene som er framhevet i Prop. 56 LS (2017–2018) side 217–218.

*KS* ønsker også en fyldigere begrunnelse for å gjøre unntak fra personvernforordningen artikkel 15. Organisasjonen uttaler blant annet at «dette gjelder særlig siden innsyn framstår som et naturlig motstykke både til at taushetsplikt er foreslått satt til side, og at behandlingen av personopplysninger foreslås å kunne skje uten samtykke fra dem opplysningene gjelder».

*Oslo universitetssykehus HF* uttaler at det kan være «praktisk og pedagogisk» om klageinstansen ved klage over avslag på krav om innsyn nevnes i selve loven.

## 8.3 Departementets vurdering

Departementet legger til grunn at § 4 første ledd i lovforslaget gir grunnlag for behandling av personopplysninger, og at denne hjemmelen også omfatter særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9 og personopplysninger om straffedømmer og lovovertrедelser etter samme forordning artikkel 10. Departementet vurderer at behandling av særlige kategorier av personopplysninger er forholdsmessig sett opp mot samfunnsnyttens av kommisjonens arbeid. De tiltakene som er foreslått fastsatt i loven – begrensning av tilgang til opplysninger hva gjelder innhold, personkrets og tid, kassering av dokumenter som ikke er arkivverdig og forbud mot bruk av informasjonen i senere rettsaker – er tilstrekkelige for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser. Videre viser departementet til at andre lignende granskingsutvalg har vurdert å ha grunnlag for å

behandlet særlige kategorier av personopplysninger etter artikkel 9 nr. 2 bokstav g, alternativt den langt på vei tilsvarende bestemmelsen i personopplysningsloven 2000 § 9 tredje ledd. For eksempel fikk 22. juli-kommisjonen konsesjon fra Datatilsynet til å behandle særlige kategorier av personopplysninger etter personopplysningsloven 2000 § 9 tredje ledd, jf. NOU 2012: 14 side 40. Ut fra dette opprettholdes forslaget fra høringsnotatet.

Departementet opprettholder også forslaget til § 4 andre ledd, som innebærer et unntak fra den registrertes rett til innsyn i personopplysningene om vedkommende etter personvernforordningen artikkel 15 dersom det kreves uforholdsmessig stor innsats å gi innsyn, men med enkelte språklige justeringer. Det vises her til vurderingen i høringsnotatet inntatt i punkt 8.1 ovenfor, samt at uforholdsmessighetsvurderingen i lovforslaget § 4 andre ledd skal være i samsvar med det som gjelder for vitenskapelige forskningsformål etter personopplysningsloven § 17, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) side 217–218. Departementet vil i tillegg framheve at unntaket fra innsynsretten kun gjelder «dersom det vil kreve en uforholdsmessig stor innsats å gi innsyn». Dette innebærer at den registrerte fortsatt har rett til innsyn i opplysninger om vedkommende selv etter personvernforordningen artikkel 15 dersom det ikke krever en uforholdsmessig stor innsats å gi vedkommende innsyn. Videre er det et vesentlig moment at når kommisjonen har avsluttet sitt arbeid, skal dens arkivmateriale avleveres til Arkivverket, jf. lovforslaget § 6 første ledd, og den registrerte kan da be om innsyn overfor Arkivverket som er ny behandlingsansvarlig.

Det foreslås ikke å ta inn en bestemmelse i loven om informasjonsplicht etter personvernforordningen. Departementet legger til grunn at unntakene fra denne plikten etter forordningen artikkel 14 nr. 5 bokstav b og c i stor grad vil

gjelde for kommisjonens virksomhet, og i den grad det vil gjenstå noen informasjonsplicht, følger denne av forordningen, som etter personopplysningsloven § 1 er norsk lov. Om og i hvilken grad det vil foreligge noen informasjonsplicht, vil måtte avgjøres ut fra hvilke opplysninger kommisjonen faktisk får tilgang til, og departementet har ikke forutsetninger for å si noe nærmere om dette.

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

Departementet legger til grunn at Koronakommisjonen selv vil være behandlingsansvarlig etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 7. Departementet er enig med *Datatilsynet* og *Legeforeningen* i at kommisjonen som behandlingsansvarlig selv har ansvar for å sørge for at de personopplysningene som den behandler, er adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav c. Det vises til omtalen i høringsnotatet sitert i punkt 8.1 ovenfor.

Departementet er også enig med *Datatilsynet* i at kommisjonen opphører å være behandlingsansvarlig når kommisjonens arbeid er avsluttet, og at det etter dette fortsatt er behov for å foreligge en behandlingsansvarlig som henvendelser om håndtering av personopplysninger kan rettes til. Departementet viser til at når kommisjonen avslutter sitt arbeid, skal den avlevere sitt arkivmateriale til Arkivverket, jf. lovforslaget § 6 første ledd omtalt i punkt 4.5 nedenfor. Departementet legger dermed til grunn at Arkivverket vil være behandlingsansvarlig for arkivmateriale som avleveres til dem.



## 9 Forbud mot bruk av opplysninger som bevis i senere saker

### 9.1 Forslaget i høringsnotatet

---

Etter høringsforslaget § 5 skal opplysninger som kommisjonen har mottatt i forbindelse med arbeidet sitt, ikke kunne brukes som bevis i en eventuell senere straffesak eller sivil sak. I høringsnotatet ble det gitt følgende redegjørelse for forslaget:

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

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

rettssaker mot vedkommende eller noen som står vedkommende nær.

Departementet viser til at en tilsvarende bestemmelse er vedtatt for NAV-granskningsutvalget og Partnerdrapsutvalget, se henholdsvis lov om informasjonstilgang mv. for NAV-granskningsutvalget § 5 og lov om informasjonstilgang m.m. for Partnerdrapsutvalget § 7.

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

### 9.2 Høringsinstansenes syn

---

Det har ikke kommet inn merknader under høringen som spesifikt gjelder dette forslaget i høringsnotatet.

### 9.3 Departementets vurderinger

---

Departementet foreslår at forslaget i høringsnotatet videreføres.

## 10 Arkivering, arkivavgrensning og kassasjon

### 10.1 Forslaget i høringsnotatet

Høringsforslaget § 6 inneholdt en bestemmelse om kassasjon av materiale som ikke skal arkiveres etter reglene i arkivlova med tilhørende forskrift. I høringsnotatet ble det gitt følgende redegjørelse for forholdet til arkivregelverket:

«Departementet viser til at 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 arkiveringsplikten etter arkivlova og forskrift om offentlige arkiv, kan ikke kasseres. For alle andre dokumenter foreslår departementet å lovfeste at disse skal kasseres når kommisjonen har avsluttet sitt arbeid. Det vil derfor ikke være behov for å utarbeide egne kassasjonsregler for kommisjonen. Det forutsettes at kommisjonen vil ta kontakt med Arkivverket i forbindelse med avleveringen av arkivmaterialet.»

### 10.2 Høringsinstansenes syn

*Arkivverket* har kommet med innspill til forslaget. Det uttales her:

«Departementets forslag skiller ikke mellom materiale som er arkivpliktig og bevaringsverdig og materiale som er arkivpliktig, men som ikke er bevaringsverdig for ettertiden og kan kasseres etter en fastsatt frist. Det å definere kassasjonsfrister for materiale som ikke er bevaringsverdig for ettertiden, er ikke bare viktig for å sikre at det som bevares for ettertiden faktisk er bevaringsverdig, men også for å sikre at man ikke bevarer personopplysninger i et større omfang enn det som er nødvendig for å ivareta arkivformålene. Arkivverket merker seg at departementet bruker begrepet kassasjon om å slette materiale som

ikke inngår i arkivet. Dette medfører ikke riktighet. Inngår ikke materiale i arkivet, er det tale om arkivavgrensning. Kassasjon er det kun tale om når materiale i utgangspunktet er arkivpliktig. Det vises til definisjonen i Riksarkivarens forskrift § 7-2 bokstav j:

«*Kassasjon: å ta ut og destruere arkivmateriale som ikke skal bevares*»

Vi skiller således mellom materiale som kan arkivbegrenses (dvs materiale som det ikke er arkivplikt for i det hele tatt), materiale som kan kasseres etter en viss tid, og materiale som er bevaringsverdig for ettertiden.»

Videre er det påpekt at det vil være nødvendig å gjennomgå kommisjonens materiale med tanke på kassasjon, og det er vist til de vanlige reglene i forskrift om offentlige arkiv § 21 fjerde ledd første punktum at offentlige utvalg som danner eget arkiv, skal overføre arkivet til oppdragsgiveren i ordnet stand når arbeidet er avsluttet, mens det så senere skal gjennomføres en avlevering fra oppdragsgiveren til arkivdepot.

### 10.3 Departementets vurderinger

Departementet har ut fra *Arkivverkets* innspill kommet til at avleveringen, arkivavgrensningen og kassasjon av Koronakommisjonens materiale bør reguleres nærmere i loven, siden denne prosessen skiller seg noe fra de vanlige reglene for håndtering av arkivet til offentlige utvalg.

Det følger som nevnt av forskrift om offentlige arkiv § 21 fjerde ledd første punktum at offentlige utvalg som danner eget arkiv, skal overføre arkivet til oppdragsgiveren i ordnet stand når arbeidet er avsluttet, mens det så senere skal gjennomføres en avlevering fra oppdragsgiveren til arkivdepot. Etter departementets vurdering er det i dette tilfellet derimot mest hensiktsmessig at kommisjonens arkivmateriale avleveres direkte til Arkivverket og ikke sendes til oppdragsgiverorganet, som vil være SMK. Departementet foreslår derfor i § 6 første ledd andre punktum en bestem-

melse som sier at kommisjonens arkivmateriale skal avleveres til arkivdepot når kommisjonen har levert sin utredning. Avleveringen til arkivdepot skal for øvrig skje etter reglene i arkivlova med tilhørende forskrifter.

Før det kan gjennomføres avlevering, må det gjennomføres en arkivavgrensning, slik *Arkivverket* tar opp. Departementet viser her til forskrift om offentlige arkiv § 14, der det går fram at dette skal gjennomføres senest før avlevering. Materiale som kommisjonen besitter, men som ikke omfattes av deres arkiv, skal da sorteres ut og holdes utenfor arkivmaterialet som skal avleveres. Departementet har kommet til at dette bør komme til uttrykk direkte i loven, blant annet fordi de ulike prosessene i forbindelse med arkivering er lite kjent for mange. Det foreslås derfor å ta inn i § 6

første ledd første punktum at når kommisjonen har avsluttet arbeidet sitt, skal det gjennomføres en arkivavgrensning av kommisjonens dokumentmateriale.

Departementet foreslår for øvrig at forslaget i høringsnotatet videreføres, men med enkelte språklige justeringer. Det foreslås å lovfeste at materiale som i utgangspunktet inngår i kommisjonens arkiv, men som ikke skal arkiveres eller bevares etter reglene i arkivlova med tilhørende forskrifter, jf. forskrift om offentlige arkiv §§ 14 og 15, skal kasseres etter at kommisjonen har avsluttet arbeidet sitt. Meningen vil da komme bedre fram, slik *Arkivverket* har etterlyst. Departementet viser for øvrig til forskrift om offentlige arkiv § 16 om slik kassasjon. Bestemmelsen tas etter forslaget inn i § 6 *andre ledd*.

## 11 Tidsavgrensning for deler av loven

### 11.1 Forslaget i høringsnotatet

---

Etter høringsforslaget § 7 andre ledd skal «§§ 2 og 4 oppheves når kommisjonen har levert sin utredning». I høringsnotatet ble det gitt følgende redegjørelse for forslaget:

«Departementet foreslår at § 2 som regulerer kommisjonens tilgang til opplysninger og § 4 som regulerer behandling av personopplysninger, oppheves når kommisjonen har levert sin utredning.

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

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

som er nødvendig for formålene som personopplysningene behandles for.»

### 11.2 Høringsinstansenes syn

---

Det har ikke kommet inn merknader under høringen som spesifikt gjelder dette forslaget i høringsnotatet.

### 11.3 Departementets vurdering

---

Departementet foreslår at forslaget i høringsnotatet videreføres, men at det fastsettes at §§ 2 og 4 oppheves når Koronakommisjonen har avsluttet arbeidet sitt. Selv om det klare utgangspunktet er at kommisjonens arbeid avsluttes når utredningen deres blir levert, kan det 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 da være svært uheldig om adgangen til å gi kommisjonen alle slags opplysninger som er nødvendig for dens arbeid, og kommisjonens adgang til å behandle personopplysninger, ikke er i behold og eventuelt må fastsettes på nytt. Formuleringen «når kommisjonen har avsluttet sitt arbeid» er også brukt når det gjelder tidspunktet for avlevering og tilknyttet behandling av kommisjonens dokumenter.

## 12 Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene

### 12.1 Grunnloven § 102 m.m.

#### 12.1.1 Omtalen i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det vist til at forslaget om å gi kommisjonen adgang til å innhente opplysninger innebærer et inngrep i enkeltindivers rett til privatliv, og det må derfor oppfylle de kravene som følger av Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17, jf. punkt 3.9 ovenfor.

I høringsnotatet la departementet til grunn at dersom forslaget til § 2 vedtas, vil det det foreligger en klar lovhjemmel for behandlingen, og dette kravet vil da være oppfylt. Videre viste departementet til at formålet med inngrepet er å evaluere offentlige myndigheters håndtering av covid-19-utbruddet og bidra til en forbedring av Norges framtidige beredskap og krisehåndtering, noe må anses å være et viktig og legitimt formål.

Om kravet om at inngrepet må være forholdsmessig, ble det i høringsnotatet sagt følgende:

«Neste spørsmål er da 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 kommisjonen tilgang til nødvendige opplysninger, jf. vurderingen ovenfor 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 tryggende måte, foreslår departementet at tilgangen på de taushetsbelagte opplysningene bare skal gjelde for en tidsbegrenset periode, og at kommisjonens taushetsplikt skal gjelde i 100 år.

Departementet presiserer at det vil være en forholdsvis liten krets av personer som skal motta de taushetsbelagte opplysningene på

grunnlag av kommisjonens arbeid, og kommisjonen er underlagt en like streng taushetsplikt som avgiveren.

I avveiningen mellom hensynet til den som rammes av inngrepet og de legitime formål som begrunner inngrepet, må den samfunnsmessige betydningen av kommisjonens arbeid tillegges stor vekt. Det gjelder blant annet kunnskapsbygging som kan ha en betydning for samfunnets samlede beredskap og krisehåndtering. Dette formålet sett i forhold til inngrepet med dets begrensninger er etter departementets vurdering forholdsmessig.»

Ut fra dette konkluderte departementet i høringsnotatet med at innhenting av de nevnte taushetsbelagte og sensitive personopplysningene ikke er i strid med Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 eller SP artikkel 17.

#### 12.1.2 Høringsinstansenes syn

*Askøy Kommune og Helse Nord-Trøndelag HF* tiltrer departementets avveining av forholdet mellom enkeltindividets personvernrettigheter og de samfunnsinteressene som begrunner kommisjonens tilgang til informasjon. *Helse Nord-Trøndelag HF* legger til grunn at lovforslaget går klar av Grunnloven §§ 97 og 102 og EMK artikkel 8.

*Skatteetaten* påpeker at det kan gis en mer utfyllende redegjørelse av hvor inngripende informasjonsinnhenting forventes å være sammenlignet med samfunnsnyttene de aktuelle opplysningene kan få.

*Legeforeningen* har uttalt følgende om forholdet til Grunnloven §§ 102 og 97:

«Innhenting og behandlingen av personopplysninger som det her legges opp til, innebærer et vesentlig inngrep i personenes rett til privatliv, jf. bl.a. Grunnloven § 102. Loven vil gjelde for opplysninger som er avgitt under forutsetning av konfidensialitet, og gis dermed tilbakevirkende kraft. Selv om det ikke vil vurderes å være i strid med Grunnloven § 97, mener vi det er et hensyn som bør vektlegges i vurderingen.

Hva gjelder forholdsmessighetsvurderingen, er det utfordrende å ta stilling til om de faktiske utleveringene som kan gjøres i medhold av den foreslåtte loven, vil være forholdsmessige, når lovhjemmelen er så vid at den kun er begrenset av at man oppfyller vilkåret om å være «enhver» og at det gjelder «opplysninger som er nødvendige for kommisjonens arbeid», jf. ordlyden i forslaget § 2.»

KS peker på at profesjonsbestemt taushetsplikt er omfattet av lovforslaget § 2 og uttaler videre følgende:

«Det er tvilsomt om det er heldig med en slik sjablonmessig tilnærming uten en nærmere og grundigere drøftelse av hensynet bak taushetsplikten i hver enkelt yrkesgruppe. Prester og advokater er fremtredende eksempler på profesjoner som involverer en fortrolighet som gjør det unaturlig å frita fra taushetsplikt uten en særskilt begrunnelse utover redegjørelsen i høringsnotatet, men også andre, blant annet i helsevesenet, kan tenkes. Det er i alle fall ikke åpenbart at EMK artikkel 8 nr 2 i ethvert tilfelle vil være tilstrekkelig hensyntatt.»

### 12.1.3 Departementets vurdering

Enkelte høringsinstanser har altså kommet med innspill som direkte gjelder forholdet til Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Departementet viser også til at enkelte innspill fra høringsinstansene til andre deler av høringsforslaget kan knyttes opp mot vurderingen etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, særlig innspill om kommisjonens informasjonstilgang etter lovforslaget § 2.

Departementet viser til at forslaget om å gi kommisjonen adgang til å innhente opplysninger innebærer et inngrep i enkeltindivers rett til privatliv, og det må derfor oppfylle de kravene som følger av Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17.

Departementet har vurdert høringsinnspillene og fastholder vurderingen i høringsnotatet om at lovforslaget ikke er i strid med Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 eller SP artikkel 17.

Når det gjelder vilkårene for å kunne tillate inngrep i personers rett til privatliv etter Grunnloven og menneskerettighetene, vises det til punkt 3.9 og den nærmere avveiningen som er gjort i høringsnotatet, omtalt i punkt 12.1.1.

Departementet bemerker spesielt at lovforslaget inneholder flere bestemmelser som skal sikre at inngrepet i privatlivet ikke blir mer omfattende

enn nødvendig. Dette gjelder blant annet § 3 om at de som får tilgang til taushetsbelagte opplysninger under arbeidet i eller for Koronakommisjonen eller ved senere arbeid i arkivdepot, er underlagt like streng taushetsplikt som avgiverorganet. Det vises til punkt 7.3.

Det er riktig at personopplysninger kan være gitt under forutsetning om konfidensialitet, slik *Legeforeningen* er inne på, og det er et relevant moment i forholdsmessighetsvurderingen. Etter departementets syn kan imidlertid dette ikke gjøre inngrepet uforholdsmessig. Departementet viser ellers til punkt 12.2.1 når det gjelder konfidensialitet og forholdet til Grunnloven § 97 for øvrig.

Lovforslaget § 2 gjelder også profesjonsbestemt taushetsplikt. Departementet er enig med KS i at det for yrkesgrupper som prester, advokater og helsepersonell, kan foreligge særlige hensyn om fortrolighet eller lignende. Også dette er relevant i avveiningen av om inngrepet vil være forholdsmessig. Departementet kan imidlertid ikke se at den ulempen det vil kunne innebære for den enkelte at kommisjonen gis tilgang til slike opplysninger, kan veie tyngre i forholdsmessighetsvurderingen enn kommisjonens behov for tilgang til opplysningene. Dette vil etter departementets syn gjelde både ved vurderingen etter Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17. Det har også her blant annet betydning at de som får tilgang til opplysningene, selv er underlagt den samme taushetsplikten som avgiverorganet. Videre skal opplysninger anonymiseres dersom anonymiserte opplysninger vil være tilstrekkelig for at kommisjonen kan utføre sitt oppdrag, se punkt 6.3.2. Departementet viser i tillegg til at lovforslaget § 2 ikke oppstiller noen plikt til å gi taushetsbelagte opplysninger til kommisjonen.

For øvrig vises det til høringsnotatet og omtalen ovenfor. Ut fra dette foreslår departementet at forslaget i høringsnotatet videreføres.

## 12.2 Grunnloven § 97

### 12.2.1 Omtalen i høringsnotatet

Om Grunnloven § 97 ble det gitt følgende redegjørelse i høringsnotatet:

«Det følger av Grunnloven § 97 at «[i]ngen lov må gis tilbakevirkende kraft». Bestemmelsen inneholder et generelt 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 omstendigheter vil også inngrep i etablerte rettigheter og posisjoner med virkning fremover i tid kunne rammes.

Lovforslaget legger til rette for at kommisjonen skal få tilgang til taushetsbelagt informasjon som enkeltpersoner kan ha avgitt med en forventning om konfidensialitet. Kommisjonen vil være underlagt taushetsplikt etter forslaget § 3, og det foreslås i § 5 et forbud mot bruk av opplysninger som kommisjonen har mottatt som bevis i senere straffesak eller i sivil sak. Det eventuelle inngrep som lovforslaget vil gjøre i den enkeltes forventning om konfidensialitet, fremstår derfor som svært begrenset. Lovavdelingen har i en uttalelse 8. juni 2009 (JDLOV-2009-4068) vurdert forholdet til Grunnloven § 97 ved innføring av opplysnings-

plikt 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.»

### **12.2.2 Høringsinstansenes syn**

Bortsett fra de innspillene som er nevnt under punkt 12.1.2, har det ikke kommet inn merknader under høringen som spesifikt går inn på Grunnloven § 97.

### **12.2.3 Departementets vurdering**

Departementet legger til grunn den forståelsen av forholdet til Grunnloven § 97 som det ble gitt uttrykk for i høringsnotatet.

## 13 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget vil i liten grad ha økonomiske eller administrative konsekvenser. Kostnadene ved kommisjonens arbeid dekkes innenfor Statsministerens kontors ordinære budsjetttrammer, og reglene om informasjonstilgang m.m. vil i seg selv i liten grad påvirke disse kostnadene. Kommisjonens arbeid vil for øvrig trolig medføre en del

innsynskrav i oversendte dokumenter og dokumenter som kommisjonen selv utarbeider, og ellers en del spørsmål og henvendelser. Dette vil bli håndtert innenfor de vanlige rammene til de organene som skal behandle de aktuelle kravene og øvrige henvendelsene, enten dette er kommisjonen selv eller andre.



## 14 Merknader til de enkelte paragrafene

### Til § 1

Bestemmelsen i § 1 fastsetter at formålet med loven er å sikre at den uavhengige kommisjonen som skal gjennomgå, evaluere og trekke lærdom fra myndighetenes håndteringen av covid-19-pandemien i Norge (Koronakommisjonen) får nødvendige opplysninger for å få utført sitt arbeid. Departementet viser til de generelle merknadene i punkt 5.3.

### Til § 2

Bestemmelsen i § 2 fastsetter at enhver kan gi kommisjonen opplysninger som er nødvendige for kommisjonens arbeid, uten hinder av taushetsplikt. Dette innebærer at kommisjonen kan gis tilgang til dokumenter på de saksområdene som framgår av mandatet, men også opplysninger om andre saksområder vil kunne innhentes så langt det er nødvendig for kommisjonens arbeid.

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

Fritaket fra taushetsplikt gjelder kun så langt informasjonen er nødvendig for kommisjonens arbeid. Nødvendighetskriteriet i § 2 innebærer at det må vurderes om det er nødvendig for at kommisjonen skal kunne utføre sine oppgaver å gi tilgang til informasjon som inneholder taushetsbelagte opplysninger, eller om det er tilstrekkelig for kommisjonen å motta anonymiserte opplysninger. Nødvendighetsvurderingen skal foretas av den som har de aktuelle opplysningene kommisjonen ønsker tilgang til, på samme måte som ved andre vurderinger av om det skal gis innsyn. Kommisjonen vil i tillegg kunne bistå i vurderingen av om nødvendighetskravet er oppfylt. Dersom et dokument er utferdiget av et annet organ, kan det også være aktuelt å spørre om dette organets vurdering.

Fritaket fra taushetsplikt gjelder «enhver». Dette omfatter blant annet taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 og profesjonsbestemt taushetsplikt etter helsepersonelloven §§ 21 flg., verdi-

papirhandelloven § 10-4, finansforetaksloven § 16-2 og eiendomsmeglingsloven § 3-6. Dette omfatter også den taushetsplikten som forutsetningsvis følger av straffeloven § 211, straffeprosessloven § 119 og tvisteloven § 22-5.

Departementet viser ellers til de generelle merknadene i punkt 6.3.

### Til § 3

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

Det følger av § 3 første ledd første punktum at forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjelder for kommisjonen. Etter første ledd andre punktum gjelder likevel ikke forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 for kommisjonen og de som utfører arbeid eller tjeneste for kommisjonen. Kommisjonen kan derfor ikke gi påtalemyndigheten eller kontrollmyndigheter opplysninger om lovbrudd ut fra allmenne hensyn.

Etter § 3 andre ledd første punktum kan kommisjonen og andre som utfører arbeid eller tjeneste for kommisjonen, også få en strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningslovens generelle regler. I tilfeller der kommisjonen eller andre som utfører arbeid eller tjeneste for kommisjonen, mottar opplysninger som er underlagt strengere regler om taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, vil den strengere taushetsplikten også gjelde for kommisjonen eller den som ellers blir kjent med opplysningene. Dette kan for eksempel handle om at taushetsplikten omfatter flere opplysninger, at det er en snevrere adgang til å dele opplysningene med andre, eller at taushetsplikten gjelder for en lengre periode. Etter andre ledd andre punktum skal en slik eventuell strengere taushetsplikt også gjelde etter at materialet er avlevert til arkivdepot. De som utfører arbeid eller tjeneste for arkivdepotet, vil

således ha samme taushetsplikt for slike opplysninger som de som utfører arbeid eller tjeneste for kommisjonen.

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

Departementet viser for øvrig til de generelle merknadene i punkt 7.3.

#### Til § 4

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

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

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

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

Departementet viser ellers til de generelle merknadene i punkt 8.3.

#### Til § 5

Bestemmelsen i § 5 fastsetter at opplysninger som kommisjonen har mottatt i medhold av § 2, ikke kan brukes som bevis i en senere straffesak eller sivil sak. Bestemmelsen er rettet mot utveksling av opplysninger mellom kommisjonen og tredjepersoner som gir opplysninger til kommi-

sjonen. Bestemmelsen går foran de generelle reglene i tvisteloven og straffeprosessloven, noe som blant annet innebærer at unntakene fra bevisforbudet i tvisteloven § 22-3 annet og tredje ledd og de tilsvarende unntakene i straffeprosessloven § 118 ikke kommer til anvendelse. Departementet viser ellers til omtalen i punkt 9.1.

#### Til § 6

Etter § 6 *første ledd* skal Koronakommisjonens arkivmateriale avleveres til arkivdepot når kommisjonen har avsluttet sitt arbeid. Dette er en noe annen løsning enn det som ellers følger av forskrift om offentlige arkiv § 21 fjerde ledd første punktum, der det heter at offentlige utvalg som danner eget arkiv, skal overføre arkivet til oppdragsgiveren i ordnet stand når arbeidet er avsluttet.

Etter § 6 første ledd *første punktum* skal det gjennomføres arkivavgrensning av kommisjonens dokumentmateriale når kommisjonen har avsluttet arbeidet sitt. Dette innebærer at materiale som ikke inngår i kommisjonens arkiv, skal skilles ut og fjernes, og det skal gjøres før arkivet avleveres. Etter første ledd *andre punktum* skal så materiale som omfattes av arkiveringsplikten, avleveres til arkivdepot. Avleveringen til arkivdepot skal skje i samsvar med reglene i arkivlova og forskrift om offentlige arkiv.

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

Departementet viser ellers til de generelle merknadene i punkt 10.3.

#### Til § 7

§ 7 *første ledd* fastsetter at loven skal tre i kraft straks.

§ 7 *andre ledd* fastsetter at lovens §§ 2 og 4 skal oppheves når kommisjonen har avsluttet arbeidet sitt. Departementet viser her til omtalen av høringsnotatet i punkt 11.1 og merknadene i punkt 11.3.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om informasjonstilgang m.m. for den uavhengige kommisjonen som skal gjennomgå og evaluere myndighetenes håndtering av covid-19-pandemien i Norge (Koronakommisjonen).

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om informasjonstilgang m.m. for den uavhengige kommisjonen som skal gjennomgå og evaluere myndighetenes håndtering av covid-19-pandemien i Norge (Koronakommisjonen) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

# til lov om informasjonstilgang m.m. for den uavhengige kommisjonen som skal gjennomgå og evaluere myndighetenes håndtering av covid-19-pandemien i Norge (Koronakommisjonen)

### § 1 *Formålet med loven*

Loven skal sikre at den uavhengige kommisjonen som skal gjennomgå og evaluere myndighetenes håndtering av covid-19-pandemien i Norge (Koronakommisjonen), oppnevnt av Kongen i statsråd 24. april 2020, får tilgang til nødvendige opplysninger for å få utført sitt arbeid i henhold til mandatet.

### § 2 *Opplysninger til kommisjonen*

Enhver kan uten hinder av taushetsplikt gi Koronakommisjonen opplysninger som er nødvendige for kommisjonens arbeid.

### § 3 *Taushetsplikt*

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

Når personer som nevnt i første ledd mottar opplysninger som er undergitt strengere regler om taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, skal de strengere reglene gjelde. Det samme gjelder etter at materialet har blitt avlevert til arkivdepot.

### § 4 *Behandling av personopplysninger*

Koronakommisjonen kan behandle personopplysninger som er nødvendige for formålet med

kommisjonens 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.

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

Opplysninger som Koronakommisjonen har mottatt i medhold av § 2, kan ikke brukes som bevis i en senere straffesak eller sivil sak.

### § 6 *Avlevering og kassasjon av dokumenter*

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

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

### § 7 *Ikrafttredelse og opphør*

Loven trer i kraft straks.

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