



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 10 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om informasjonstilgang m.m.
for Ekstremismekommisjonen



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 10 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om informasjonstilgang m.m.
for Ekstremismekommisjonen

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	7.3	Departementets vurderinger	37
			7.3.1	Innledning	37
			7.3.2	En adgang, men ikke plikt til å gi opplysninger til kommisjonen	37
2	Bakgrunnen for lovforslaget	7	7.3.3	Nødvendighetskriteriet	38
2.1	Kommisjonens oppnevning og sammensetning	7	7.3.4	Hvem som kan gi taushetsbelagte opplysninger til kommisjonen	39
2.2	Kommisjonens mandat	7		Loven vil være et supplement til rettsgrunnlag for utlevering og innhenting av opplysninger	41
2.3	Kommisjonens behov for opplysninger	10	7.3.5	Tilgang til gradert informasjon	41
2.4	Høringen	10	7.3.6	Taushetsplikt som følge av privatrettslig avtale eller mellomstatlig overenskomst, arbeidsgivers styringsrett mv.	41
			7.3.7		
3	Gjeldende rett	13			
3.1	Innledning	13			
3.2	Taushetsplikt – generelle utgangspunkter	13	8	Taushetsplikt for kommisjonens medlemmer m.m.	42
3.3	Forvaltningsloven	14			
3.4	Offentleglova	15	8.1	Forslaget i høringsnotatet	42
3.5	Personopplysningsloven og personvernforordningen	16	8.2	Høringsinstansenes syn	43
3.6	Arkivregelverket	17	8.3	Departementets vurderinger	44
3.7	Sikkerhetsloven	18	8.3.1	Hvilken taushetsplikt som skal gjelde	44
3.8	Rundskriv G-4875 «Regler for granskingskommisjoner»	18	8.3.2	Plikt til å avverge straffbare forhold, opplysningsplikt til barnevernet m.m.	44
3.9	Bevisopptak for domstolene	19	8.3.3	Taushetspliktens varighet	44
3.10	Grunnloven og menneskerettighetene	19	8.3.4	Straffansvar for brudd på taushetsplikten	45
3.10.1	Innledning	19	8.3.5	Presentasjon av materiale og innsyn etter offentleglova	45
3.10.2	Retten til respekt for privatliv	20	8.3.6	Behandling av klager etter offentleglova	46
3.10.3	Tilbakevirkende kraft	20			
3.10.4	Uskyldpresumpsjonen	20			
4	Behovet for en lovregulering ...	22	9	Behandling av personopplysninger	47
4.1	Forslaget i høringsnotatet	22	9.1	Forslaget i høringsnotatet	47
4.2	Høringsinstansenes syn	25	9.2	Høringsinstansenes syn	49
4.3	Departementets vurderinger	26	9.3	Departementets vurderinger	50
5	Nærmere om hvilke saker kommisjonen skal se på	27	9.3.1	Innledning	50
5.1	Forslaget i høringsnotatet	27	9.3.2	Hjemmel for behandling av personopplysninger	50
5.2	Høringsinstansenes syn	28	9.3.3	Kommisjonen må foreta en personvernkonsekvensvurdering	51
5.3	Departementets vurderinger	29	9.3.4	Særlig om den registrertes rett til innsyn	51
6	Lovens formål og geografiske anvendelsesområde	31	9.3.5	Unntak fra rett til innsyn etter personvernforordningen § 15 dersom det krever en uforholdsmessig stor innsats å gi innsyn	52
6.1	Forslaget i høringsnotatet	31			
6.2	Høringsinstansenes syn	31			
6.3	Departementets vurderinger	31			
7	Adgang til å gi opplysninger til kommisjonen	32			
7.1	Forslaget i høringsnotatet	32			
7.2	Høringsinstansenes syn	35			

10	Forbud mot bruk av opplysninger i senere straffesak, sivil sak eller tilsynssak	53	13.1.1	Omtalen i høringsnotatet	57
10.1	Forslaget i høringsnotatet	53	13.1.2	Høringsinstansenes syn	58
10.2	Høringsinstansenes syn	53	13.1.3	Departementets vurderinger	59
10.3	Departementets vurderinger	54	13.2	Tilbakevirkende kraft – forholdet til Grunnloven § 97	60
11	Arkivering, avgrensning og kassasjon	55	13.2.1	Omtalen i høringsnotatet	60
11.1	Forslaget i høringsnotatet	55	13.2.2	Høringsinstansenes syn	60
11.2	Høringsinstansenes syn	55	13.2.3	Departementets vurderinger	60
11.3	Departementets vurderinger	55	13.3	Uskyldspresumpsjonen	60
12	Tidsavgrensning for deler av loven	56	13.3.1	Omtalen i høringsnotatet	60
12.1	Forslaget i høringsnotatet	56	13.3.2	Høringsinstansenes syn	61
12.2	Høringsinstansenes syn	56	13.3.3	Departementets vurderinger	61
12.3	Departementets vurderinger	56	14	Økonomiske og administrative konsekvenser	62
13	Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene	57	15	Merknader til de enkelte paragraferne	63
13.1	Retten til privatliv – Grunnloven § 102 m.m.	57		Forslag til lov om informasjonstilgang m.m. for Ekstremismekommisjonen	67



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 10 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om informasjonstilgang m.m. for Ekstremismekommisjonen

*Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 11. november 2022,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Arbeids- og inkluderingsdepartementet legger med dette fram forslag til lov om informasjonstilgang m.m. for Ekstremismekommisjonen.

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

Lovforslaget skal gi Ekstremismekommisjonen tilgang til informasjon som er nødvendig for at kommisjonen skal kunne utføre sine oppgaver på en best mulig måte. Forslaget inneholder

regler om informasjonstilgang, taushetsplikt, rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger for kommisjonen og forbud mot at opplysninger kommisjonen mottar kan brukes som bevis i senere rettssaker m.m. Det foreslås ikke at det etter loven skal gjelde noen opplysningsplikt overfor kommisjonen.

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

Ved utformingen av lovforslaget har departementet sett hen til hvordan lignende spørsmål har blitt regulert ved nedsettelse av utvalg og kommisjoner med sammenlignbare mandat og oppgaver. Det vises blant annet til reguleringen av tilsvarende spørsmål for Barnevoldsutvalget, Partnerdrapsutvalget, NAV-granskningsutvalget og Koronakommisjonen, jf. henholdsvis lov 27. mai 2016 nr. 13 om informasjonstilgang m.m. for Barnevoldsutvalget, lov 29. november 2019 nr. 75

om informasjonstilgang m.m. for Partnerdrapsutvalget, lov 20. desember 2019 nr. 85 om informasjonstilgang mv. for utvalget for ekstern gransking av saken knyttet til feilaktig praktisering av adgangen til å motta sykepenger, arbeidsavklaringspenger og pleiepenger ved opphold i et annet EØS-land og lov 4. desember 2020 nr. 136 om

informasjonstilgang m.m. for den uavhengige kommisjonen som skal gjennomgå og evaluere myndighetenes håndtering av covid-19-pandemien i Norge (Koronakommisjonen). Departementet har samtidig tilpasset lovutkastet til Ekstremismekommisjonens arbeid og mandat.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Kommisjonens oppnevning og sammensetning

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

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

2.2 Kommisjonens mandat

Nedenfor gjengis kommisjonens mandat. Mandatet beskriver bakgrunnen for oppnevningen av kommisjonen og for lovforslaget, og lyder slik:

«Bakgrunn

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

Norge erfarte terrorens konsekvenser 22. juli 2011, da en bombe eksploderte i regjeringskvartalet i Oslo, og et massedrap fant sted på

Utøya. Til sammen ble 77 mennesker drept i angrepene. I NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen* ble det foretatt en uavhengig og bred gjennomgang av disse terrorangrepene, og det ble fremmet 31 anbefalinger. Det var ikke en del av 22. juli-kommisjonens mandat å se nærmere på spørsmål knyttet til gjerningsmannens motiv, oppvekst eller bakgrunn, eller på samfunnets tiltak for tidlig forebygging av radikaliserings.

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

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

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

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

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

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

Kommisjonens oppgaver

Kommisjonens skal frembringe og analysere kunnskap og komme med anbefalinger

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

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

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

til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Kommisjonen skal

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

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

Kommisjonens kunnskapsgrunnlag

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

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

Kommisjonen skal gjennomgå saker

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

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

- i hvilken grad og eventuelt på hvilken måte det har forekommet svikt i det offentlige

tjenesteapparatets håndtering i forkant av disse sakene som har hatt betydning for radikaliseringsprosesser

- hvordan og hvorfor enkelte har blitt radikaliseret
- hvilke bekymringstegn for radikalising som har foreligget
- hvorfor personer ikke har blitt stoppet i sin radikaliseringsprosess
- hva som burde blitt gjort fra ulike tjenester for å forhindre radikaliseringsprosesser
- hvordan disse sakene skiller seg fra saker der man har lyktes i å forebygge radikalising og ekstremisme
- hvorfor tjenestene ikke har klart å forebygge i de tilfellene der de har blitt varslet eller har vært oppmerksomme på personer som er i risiko for å bli radikaliseret eller i risiko for å utføre ekstremistiske handlinger

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

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

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

gjennomføringen av autorisasjons- og klareingsprosessen vil bli nærmere omtalt i forbindelse med lovforslaget.

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

Kommisjonen skal ikke ta stilling til rettslig ansvar

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

Kommisjonen skal bidra til offentlig debatt

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

Kommisjonen skal utrede økonomiske og administrative konsekvenser

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

Kommisjonens arbeid

Kommisjonen skal være uavhengig av regjeringen i sitt arbeid.

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

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

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

Administrative forhold

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

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

2.3 Kommisjonens behov for opplysninger

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

2.4 Høringen

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte 21. juni 2022 et høringsnotat om lov om informasjonstilgang m.m. for Ekstremismekommisjonen på høring, med høringsfrist 9. august 2022.

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsetaten (NAV)

Arkivverket

Barneombudet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

Datatilsynet

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS)

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø

Direktoratet for e-helse

Digitaliseringsdirektoratet

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

Domstoladministrasjonen

Folkehelseinstituttet	Akademikerne
Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)	Amnesty International Norge
Forsvarets høyskole	Antirasistisk senter
Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	Arbeidsgiverforeningen Spekter
Helsedirektoratet	Caritas Norge
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)	Civita – Den liberale tankesmien
Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging	Den norske advokatforening
Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)	Den norske dommerforening
KRIPOS	Den norske Helsingforskomite
Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)	Fagforbundet
Medietilsynet	Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
Nasjonale kommunikasjonsmyndighet (Nkom)	Fellesorganisasjonen (FO)
Nasjonalt kompetansesenter for minoritetshelse	Flyktninghjelpen
Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)	Forskerforbundet
Nasjonale sikkerhetsmyndighet (NSM)	Forskningstiftelsen FAFO
Norges forskningsråd	Frivillighet Norge
Norsk senter for menneskerettigheter	Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)
Pasient- og brukerombudet	Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede (Unio)
Personvernemnda	Hovedorganisasjonen Virke
Politidirektoratet (POD)	Human Rights Service (HRS)
Politihøgskolen	Innvandrerne landsorganisasjon (INLO)
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)	Institutt for samfunnsforskning (ISF)
Politiets utlendingsenhet (PU)	Institutt for fredsforskning (PRIO)
Regjeringsadvokaten	Internasjonal helse- og sosialgruppe
Riksadvokaten	Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Sekretariatet for konfliktrådene	Juss-Buss
Sivil klareringsmyndighet	Kriminalomsorgens yrkesforbund
Skattedirektoratet	Kristent interkulturelt arbeid
Statistisk sentralbyrå (SSB)	KS – Kommunesektorens organisasjon
Statsadvokatembetene	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Statens helsetilsyn	Likestilling, integrering og mangfold (LIM)
Statlige høyskoler	Mediebedriftenes landsforening
Statsforvalterne	Minotenk
Sysselmasteren på Svalbard	MiRA ressurscenter for innvandrere- og flyktningkvinner
Universitetene	Multikulturelt initiativ- og ressursnettverk (MIR)
Universitets- og høyskolerådet	Nordlandsforskning
Utdanningsdirektoratet	Norges Juristforbund
Utlendingsdirektoratet (UDI)	Norges Røde Kors
Utlendingsnemnda (UNE)	Norsk fengsels- og friomsorgsforbund
Økokrim	Norsk Folkehjelp
Høyesterett	Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
Lagmannsrettene	Norsk journalistlag
Tingrettene	Norsk legeforening
Norges institusjon for menneskerettigheter	Norsk pasientforening
Riksrevisjonen	Norsk presseforbund
Sametinget	Norsk psykiatrisk forening
Stortingets ombudsmann for forvaltningen	Norsk psykologforening
Fylkeskommunene	Norsk redaktørforening
Kommunene	Norsk Tjenestemanslag (NTL)
Adopsjonsforum	Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
	Oslosenteret for fred og menneskerettigheter
	Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)

Politiets fellesforbund
 Redd Barna
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
 Senter for flerkulturell ungdom
 Tankesmien Agenda
 Utdanningsforbundet
 Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS)

Arbeiderpartiet
 Fremskrittspartiet
 Høyre
 Kristelig folkeparti
 Miljøpartiet De grønne
 Rødt
 Senterpartiet
 Sosialistisk Venstreparti
 Venstre

Høringen ble også lagt ut på regjeringens nettside, hvor det ble gjort oppmerksom på at høringer er åpne og at alle kan sende innspill.

Departementet har mottatt høringsuttalelse med realitetsmerknader fra:

Justis- og beredskapsdepartementet

Arkivverket
 Datatilsynet
 Domstoladministrasjonen
 Helsedirektoratet
 Kripos
 Politidirektoratet (POD)
 Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

Riksadvokaten
 Utlendingsdirektoratet (UDI)

Asker kommune
 Oslo kommune
 Senja kommune
 Skien kommune

Den norske advokatforening
 Den norske legeforening
 KS
 Mira-senteret
 Mediebedriftenes landsforening, Norsk redaktørforening, Norsk journalistlag og Norsk presseforbund (felles uttalelse)
 I tillegg hadde en privatperson merknader.

Følgende instanser meddelte at de ikke hadde merknader til forslagene:

Klima- og miljødepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS)
 Oslo statsadvokatembeter
 Politiets utlendingsenhet
 Statistisk sentralbyrå (SSB)

Følgende instanser meddelte at de ikke ønsket å avgi høringsuttalelse:

Høyesterett
 Borgarting lagmannsrett

3 Gjeldende rett

3.1 Innledning

Utvalg og kommisjoner oppnevnt av det offentlige regnes som forvaltningsorganer, og de vil i utgangspunktet omfattes av lover og annet regelverk som gjelder for forvaltningsorganer generelt. Dette innebærer blant annet at reglene i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven), lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) og lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova) kapittel II gjelder for deres arbeid. Gjennom sitt arbeid vil kommisjonen behandle opplysninger som omfattes av lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven), og dermed er kommisjonen også underlagt kravene til behandling av personopplysninger. Videre vil lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) med forskrifter gjelde.

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

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

3.2 Taushetsplikt – generelle utgangspunkter

Den generelle forvaltningsmessige taushetsplikten er regulert i forvaltningsloven §§ 13 flg., og den

gjelder i utgangspunktet for alle som utfører «tjeneste eller arbeid» for et forvaltningsorgan. Dette omtales nærmere nedenfor i punkt 3.3. Innenfor enkelte forvaltningsområder gjelder en noe utvidet eller strengere taushetsplikt enn det som følger av de generelle bestemmelsene i forvaltningsloven. Dette omfatter for eksempel barnevernet, jf. lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) § 6-7 og sosiale tjenester innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen, jf. lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) § 44.

Profesjonsbestemt (eller yrkesmessig) taushetsplikt er en særskilt taushetsplikt for visse yrkesutøvere, innholdsmessig gjerne strengere enn det som følger av bestemmelsene i forvaltningsloven. Den profesjonsbestemte taushetsplikten følger til dels av særlovgivning som gjelder for bestemte yrkesgrupper. Blant annet er helsepersonell, ansatte i finans- og verdipapirforetak, eiendomsmeglere og ansatte ved familievernkontorer undergitt slik særskilt taushetsplikt, jf. lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven) §§ 21 flg., lov 29. juni 2007 nr. 75 om verdipapirhandel (verdipapirhandelloven) § 10-5, lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven) § 9-6, lov 29. juni 2007 nr. 73 om eiendomsmegling (eiendomsmeglingsloven) § 3-6 og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer § 5 flg. For enkelte andre grupper, som prester, forstandere i trossamfunn og advokater, følger det forutsetningsvis av lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven) § 211, lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) § 119 og lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) § 22-5 at det gjelder en profesjonsbasert taushetsplikt, men denne taushetsplikten er ikke nærmere lovfestet. I den nye advokatloven reguleres advokaters taushetsplikt i §§ 32 og 33, jf. lov 12. mai 2022 nr. 28 om advokater og andre som yter rettslig bistand. Loven er ikke trådt i kraft på nåværende tidspunkt. Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) kapittel 6 har regler om taushets-

plikt, og begrensinger i denne, for de som er ansatt eller utfører tjeneste eller arbeid for politi og påtalemyndigheten. Det følger av politiregisterloven § 32 at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger brukes til utredning- og planleggingsoppgaver.

3.3 Forvaltningsloven

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

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

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

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

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

Taushetsplikten etter § 13 gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet,

jf. forvaltningsloven § 13 tredje ledd første punktum. Dette er nødvendig for at taushetspliktsreglene skal kunne oppfylle sitt formål.

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

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

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

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

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

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

- at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver (nr. 6)

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

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

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

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

at lovbestemt taushetsplikt i utgangspunktet går foran en rett eller plikt til å gi opplysninger. For at taushetsplikten skal vike, må bestemmelsen om å gi opplysninger fastsette eller klart forutsette at taushetsplikten skal vike.

3.4 Offentleglova

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

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

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

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

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

Offentliglova åpner også for å unnta dokumenter som kommisjonen selv har utarbeidet for sin interne saksforberedelse («organinterne dokumenter»), jf. lovens § 14. Dette vil omfatte kommisjonens nedtegninger av eller referater fra

muntlige forklaringer, forutsatt at den som avgir forklaringen, ikke får med en kopi av dokumentet eller får ta fotografi eller avskrift, og at dokumentet heller ikke sendes til andre som ikke er en del av kommisjonen. Unntaket vil kunne brukes selv om den som avgir forklaringen, får lese gjennom nedtegningen eller referatet hos kommisjonen, eventuelt et annet sted sammen med en representant for kommisjonen.

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

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

Kommisjonens avgjørelser etter offentleglova kan påklages, jf. offentleglova § 32 første ledd. Dette vil særlig gjelde hele eller delvise avslag på krav om innsyn, men også for eksempel avgjørelser om hvordan innsyn skal gis og avgjørelser om å kreve betaling for innsyn. Kommisjonen er uavhengig i sitt virke, og det følger da av forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119 til offentleglova (offentlegforskrifta) § 11 første ledd at klageinstansen er det administrativt overordnede organet. Dette vil være Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

3.5 Personopplysningsloven og personvernforordningen

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

lysningsloven gir videre en rekke bestemmelser som supplerer reglene i forordningen.

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

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

For at en behandling av personopplysninger skal være lovlig, må det foreligge et behandlingsgrunnlag. Behandlingen vil bare være lovlig dersom minst ett av de alternative vilkårene i artikkel 6 om behandlingens lovlighet er oppfylt. Blant annet gjelder dette dersom behandlingen er basert på samtykke, jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav a eller dersom behandlingen «er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt» jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav e. Samtykke vil normalt ikke kunne brukes av offentlige myndigheter som behandlingsgrunnlag, jf. fortalepunkt 43.

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

Artikkel 9 oppstiller særskilte regler for behandling av «særlige kategorier av personopplysninger» (tidligere kalt sensitive personopplysninger), som blant annet omfatter helseopplysninger. Forordningen har i utgangspunktet et forbud mot å behandle de særlige kategoriene av personopplysninger som nevnes i artikkel 9 nr. 1. Behandling av opplysninger er likevel lovlig dersom et eller flere av vilkårene i artikkel 9 nr. 2 er oppfylt. Uttrykkelig samtykke er ett alternativ, jf. artikkel 9 nr. 2 bokstav a. Etter artikkel 9 nr. 2 bokstav g kan særlige kategorier personopplysninger behandles dersom behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, på grunnlag av nasjonal rett som skal stå i et rime-

lig 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 et formål, bare kan brukes til et nytt formål (viderebehandles) dersom det nye formålet ikke er uforenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet. Dersom det nye formålet er uforenlig, må viderebehandlingen ha grunnlag i lov eller samtykke, jf. artikkel 6 nr. 4 hvor dette indirekte framgår. Lovbestemmelser som åpner for viderebehandling må utgjøre «et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1», jf. artikkel 6 nr. 4.

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

Personvernforordningen gir i kapittel 3 den registrerte rettigheter knyttet til behandlingen av personopplysninger. Etter artikkel 23 nr. 1 bokstav e kan nasjonal rett begrense rekkevidden av forpliktelsene og rettighetene fastsatt i kapittel 3 artiklene 12 til 22, samt i artikkel 5 i den grad dens bestemmelser svarer til rettighetene og pliktene fastsatt i artikkel 12–22, når en slik begrensning overholder det vesentligste innholdet i de grunnleggende rettighetene og frihetene og er et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre «viktige mål av generell allmenn interesse». Etter artikkel 23 nr. 2 skal nasjonale lover som begrenser nevnte forpliktelser og rettigheter når det er relevant, minst inneholde bestemmelser om

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

Det følger av personopplysningsloven § 16 første ledd at retten til informasjon og innsyn etter personvernforordningen artikkel 13, 14 og 15 ikke omfatter opplysninger som

- a. er av betydning for Norges utenrikspolitiske interesser eller nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser, når den behandlingsansvarlige kan unnta opplysningene etter offentleglova §§ 20 eller 21
- b. det er påkrevd å hemmeligholde av hensyn til forebygging, etterforskning, avsløring og rettslig forfølging av straffbare handlinger
- c. det må anses utilrådelig at den registrerte får kjennskap til av hensyn til vedkommendes helse eller forholdet til personer som står vedkommende nær
- d. i lov eller med hjemmel i lov er underlagt taushetsplikt
- e. utelukkende finnes i tekst som er utarbeidet for intern saksforberedelse, og som heller ikke er utlevert til andre, så langt det er nødvendig å nekte innsyn for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser
- f. det vil være i strid med åpenbare og grunnleggende private eller offentlige interesser å informere om.

3.6 Arkivregelverket

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

Etter forskriften § 9 første ledd skal offentlige organer ha en eller flere journaler for registrering av dokumenter i sakene organet oppretter. I jour-

nalen 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 vidare av forskriften § 10 hvilke opplysninger som skal være med i journalen.

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

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

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

3.7 Sikkerhetsloven

Sikkerhetsloven gjelder for statlige organer, jf. § 1-2 første ledd, og dermed også for regjeringsoppnevnte kommisjoner.

Det følger av sikkerhetsloven § 4-1 første ledd at det er virksomhetens leder har ansvaret for det forebyggende sikkerhetsarbeidet. I regjeringsoppnevnte kommisjoner vil det være kommisjonens leder som har dette ansvaret.

Sikkerhetsloven kapittel 5 inneholder regler om informasjonssikkerhet, blant annet § 5-2 om beskyttelse av skjermverdig informasjon. Etter § 5-2 første ledd skal virksomheten sørge for et forsvarlig sikkerhetsnivå for skjermingsverdig informasjon, slik at informasjonen ikke blir kjent for uvedkommende, ikke går tapt eller blir endret og er tilgjengelig ved tjenstlig behov. En virksomhet som tilvirker informasjon, skal etter § 5-3 første ledd sikkerhetsgradere og merke informasjonen dersom det kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser om den blir kjent for uvedkommende. Etter § 5-4 første ledd skal sikkerhetsgradert informasjon bare overlates til personer som har tjenstlig behov, og som er autorisert for tilgang til slik informasjon. Videre følger det av andre ledd at alle som får tilgang til sikkerhetsgradert informasjon som ledd i arbeidet eller tjenesten for en virksomhet som omfattes av loven, har taushetsplikt om innholdet. Taushetsplikten gjelder også etter at arbeidet eller tjenesten er avsluttet. Sikkerhetsloven kapittel 6 inneholder regler om informasjonssystemssikkerhet, og der framgår det blant annet av § 6-2 at virksomheten skal sørge for et forsvarlig sikkerhetsnivå for skjermingsverdige informasjonssystemer.

3.8 Rundskriv G-4875 «Regler for granskingskommisjoner»

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

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

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

Formålet med kommisjonens arbeid er imidlertid å se på systemer generelt, og ikke å se på om det foreligger individuelle klanderverdige forhold i den enkelte sak. Hensikten med saks gjennomgangen er altså ikke en granskning av

eller ansvarliggjøringsprosess for ulike etaters håndtering av enkeltsaker. Saksgjennomgangen skal, sammen med kommisjonens øvrige arbeid, gi grunnlag for anbefalinger som kan bidra til at fremtidige tilfeller forebygges og forhindres og i den forbindelsen belyse hva de offentlige tjenestene trenger i framtiden for å forebygge at lignende hendelser skjer igjen. Kommisjonen skal slik fokusere på systemsvikt og læring. Departementet forutsetter også at kommisjonen anonymiserer informasjon som det mottar slik at ingen feil kan knyttes til enkeltpersoner og legger til grunn at rettsikkerheten slik blir ivarettatt for intervjuobjektene.

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

3.9 Bevisopptak for domstolene

Lov 13. august 1915 nr. 5 om 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 statsforvalter for å granske faktiske forhold med sikte på å avdekke lovbrudd eller kritikkverdige forhold, kan kreve bevisopptak ved domstolene etter § 44. Videre kan et forvaltningsorgan som ledd i forberedelsen av eller kontrollen med enkeltvedtak kreve slikt bevisopptak. Også i de her nevnte tilfelle gjelder reglene om bevisopptak i sivile tvister når ikke annet er bestemt ved lov.»

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

rett til å kreve framleggelse av dokumenter eller andre realbevis.

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

3.10 Grunnloven og menneskerettighetene

3.10.1 Innledning

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

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

omfatte straffesaker, vil departementet til sist redegjøre for uskyldspresumpsjonen.

3.10.2 Retten til respekt for privatliv

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

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

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

«Art 8. *Retten til respekt for privatliv og familieliv*

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

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

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

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

Retten til privatliv etter Grunnloven § 102 er imidlertid ikke absolutt. I Rt. 2014 s. 1105 (avsnitt

28) har Høyesterett lagt til grunn tre vilkår for å gjøre inngrep i Grunnloven § 102:

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

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

3.10.3 Tilbakevirkende kraft

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

«Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft».

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

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

3.10.4 Uskyldspresumpsjonen

På bakgrunn av at kommisjonens saksutvalg ikke er begrenset til saker hvor det foreligger fellende dom, vil kommisjonen potensielt komme til å få

innsyn i, og uttale seg om, saker der det foreligger frifinnende dom og potensielt saker som ikke har blitt behandlet for domstolene. Hvilke saker kommisjonen skal se på er nærmere omtalt nedenfor i punkt 5. Dette reiser enkelte problemstillinger som må drøftes i relasjon til uskyldspresumsjonen, jf. Grunnloven § 96 andre ledd, SP artikkel 14 nr. 2 og EMK artikkel 6 nr. 2. Departementet vil derfor kort redegjøre for Grunnloven § 96 andre ledd som lyder:

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

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

Presumsjonen om uskyld rommer flere regler og prinsipper. I denne sammenheng er det to regler som er relevante. Den første er begrens-

ninger i forhold til uttalelser om straffeskyld før det foreligger en avgjørelse av skyldspørsmålet, og den andre er begrensninger med hensyn til uttalelser om straffeskyld etter at det er avsagt frifinnende dom i en straffesak.

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

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

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

4 Behovet for en lovregulering

4.1 Forslaget i høringsnotatet

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

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

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

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

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

Gjerningsmennene i begge disse sakene var motivert av høyreekstremisme. Det siste tiåret har ekstreme grupper, miljøer og enkeltpersoner innen ekstrem islamisme og høyreekstremisme preget trusselbildet når det gjelder politisk motivert vold i Norge. Norske borgere har også deltatt som fremmedkrigere

i konflikter i andre land. Norge skal ha vært blant landene i Europa med flest borgere som har deltatt som fremmedkrigere i borgerkrigen i Syria i forhold til folketallet, jf. (T. Hegghammer, 2014) «*Norske fremmedkrigere i går og i dag.*» (Norsk statsvitenskapelig tidskrift, 30(4), 277–288).

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

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

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

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

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

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

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

For det andre må det sikres at kommisjonens egen taushetsplikt er regulert på en hensiktsmessig måte. Uten særskilt lovregulering,

vil de alminnelige taushetspliktreglene i forvaltningsloven §§ 13 til 13 f gjelde. Etter departementets oppfatning er det imidlertid nødvendig å innføre noen særregler for kommisjonen. Dette har særlig betydning fordi kommisjonen kan få innsyn i opplysninger fra virksomheter og personer som er bundet av ulike former for taushetsplikt. Dette omtales nærmere nedenfor i [høringsnotatet] punkt 4.5.

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. Dette omtales nærmere nedenfor i [høringsnotatet] punkt 4.6.

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

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

Når det gjelder muligheten for å basere arbeidet på opplysninger som allerede er kjent gjennom åpne kilder, vil departementet bemerke at kommisjonen, i tråd med føringer i mandatet og føringer i den foreslåtte loven inkludert dens forarbeider, selv skal velge ut hvilke saker den skal gå inn i. Det betyr at kommisjonen både kan gå inn i saker der det foreligger relativt mye informasjon i åpne kilder, men også at kommisjonen kan gå inn i saker der lite eller ingen informasjon foreligger i åpne kilder. Ved at kommisjonen gis hjemmel til å innhente taushetsbelagte opplysninger, får kommisjonen en mulighet til å

gå dypt inn i de enkelte sakene og til å danne seg et helhetsbilde. Departementet vurderer at kommisjonen ved å få tilgang til taushetsbelagt informasjon dermed vil kunne frembringe ny kunnskap som er nødvendig for å forstå hvordan ekstremisme oppstår, og lære om hva slags tiltak som fungerer for å forbygge og motvirke radikalisering og ekstremisme. Den samme kunnskapen kan ikke frambringes ved at kommisjonen kun baserer seg på opplysninger som allerede er kjent gjennom åpne kilder.

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

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

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

Dokumentasjonen kommisjonen trenger innsyn i vil være omfattende. Det må antas at sakene kommisjonen skal gjennomgå, vil inneholde et stort omfang av taushetsbelagte opplysninger. Det vil være vanskelig og svært ressurskrevende å sikre en fullstendig anonymise-

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

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

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

4.2 Høringsinstansenes syn

Senja kommune, Skien kommune og MiRA-Senteret har uttalt at de generelt støtter lovforslaget. Skien kommune uttaler:

«Det er av stor betydning at vi som samfunn tar slike utfordringer på alvor. Den metodiske tilnærmingen som er valgt ved å fokusere på systemsvikt og læring gjennom å se på tidligere saker, vurderes som svært hensiktsmessig. Det å i ettertid se på egen praksis og konkrete tilfeller kan gi oss ny kunnskap. I en slik prosess kan vi tilegne oss kompetanse og derved styrke oss som samfunn for å forhindre at lignende hendelser skal skje igjen.»

Domstoladministrasjonen, Helsedirektoratet, Datatilsynet, Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Asker kommune og KS støtter at det gis en særskilt lov som regulerer Ekstremismekommisjonens informasjonstilgang. Asker kommune slutter seg for øvrig til hele høringsuttalelsen fra KS. *Domstoladministrasjonen* uttaler:

«Vi er enige i at det er behov for ekstremismekommisjonen, og støtter kommisjonens arbeid. Det er viktig at kommisjonen har et tilstrekkelig, utvilsomt og klart rettslig grunnlag for å innhente og behandle informasjonen den skal basere sine vurderinger på. Vi er enige i at det bør foretas lovendringer for å sikre tilstrekkelig rettslig grunnlag for kommisjonens arbeid.»

Helsedirektoratet støtter at det gis en lov for å behandle personopplysninger til kommisjonen, og uttaler at offentlige myndigheter på en best mulig måte må være rustet til å ivareta sine oppgaver om å forebygge og forhindre fremvekst av radikalisering og ekstremisme.

PST er svært positive til det arbeidet kommisjonen skal gjøre og uttaler:

«En av PSTs hovedoppgaver er å forebygge og etterforske sabotasje og politisk motivert vold og overtredelse av straffelovens bestemmelser om terror, jf. politiloven § 17 b, og anbefalingene fra kommisjonens arbeid vil gi verdifulle bidrag til PSTs arbeid på dette feltet.»

Datatilsynet uttrykker forståelse for at Ekstremismekommisjonen må ha tilgang til taushetsbelagte personopplysninger for å få utført sitt oppdrag, herunder særlige kategorier av personopp-

lysninger etter personvernforordningen artikkel 9 og opplysninger om straffbare forhold og lovovertrедelser, jf. artikkel 10. Datatilsynet uttaler:

«Vi ser at departementet har gjort en konkret vurdering av om kommisjonen i stedet kunne benyttet opplysninger fra åpne kilder, opplysninger avgitt etter samtykke eller anonymisert informasjon. Vi finner ikke grunnlag for å overprøve departementets konklusjon om at det vil være umulig og/eller uforholdsmessig arbeidskrevende å basere seg på denne typen kildemateriale.

Kommisjonens innhenting og behandling av taushetsbelagte personopplysninger vil innebære et inngrep i privatlivet til de personene opplysningene gjelder. Vi støtter departementets vurdering av at kravene til en klar og tydelig hjemmel for inngrepet tilsier at kommisjonens adgang til å innhente informasjon må reguleres i egen lov. I likhet med departementet, vil vi vise til kravet til et tilstrekkelig klart supplerende rettslig grunnlag i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e, jf. artikkel 6 nr. 4, og artikkel 9 nr. 2 bokstav g.»

Mediebedriftenes landsforening, Norsk redaktørforening, Norsk journalistlag og Norsk presseforbund uttrykker i en felles uttalelse at Ekstremismekommisjonens oppdrag er viktig, og de oppfatter at de rettslige rammene for arbeidet som foreslås i høringsforslaget i det store og det hele er kloke. De har enkelte merknader knyttet til forslagene som berører kommisjonens saksbehandlingsregler. Disse omtales nærmere i punkt 8.

Legeforeningen er ikke generelt imot at det gis en lov for Ekstremismekommisjonens informasjonstilgang m.m., men uttaler at lovens unntak fra taushetsplikten er for omfattende, og at forslaget må avgrenses mot opplysninger underlagt profesjonsbestemt taushetsplikt i helse- og omsorgstjenesten. Legeforeningen viser til at departementet i høringsforslaget har sett hen til hvordan informasjonstilgang har blitt regulert ved nedsettelse av utvalg med sammenlignbare mandat og oppgaver, og uttaler:

«Legeforeningen har i tilsvarende høringer påpekt at vi synes det er vanskelig å se begrunnelsen for et så omfattende og generelt unntak fra taushetsplikten, og er bekymret for at dette har blitt en akseptert regulering for ulike kommisjoners tilgang til informasjon.»

4.3 Departementets vurderinger

Departementet viderefører forslaget i høringsnotatet om å fastsette en særskilt lov om informasjonstilgang, taushetsplikt, behandling av personopplysninger m.m. for Ekstremismekommisjonen. Departementet viser til den begrunnelsen som ble gitt i høringsnotatet og som er gjengitt ovenfor i punkt 4.1. Bortsett fra

innspill fra en privatperson, har det ikke kommet innvendinger mot at det fremmes en egen lov om informasjonstilgang m.m. for Ekstremismekommisjonen. Det har imidlertid kommet flere innvendinger mot innretningen av loven fra ulike høringsinstanser. Departementet viser til vurderingene som er gjort nedenfor når det gjelder disse innspillene, særlig i punktene 7 til 10, samt i punkt 13.1.

5 Nærmere om hvilke saker kommisjonen skal se på

5.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det gitt følgende beskrivelse av hvilke saker kommisjonen skal se på:

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

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

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

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

- i hvilken grad og eventuelt på hvilken måte det har forekommet svikt i det offentlige tjenesteapparatets håndtering i forkant av disse sakene som har hatt betydning for radikaliseringsprosesser

- hvordan og hvorfor enkelte har blitt radikaliserert
- hvilke bekymringstegn for radikalising som har foreligget
- hvorfor personer ikke har blitt stoppet i sin radikaliseringsprosess
- hva som burde blitt gjort fra ulike tjenester for å forhindre radikaliseringsprosesser
- hvordan disse sakene skiller seg fra saker der man har lyktes i å forbygge radikalising og ekstremisme
- hvorfor tjenestene ikke har klart å forebygge i de tilfellene der de har blitt varslet eller har vært oppmerksomme på personer som er i risiko for å bli radikaliserert eller i risiko for å utføre ekstremistiske handlinger

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

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

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

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

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

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

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

Det vil som nevnt under [høringsnotatet] punkt 4.10.3 ikke være skyldkonstaterende at kommisjonen velger ut en sak for gjennomgang. Det framgår eksplisitt av mandatet at kommisjonen ikke skal ta stilling til straffansvar eller annet rettslig ansvar i forbindelse med enkeltsaker. I dette ligger det også at kommisjonen ikke skal uttale seg skyldkonstaterende i tilfeller hvor det ikke foreligger en endelig avgjørelse av skyldspørsmålet, og at kommisjonen heller ikke skal komme med uttalelser som kan så tvil om riktigheten av en

frifinnende dom. Dette gjelder både for utformingen av kommisjonens rapport, men også for uttalelser i andre sammenhenger. For øvrig har kommisjonen taushetsplikt, hvilket begrenser adgangen til å uttale seg om taushetsbelagte opplysninger.

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

5.2 Høringsinstansenes syn

Kun to høringsinstanser har uttrykkelige merknader knyttet til hvilke saker kommisjonen skal se på.

Riksadvokaten uttrykker forståelse for at kommisjonen må ha handlingsrom til sitt utforskende arbeid, og at lovgiver av den grunn ikke kan gå for langt i å regulere hvilke opplysninger den skal kunne innhente. Riksadvokaten mener det likevel er det ønskelig med enkelte presiseringer av hvilke saker som omfattes av utleveringsretten. Riksadvokaten uttaler videre blant annet:

«Det er særlig ønskelig at departementet klargjør den nedre grensen for hva som er tilstrekkelig «alvorlige» straffbare handlinger. F.eks. bør det tas stilling til om kroppskrenkelse som anses grov fordi den er «motivert av fornærmedes hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion.», jf. straffeloven § 272 første ledd bokstav e, omfattes. Videre bør det avklares om andre straffbare handlinger enn voldshandlinger, f.eks. hatefulle ytringer, jf. straffeloven § 185, kan omfattes. Det kan videre med fordel eksemplifiseres hvilke andre «alvorlige konsekvenser» de aktuelle sakene kan ha hatt enn det at gjerningspersonen har begått eller forsøkt å begå (tilstrekkelig alvorlige) straffbare handlinger.»

Riksadvokaten skriver at dersom kommisjonen får tilgang til og vurderer saker som er under pågående etterforskning av politiet, vil dette kunne påvirke og i verste fall skade etterforskningen av en straffesak. Riksadvokaten uttaler blant annet:

«I forarbeidene til lovene om informasjonstilgang m.m. for Barnevoldsutvalget og Partnerdrapsutvalget er det presisert at disse utvalgene burde «unngå å gå inn i saker som er under pågående etterforskning av politiet, og at det i den grad det eksisterer tvilstilfeller så bør det være tjenesten selv, her politiet, som foretar en vurdering av om det er fornuftig å avgi opplysninger til utvalget». Videre heter det at utvalgene «skal ikke innhente opplysninger fra saker som er under etterforskning». Etter riksadvokatens syn bør tilsvarende unntak, eller i det minste tilsvarende oppfordring til kommisjonen om ikke å gå inn i straffesaker under etterforskning, inntas i innstillingen.»

Høringsuttalelsen fra *Politiets sikkerhetstjeneste (PST)* er også relevant for kommisjonens saksutvelgelse. PST er svært positiv til kommisjonens arbeid og ønsker å gi tilgang til opplysninger det er behov for, slik at kommisjonen får et best mulig informasjonstilfang å bygge sitt arbeid på. PST påpeker imidlertid at en stor andel av de sakene PST arbeider med, er forebyggende saker der det enda ikke er begått straffbare forhold, og hvor vedkommende ikke er klar over at PST besitter opplysninger om dem. PST uttaler at det i mange tilfeller vil være kritisk dersom personene får informasjon eller kan gjenkjenne seg i materialet som kommisjonen offentliggjør. PST uttaler at det derfor blant annet må sikres at kommisjonen ikke tar direkte kontakt med de personene som de mottar graderte opplysninger om, og PST må være involvert før noe av materialet gjøres tilgjengelig for offentligheten.

Under henvisning til at det ikke er foreslått noen opplysningsplikt for kommisjonen gir PST videre uttrykk for at tjenesten ønsker å bidra med den informasjonen det bes om, men opplyser samtidig om at det kan foreligge forhold som medfører at informasjon ikke kan deles. PST skriver at de for eksempel ikke kan dele informasjon mottatt fra samarbeidende tjenester uten at dette er avklart med den enkelt tjenesten. Videre vil sensitiv kildeinformasjon, metodikk og pågående operative saker måtte vurderes svært nøye før tilgang gis. PST antar imidlertid at slike opplysninger ikke vil være nødvendig for kommisjonen å få tilgang til.

5.3 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet som er gjengitt ovenfor i punkt

5.1 om hvilke og hvor mange saker kommisjonen skal se på, men vil komme med noen presiseringer.

Departementet viser til Riksadvokatens ønske om å klargjøre den nedre grensen for hva som regnes som tilstrekkelig alvorlige straffbare handlinger. Departementet er enig med Riksadvokaten i at kommisjonen må ha handlingsrom til sitt utforskende arbeid, og at lovgiver av den grunn ikke bør gå for langt i å regulere hvilke opplysninger kommisjonen skal kunne innhente. Å trekke opp en tydelig og uttømmende nedre grense for hva som regnes som alvorlige saker, er vanskelig å gjøre i lovens forarbeider uten å begrense kommisjonens handlingsrom på en uønsket måte. Departementet legger imidlertid til grunn at straffebestemmelser må ha en strafferamme på minimum seks år for at en overtredelse skal kunne falle inn under alvorlighetskravet.

I mandatet vises det til at saker som omhandler ekstremisme der en person er dømt for overtredelse av bestemmelser i straffeloven kapitlene 16, 17 og 18 typisk vil kunne være aktuelle for utvelgelse. Også andre straffebestemmelser, kan være aktuelle dersom de omhandler ekstremisme slik dette er definert i mandatet. Kravet til minimum seks års strafferamme innebærer imidlertid ikke at alle straffebestemmelser med en strafferamme på seks år eller mer, vil kvalifisere for utvelgelse. Departementet legger for eksempel til grunn at en kroppskrenkelse som anses grov, jf. straffeloven § 272 første ledd bokstav e, ikke alene vil kvalifisere for utvelgelse. Bestemmelsen omhandler blant annet kroppskrenkelser som anses som grove fordi den er motivert av fornærmedes hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion. Departementet legger videre til grunn at heller ikke en overtredelse av straffeloven § 352 første ledd om grovt skadeverk, alene vil kvalifisere for utvelgelse. Særlig grovt skadeverk, jf. straffeloven § 352 annet ledd kan imidlertid kvalifisere for utvelgelse. En overtredelse av straffeloven § 185 om hatefulle ytringer vil ikke alene kvalifisere for utvelgelse siden strafferammen her er tre år. Det samme vil gjelde en overtredelse av straffeloven § 264 om grove trusler.

Departementet er enig med Riksadvokaten i viktigheten av at kommisjonens arbeid ikke påvirker eller skader etterforskningen i saker som er under pågående etterforskning av politiet. Kommisjonen bør derfor som utgangspunkt ikke gå inn i saker som er under etterforskning. Dersom kommisjonen ønsker å se på en sak som er under etterforskning, og politiet mener dette ikke vil

påvirke eller skade etterforskningen, mener imidlertid departementet at loven ikke skal stenge helt for at kommisjonen skal kunne se på saken. Det kan for eksempel tenkes saker som går over flere år, med flere straffesaker av ulik alvorlighetsgrad mot samme person der noen saker er avsluttet, mens andre er under etterforskning. Dersom kommisjonen ønsker å se på en sak som er under etterforskning, bør ikke kommisjonen innhente opplysninger i saken før det er avklart med politiet at kommisjonens gjennomgang er uproblematisk. Departementet viser videre til at lovforslaget ikke innebærer noen opplysningsplikt ovenfor kommisjonen. Politiet kan derfor selv vurdere hvorvidt de ønsker å gi kommisjonen innsyn i de sakene kommisjonen ber om innsyn i, herunder saker som er under etterforskning. Departementet vurderer at dette ivaretar hensynet til å ikke påvirke eller skade pågående etterforskning.

Departementet viser til PSTs uttalelse om at en stor andel av de sakene PST arbeider med er forebyggende saker der det enda ikke er begått straffbare handlinger, hvor vedkommende ikke er klar over at PST besitter opplysninger om dem, og det i mange tilfeller vil være kritisk dersom personene får informasjon eller kan gjenkjenne seg i materialet som kommisjonen offentliggjør. Departementet viser videre til PSTs uttalelse om at det derfor blant annet må sikres at kommisjonen ikke tar direkte kontakt med de personene

som de mottar graderte opplysninger om, og at PST må være involvert før noe av materialet gjøres tilgjengelig for offentligheten. Departementet slutter seg til dette. Departementet mener videre at kommisjonen ikke bør gå inn i pågående forebyggende saker. Dette vil være svært vanskelig å gjøre uten å risikere å skade politiets forebyggende arbeid. Dersom kommisjonen skal gå inn i avsluttede forebyggende saker, må dette kun skje i samråd med PST slik at man sikrer at ikke graderte opplysninger blir avslørt. Departementet viser videre til at det også i slike forebyggende saker vil være opp til politiet å vurdere hvorvidt politiet ønsker å gi opplysninger til kommisjonen, og at det ikke foreligger noen plikt til å gi opplysninger.

Etter politiregisterloven § 54 tredje ledd gis det en begrunnelse som ikke tilkjenner at det foreligger en registrering, dersom den registrerte ber om innsyn i egne personopplysninger og får avslag. Departementet vil understreke at den samme muligheten ikke vil foreligge for kommisjonen der kommisjonen får krav om innsyn fra den registrerte. Kommisjonen vil måtte vise til hvilken hjemmel som foreligger for avslag etter personopplysningsregelverket, og dermed tilkjenner det dersom kommisjonen behandler personopplysninger om den som ber om innsyn. Politiet må derfor før de utleverer opplysninger til kommisjonen ta dette i betraktning.

6 Lovens formål og geografiske anvendelsesområde

6.1 Forslaget i høringsnotatet

Høringsforslaget § 1 inneholdt en formålsbestemmelse. I høringsforslaget § 2 ble det videre foreslått at loven også skal gjelde på Svalbard og Jan Mayen. I høringsnotatet ble det gitt følgende beskrivelse av formålsbestemmelsen:

«Departementet foreslår å tydeliggjøre lovens formål i en formålsbestemmelse som også viser til kommisjonens mandat. Lovens formål er etter forslaget å gi Ekstremismekommisjonen tilgang til opplysninger som er nødvendig for å få utført kommisjonens arbeid i henhold til mandatet. Formålet er videre å gi kommisjonen adgang til å behandle disse opplysningene. Etter departementets vurdering er lovens formål tilstrekkelig klart og presist til at kravet i [personvernforordningen] 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 [høringsnotatet] punkt 4.6. Departementets forslag til formålsbestemmelse framgår av lovutkastet § 1.»

6.2 Høringsinstansenes syn

Domstoladministrasjonen uttaler at den er enig i at kommisjonens arbeid krever et tilstrekkelig og klart behandlingsgrunnlag etter personvernlovgivningen, og at departementets forslag er tilstrekkelig og hensiktsmessig på dette punktet.

KS mener det bør presiseres at loven gjelder mandatet slik det opprinnelig er gitt.

6.3 Departementets vurderinger

Departementet viderefører forslaget til formålsbestemmelse fra høringsnotatet. Det er ikke gjort endringer i mandatet siden det opprinnelig ble gitt ved oppnevningen av Ekstremismekommisjonen 10. juni 2022. Departementet ser ikke behov for å fastsette i loven at kommisjonens tilgang til informasjon er begrenset til slik mandatet opprinnelig er utformet. Departementet fastholder at lovens formål er tilstrekkelig klart og presist til at kravet i personvernforordningen 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 nedenfor under punkt 9. Det har ikke kommet innvendinger mot at loven også skal gjelde på Svalbard og Jan Mayen, og departementet viderefører også dette forslaget.

7 Adgang til å gi opplysninger til kommisjonen

7.1 Forslaget i høringsnotatet

Høringsforslaget § 3 inneholdt en bestemmelse som sier at enhver uhindret av taushetsplikt kan gi Ekstremismekommisjonen de opplysningene som er nødvendige for at kommisjonen skal kunne utføre sine oppgaver. Det ble i høringsnotatet gitt følgende redegjørelse for forslaget:

«4.4.1 Innledning

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

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

Departementets forslag til bestemmelse framgår av lovutkastet § 3.

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

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

Taushetsplikten etter forvaltningsloven, andre forvaltningsrettslige lover, helsepersonelloven osv. skal verne om enkeltindividers personlige og private sfære og om forretningsrelaterte forhold når det kan føre til økonomisk skade dersom opplysningene kommer ut. Taushetsplikt kan også verne om andre hensyn, som å ivareta allmennhetens tillit til offentlige myndigheter og andre aktører. I avveiningen av om det skal gis en egen lovbestemmelse

om fritak fra taushetsplikt, finner departementet at hensynet til samfunnsnyttene av kommisjonens arbeid må være avgjørende. Forebygging av radikaliserings, ekstremisme og de alvorlige konsekvensene dette kan ha, slik som for eksempel gjennomførte terrorhandlinger, er viktig for å ivareta den nasjonale sikkerheten og den offentlige tryggheten, for å forebygge alvorlig kriminalitet, og å for å beskytte andres rettigheter og friheter. Å forebygge radikaliserings og ekstremisme er altså avgjørende for å ivareta svært viktige samfunnshensyn. Departementet mener dette må tillegges betydelig vekt. Departementet mener at kommisjonen ikke vil kunne oppfylle mandatet uten at det gis fritak fra taushetspliktsregler. Departementet har videre lagt vesentlig vekt på at informasjonsvernet kan ivaretas ved at kommisjonen pålegges en like streng taushetsplikt som avgiveren av opplysningene er underlagt, og at det er en svært begrenset krets som gis tilgang til taushetsbelagt informasjon. Et annet vesentlig moment er at loven ikke pålegger noen plikt til å gi opplysninger.

Den foreslåtte bestemmelsen er utformet slik at den gir adgang til å gi kommisjonen tilgang til taushetsbelagte opplysninger, men ingen plikt til å forklare seg eller gi opplysninger til kommisjonen. Det er i utgangspunktet opp til den som innehar opplysninger, om vedkommende vil gi kommisjonen tilgang til opplysningene. Departementet legger, jf. [høringsnotatet] punkt 3.9 ovenfor, til grunn at kommisjonen ikke kan kreve bevisopptak for domstolene etter domstoloven § 43 andre ledd dersom noen ikke ønsker å gi informasjon til kommisjonen. Departementet legger videre til grunn at de aller fleste ønsker å samarbeide med kommisjonen og gi de opplysninger og dokumenter som kommisjonen ber om. Så vidt departementet kjenner til skal ikke tidligere utvalg med lignende lovhjemler, slik som Barnevoldsutvalget, ha hatt noen problemer med å få tilgang til nødvendige opplysninger selv om loven ikke inneholdt en bestemmelse om plikt til å gi opplysninger. På denne bakgrunn mener departementet at det

bør være tilstrekkelig med en lovbestemmelse som gir adgang til å formidle opplysninger underlagt taushetsplikt.

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

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

4.4.3 Kun «nødvendige opplysninger» kan utgis

Tilgangen til opplysninger skal være begrenset til de opplysningene som er nødvendige for at

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

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

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

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

4.4.4 Hvem som kan gis taushetsbelagte opplysninger

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

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

Departementet legger til grunn at den foreslåtte bestemmelsen i § 3 gir et supplerende rettsgrunnlag for utlevering og innhenting av personopplysninger i samsvar med personvernforordningen artikkel 6 nr. 3, jf. nr. 1 bokstav e, og åpner for viderebehandling i samsvar med artikkel 6 nr. 4. Det legges også til grunn at bestemmelsen gir unntak fra forbudet mot behandling av særlige kategorier av personopplysninger, jf. artikkel 9 nr. 2 bokstav g.

4.4.6 Tilgang til gradert informasjon

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

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

kunne få tilgang til dokumenter som er gradert etter beskyttelsesinstruksen.

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

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

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

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

Arbeidsgivers adgang til å pålegge eller forby ansatte å gi opplysninger til kommisjonen følger av de alminnelige rammene for arbeidsgivers styringsrett. Departementet legger til grunn at det som utgangspunkt er innenfor arbeidsgivers styringsrett å pålegge en ansatt å samarbeide med en offentlig oppnevnt granskningskommisjon, jf. NOU 2009: 9 side 100 og Henning Jakhelln, «Arbeidstakers rett og

plikt til å meddele opplysninger om arbeidsforhold til en granskningskommisjon» i Rett og toleranse: Festskrift til Helge Johan Thue (2007) side 766–768. Departementet legger til grunn at tilsvarende vil gjelde for samarbeid med Ekstremismekommisjonen. Denne tjenstlige medvirkningsplikten er et forhold mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og arbeidsgiver kan i visse tilfeller gjøre arbeidsrettslige sanksjoner gjeldende mot ansatte som nekter å samarbeide med kommisjonen.

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

4.4.8 Taushetsplikt som følger av mellomstatlig overenskomst

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

7.2 Høringsinstansens syn

Enkelte høringsinstanser har på ulike måter uttrykt at fritaket fra taushetsplikt i lovforslaget § 3 er for omfattende eller for upresist formulert, særlig når det gjelder helsepersonell og advokaters adgang til å gi kommisjonen opplysninger. Andre høringsinstanser har uttrykkelig støttet forslaget.

Helsedirektoratet og *Senja kommune* støtter lovforslaget og mener at høringsnotatet gir en god drøftelse av sentrale personvernprinsipper og hensyn knyttet til taushetsplikten. Helsedirektoratet uttaler videre at lovforslaget vil gi en god regulering av spørsmål som har kommet opp i forbindelse med sammenlignbare lovreguleringer. *Domstoladministrasjonen* er enig i at kommisjonens arbeid krever hjemler ut over det som

følger av dagens lovgivning, og støtter hovedtrekkene i departementets forslag til regulering og avgrensning av innsyns- og behandlingshjemlene, som hvem innsynsretten skal gjelde overfor. Domstoladministrasjonen støtter videre forslaget om å gi den som er omfattet av taushetsplikt en rett til å gi informasjon til kommisjonen, men ikke en plikt.

KS trekker fram at bestemmelsen i høringsforslaget § 3 vil omfatte en rekke yrkesgrupper med profesjonsbestemt taushetsplikt, og uttaler at det er betenkelig at det ikke er redegjort nærmere for hensynene bak taushetsplikten som gjelder den enkelte yrkesgruppe. KS uttaler at det kan tenkes tilfeller der unntak fra taushetsplikten vil være i strid med Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nr. 2 og viser til at det er særlig betenkelig for den «sterke taushetsplikten» på bevisforbudets område, hvor unntak fra taushetsplikten utfordrer retten til eksempelvis å kunne søke rettslig bistand fra advokat.

Legeforeningen mener forslaget til fritak fra taushetsplikt er for omfattende og uklart, særlig når det gjelder innhenting av taushetsbelagt informasjon fra helse- og omsorgstjenesten. Foreningen mener forslaget utfordrer tilliten befolkningen har til at pasientopplysninger behandles konfidensielt, og at lovforslaget bør avgrenses og ikke gjelde for opplysninger som er underlagt profesjonsbestemt taushetsplikt i helse- og omsorgstjenesten. Det uttales at innhenting av slik informasjon bør følge gjeldende regelverk, med samtykke eller anonymisering som hovedregel og utgangspunkt. Legeforeningen mener videre at høringsforslaget ikke gir tilstrekkelig klare rammer, eller vil sikre forutsigbarhet og lik håndtering, og uttaler blant annet følgende:

«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.

Utover at det kan bli aktuelt å innhente opplysninger fra «ulike helsetjenester», er det ikke drøftet hvilke opplysninger det vil være aktuelt å innhente eller hvorfor. Det gis hverken i høringsnotatet, mandatet eller lovforslaget noen eksempler eller veiledning. Ut fra kommisjonens vide og generelt formulerte mandat er det også vanskelig å se hva som vil være nødvendig og relevant informasjon i denne sammenheng.»

Legeforeningen viser til at nødvendighetsvurderingen skal foretas av organet som har de aktuelle opplysningene kommisjonen ønsker tilgang til, og uttaler i den sammenheng at det vil være helt avgjørende og en forutsetning at kommisjonen i sine bestillinger gir klare og konkrete forespørsler og bidrar aktivt i vurderingen.

Advokatforeningen viser til at retten til fortrolig juridisk bistand følger av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 og artikkel 6 nr. 1 og nr. 3 bokstav b og c, samt at det i tillegg finnes yrkesetiske regler om fortrolighet i de advokatetiske reglene, jf. *Regler for god advokatskikk* punkt 2.3 og at leger har en forpliktelse i *Etiske regler for leger* § 4. Advokatforeningen uttaler videre:

«Det er ikke leger og advokater som er rettighetssubjekt for disse reglene. Det er pasienter og klienter som har denne grunnlovsmessige rettigheten. For borgernes rett til fortrolig juridisk bistand, har EMD slått fast at EMK artikkel 8 gjelder med særlig styrke, jf. EMDs dom 6. desember 2012 i sak 12323/11 Michaud mot Frankrike avsnitt 118 til 119. Se for eksempel Prop. 214 L (2020–2021) punkt 14.1.7 for en overordnet presentasjon og drøftelse.

Slik lovforslaget er utformet legges det opp til at det er advokaten som skal vurdere om klienten skal beholde rettigheten eller ikke. Dette er etter Advokatforeningens syn ikke tilfredsstillende, og vil etter vårt syn åpne for en vilkårlighet som harmonerer dårlig med hensynene som skal ivaretas ved fortrolighetsretten til klientene. Det nevnes i denne for-

bindelse at det som del av proporsjonalitetsvurderingen i EMK artikkel 8 nr. 2 skal legges vekt på tilstedeværelsen av prosessuelle rettsikkerhetsmekanismer. Jo mer inngripende unntaket fra fortrolighetsretten er, desto større krav til slike mekanismer stilles.

Advokatforeningen vil imidlertid peke på at andre regelsett uansett kan være til hinder for at de aktuelle opplysningene gis, se ovenfor (Regler for god advokatskikk punkt 2.3 og Etiske regler for leger § 4, i tillegg til EMK artikkel 6 og 8). Dette vil avhjelpe faren for vilkårlighet og mangel på rettsikkerhetsmekanismer, slik som nevnt over.

Det kan reises spørsmål om i hvilken grad lovforslaget åpner for at advokater er fritatt fra all sin taushetsplikt. Advokaters taushetsplikt omfatter nemlig både opplysninger som advokaten har fått tilgang til i forbindelse juridisk bistand (såkalt «egentlig advokatvirksomhet») og opplysninger som advokaten har fått tilgang til ved annen virksomhet. Når det gjelder opplysninger fra den egentlige advokatvirksomhet, stilles det særlige krav til presisjon i regelverket. Stortinget har i den nye advokatloven § 33 (1) tatt konsekvensene av dette, og lovfestet at «advokater kan dele opplysninger som nevnt i straffeprosessloven § 119 første ledd og tvisteloven § 22-5 første ledd når dette er uttrykkelig fastsatt eller klart forutsatt i lov eller i medhold av lov» (ikke i kraft). Se også Prop. 214 L (2020–2021) punkt 14.4.7 hvor det blant annet heter at «unntak fra taushetsplikt om opplysninger som er omfattet av straffeprosessloven § 119 første ledd og tvisteloven § 22-5 første ledd, bør ideelt sett fremgå uttrykkelig av unntaksbestemmelse i særlovgivningen».

I høringsnotatet punkt 3.2 om gjeldende rett fremholdes det for opplysninger omfattet av advokaters sterke taushetsplikt (opplysninger fra juridisk bistand) at «Utlevering av slike opplysninger utfordrer retten til å kunne søke rettslig bistand fra advokat i fortrolighet, og dette anses som særlig inngripende etter Den europeiske menneskerettskonvensjon 4. november 1950 (EMK) artikkel 8. Det stilles derfor et strengt krav til klar lovhjemmel, legitimt formål og proporsjonalitet for at inngrepet kan aksepteres etter EMK artikkel 8 nr. 2.» Vi kan ikke se at høringsnotatet drøfter forholdet til EMK artikkel 8 nr. 2 hva gjelder slike opplysninger konkret.

Etter dette fremstår nedslagsfeltet til det foreslåtte unntaket fra taushetsplikt for vidtrek-

Som nevnt ovenfor, legger vi uansett til grunn at flere av de relevante yrkesgruppene, slik som advokater og leger, på annet rettslig grunnlag kan være avskåret fra å gi opplysninger. For ikke å krenke rettighetene som disse reglene beskytter, er det derfor viktig at opplysningsadgangen som nå lovhjemles ikke etterlater et inntrykk av at de aktuelle opplysninger skal eller bør gis. Dette bør etter vår oppfatning komme klart frem av bestemmelsen.»

Advokatforeningen foreslår deretter at lovforslaget § 3 får et nytt ledd der det eksplisitt framgår at det ikke er forklaringsplikt for Ekstremismekommisjonen.

Oslo kommune stiller spørsmål ved nødvendigheten av å skulle innhente en uavklart mengde av taushetsbelagt informasjon for at kommisjonen skal kunne utøve sitt mandat. Kommunen mener det bør oppstilles kriterier for hvilke opplysninger som skal innhentes, og at det også bør tas inn en maksgrense for lagringstid. Kommunen ser det som positivt at forslaget ikke pålegger virksomhetene å utlevere opplysninger, men problematiserer at andre instanser kan velge å gi ut de samme opplysningene. Oslo kommune redegjør for kommunens frivillige ordning gjennom «Ekstremismeprojektet», hvor personer kan få tilbud om mentor som ledd i å komme seg ut av ekstremisme. Dette er basert på samtykke fra enkeltpersoner og i stor grad avhengig av tillit. Kommunen uttaler at tillit, samtykke og relasjon er svært avgjørende for det arbeidet som gjøres på dette fagområdet, og dette må utøves med varsomhet.

KS og Legeforeningen mener det bør avklares nærmere hvor langt arbeidsgivers styringsrett går når det gjelder anledning til henholdsvis å gi pålegg om å gi opplysninger til kommisjonen, og å gi pålegg om ikke å gi opplysninger til kommisjonen.

KS ønsker videre at forholdet til det privatrettslige belyses ytterligere og viser til at kunder eller brukere i flere tilfeller, typisk relatert til helsetjenester og advokattjenester, vil ha en implisitt eller eksplisitt forventning om at taushetsplikten overholdes, noe som også kan være regulert i standardvilkår.

Politets sikkerhetstjeneste (PST) mener at det er behov for en nærmere regulering av kommisjonens tilgang til gradert informasjon og foreslår at det bør være en egen bestemmelse i loven som regulerer forholdet til sikkerhetsloven.

PST uttaler at tjenesten ønsker å bidra med den informasjonen det bes om tilgang til, men opplyser samtidig om at det kan foreligge forhold

som medfører at informasjon ikke kan deles. Eksempelvis kan PST ikke dele informasjon motatt fra samarbeidende tjenester uten at dette er avklart med den enkelte tjenesten. Videre uttaler PST at sensitiv kildeinformasjon, metodikk og pågående operative saker må vurderes svært nøye før tilgang gis. PST antar imidlertid at slike opplysninger ikke vil være nødvendig for kommisjonen å få tilgang til. PST uttaler videre at det må vurderes konkret for den enkelte sak hvorvidt kommisjonen skal ha tilgang til opplysninger innhentet fra enkeltkilder eller om det er tilstrekkelig at tilgangen begrenses til analyserapporter. PST uttaler at det er uklart om kommisjonen skal ha direkte adgang til PSTs registre og systemer. PST skriver at dette i så fall kan medføre at kommisjonen får tilgang til uverifiserte opplysninger uten at medlemmene nødvendigvis har trening i å forstå etterretningsopplysninger og hva som kan sluttes ut fra de enkelte opplysningene. PST skriver at dette må avklares og løses på en god måte.

Justis- og beredskapsdepartementet uttaler at betydningen av forholdet til EMK, Grunnloven og høyesterettsavgjørelser må utredes nærmere dersom det skulle være ønskelig at kommisjonen skal kunne innhente opplysninger som har vært innhentet ved kommunikasjonskontroll.

Utlendingsdirektoratet (UDI) ber departementet vurdere å utdype i lovteksten hvem som kan utlevere opplysninger etter forslaget § 3, og eksplisitt uttrykke at dette blant annet gjelder offentlige organer.

7.3 Departementets vurderinger

7.3.1 Innledning

Departementet viderefører forslaget fra høringsnotatet, men foreslår i tillegg et nytt siste ledd i lovforslaget § 3 for å tydeliggjøre at kommisjonen ikke kan pålegge noen en plikt til å gi kommisjonen opplysninger. Videre foreslår departementet å regulere muligheten til å gi kommisjonen opplysninger som er innhentet ved kommunikasjonskontroll.

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

Departementet opprettholder høringsforslaget om at det skal være en adgang, men ikke en plikt til å gi kommisjonen nødvendige opplysninger. Det vises til omtalen i høringsnotatet omtalt ovenfor i punkt 7.1. Departementet er enig med Advokatforeningen i at dette med fordel kan fremgå

enda tydeligere av loven, og foreslår derfor av pedagogiske grunner å presisere dette i lovforslaget § 3 tredje ledd.

Når det gjelder høringsuttalelsen fra PST, har departementet forståelse for at det kan foreligge forhold som medfører at informasjon ikke kan deles med kommisjonen. Det vil etter forslaget være opp til PST å vurdere hva tjenesten ønsker å gi ut, og departementet legger til grunn at PST vil gjøre gode vurderinger av dette. Departementet legger videre til grunn at kommisjonen ikke skal ha direkte adgang til PSTs registre og systemer, men at kommisjonen får tilgang til opplysninger gjennom utlevering av opplysninger fra PST. Departementet slutter seg til PSTs uttalelse om at det må vurderes konkret for den enkelte sak hvorvidt kommisjonen skal ha tilgang til opplysninger innhentet fra enkeltkilder eller om det er tilstrekkelig at tilgangen begrenses til analyse-rapporter.

Departementet legger til grunn at kommisjonen trolig ikke vil ha behov for å innhente informasjon fra ekomtilbydere. Som påpekt i høringsnotatet er ekomtilbydere gjennom ekomloven underlagt en streng profesjonsbestemt taushetsplikt. Ekomloven § 2-9 fastsetter at tilbyder av elektronisk kommunikasjon har plikt til å bevare taushet om innholdet av elektronisk kommunikasjon. Forskrift 16. februar 2004 nr. 401 om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste (ekomforskriften) §§ 7-1 og 7-2 gir nærmere regler om hvordan trafikkdata og signaleringsdata skal behandles av ekomtilbyderne for å sikre konfidensialitet i kommunikasjonen. De nevnte bestemmelsene i ekomregelverket om taushetsplikt og kommunikasjonsvern er forankret i, og gjennomfører, EUs kommunikasjonsvern direktiv (2002/58/EF) med senere endringer. Skranker for nasjonale myndigheters kompetanse fremgår av direktivets artikkel 5 nummer 1 og 15 nummer 1, samt personvernforordningen (2016/679 EU) artikkel 23. Artikkel 15 nummer 1 gir nasjonalstaten kompetanse til å gjøre unntak fra ekomtilbydernes taushetsplikt for å ivareta den nasjonale sikkerhet, forsvar, offentlig sikkerhet eller for å forebygge, etterforske, avdekke eller straffeforfølge en kriminell handling eller uautorisert bruk av elektronisk kommunikasjonssystem. Ved en eventuell utlevering av kommunikasjonsdata, vil spørsmålet om det skal gjøres unntak fra taushetsplikten måtte avgjøres av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom), domstolene eller annen uavhengig instans som kan fatte bindende avgjørelser. Hensikten med dette er å sikre at det foretas en uav-

hengig vurdering av om kriteriene for utlevering av dataene er oppfylt for å ivareta allmennhetens tillit til at utleveringen skjer på riktig måte. Dersom det skulle bli aktuelt for kommisjonen å innhente slike opplysninger må det vurderes konkret om det er innenfor rammene av ekomloven og EUs kommunikasjonsvern direktiv (2002/58/EF).

7.3.3 Nødvendighetskriteriet

Lovforslaget § 3 innebærer at tilgangen til opplysninger skal være begrenset til de opplysningene som er nødvendige for at kommisjonen skal kunne utføre sine oppgaver etter mandatet. Departementet opprettholder her høringsforslaget og det vises til omtalen i høringsnotatet som er gjengitt ovenfor i punkt 7.1. Departementet foreslår ikke å regulere nærmere i loven hvilke opplysninger kommisjonen skal kunne innhente, idet dette vil kunne begrense kommisjonens arbeid på en uheldig måte. I vurderingen av nødvendighetskriteriet, må individets interesser avveies mot samfunnets interesser, sett i lys av formålet med inngrepet. Når det gjelder inngrep i privatlivet, må det vurderes om det foreligger tungtveiende samfunnsinteresser som taler for at det i en konkret situasjon iverksettes et inngrep. De hensynene som taler for et inngrep, og den belastningen som borgeren vil bli påført gjennom inngrepet, må veies mot hverandre. Vilkåret er at det må være et rimelig forhold mellom argumentene til støtte for tiltaket og den byrden som individet vil påføres. Dette er en vurdering som må gjøres konkret i den enkelte sak.

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. Departementet er enig med Legeforeningen i at kommisjonen må gi klare og konkrete forespørsler, med angivelse av formål og klare føringer om hva som vil være relevant, når den ber om informasjon fra ulike instanser, slik at den som skal avgi informasjon settes i stand til å gjøre nødvendighetsvurderingen. Kommisjonen bør også bistå med veiledning i vurderingen av om nødvendighetskravet er oppfylt, dersom den blir kontaktet av organet som vurderer å gi opplysninger til kommisjonen.

Departementet understreket i høringsnotatet at det for eksempel ikke vil være aktuelt med straffansvar etter straffeloven §§ 209 flg. for den som etter en forsvarlig vurdering kommer til at det er nødvendig å levere taushetsbelagte opplysninger til kommisjonen, selv om det senere viser

seg at kommisjonen ikke hadde behov for opplysningene. En unødvendig utlevering som ikke bygger på en forsvarlig vurdering, vil derimot innebære et brudd på taushetsplikten. Departementet opprettholder dette.

Departementet legger til grunn at kommisjonen ikke vil ha behov for tilgang til rådata med opplysninger som er innhentet ved kommunikasjonskontroll, for eksempel lydopptak, transkribering av samtaler eller lignende. For å besvare sitt mandat vil kommisjonen imidlertid kunne ha behov for tilgang til rapporter, andre dokumenter eller sammenstillinger, blant annet fra PST som omtaler opplysninger innhentet ved kommunikasjonskontroll. Det må derfor sikres at loven gir hjemmel for utlevering av slike opplysninger. Etter straffeprosessloven § 216 i skal alle bevare taushet om at det er begjært eller besluttet kommunikasjonskontroll i en sak, og om opplysninger som fremkommer ved kontrollen. Det samme gjelder andre opplysninger som er av betydning for etterforskningen, og som de blir kjent med i forbindelse med kontrollen eller saken. Bestemmelsen lister opp en rekke unntak fra taushetsplikten, men ingen av unntakene omfatter utlevering til kommisjonen. Departementet viser til Høyesteretts dom HR-2020-1263-A. Påtalemyndigheten hadde i denne saken besluttet å utlevere utskrifter av kommunikasjonskontroll som var dokumentert i en omfattende hovedforhandling i en straffesak i tingretten, til skatteetaten. Høyesterett kom til at materialet ikke kunne utleveres. Flertallet (dissens 4-1) la til grunn at straffeprosesslovens regler om kommunikasjonskontroll som spesialregler gikk foran bestemmelsen i politiregisterloven § 30, og at taushetsplikten etter straffeprosessloven § 216 i var til hinder for at opplysninger som var frembrakt ved kommunikasjonskontroll kunne benyttes til andre formål enn det som fremgår av bestemmelsen. I dommen avsnitt 41 framgår det:

«Dette leder etter mitt syn til at opplysninger frembrakt ved kommunikasjonskontroll som det klare utgangspunkt ikke kan benyttes til andre formål enn det som fremgår av straffeprosessloven § 216 i. Dette må gjelde selv om bruk til for eksempel skattemessige formål av opplysninger som allerede er kommet frem som bevis i åpen rett, vil være et mindre inngrep enn den forutgående bruken i straffesaken. Begrensningen må ses i sammenheng med at kommunikasjonskontroll er et inngripende tiltak. Når lovgiver har gitt disse spesifikke reglene om bruk av materiale i straffe-

prosessloven § 216 i, kreves det etter mitt syn klarere holdepunkter for bruk ut over dette enn det som følger av politiregisterloven.»

Departementet legger etter dette til grunn at det bør framgå uttrykkelig av lovforslaget om informasjonstilgang for Ekstremismekommisjonen, at fritaket fra taushetsplikten i lovforslaget § 3 også omfatter opplysninger innhentet ved kommunikasjonskontroll, likevel med noen betydelige avgrensninger. Departementet legger til grunn at kommisjonen ikke vil ha behov for opplysninger som er innhentet gjennom kommunikasjonskontroll, og som inneholder individualiserende kjennetegn, og at det ikke er aktuelt at kommisjonen skal ha tilgang til opplysninger som er sperret etter politiregisterloven §§ 50 eller 51. Departementet foreslår at disse avgrensningene følger direkte av loven. Departementet vurderer at forslaget ikke er i strid med Grunnloven eller menneskerettighetene, herunder EMK artikkel 8. Kommunikasjonskontroll er et svært inngripende tiltak i den enkeltes privatliv. Forebygging av radikaliserings, ekstremisme og de alvorlige konsekvensene dette kan ha, slik som for eksempel gjennomførte terrorhandlinger, er viktig for å ivareta den nasjonale sikkerhet og den offentlige tryggheten, for å forebygge alvorlig kriminalitet, og å for å beskytte andres rettigheter og friheter. Å forebygge radikaliserings og ekstremisme er altså avgjørende for å ivareta svært viktige samfunnshensyn. Departementet legger i forholdsmessighetsvurderingen avgjørende vekt på at hensynet til samfunnsnyttens av kommisjonens arbeid. Departementet har videre lagt vekt på at kommisjonen pålegges en like streng taushetsplikt som avgiveren av opplysningene er underlagt, og at det er en svært begrenset krets som gis tilgang til taushetsbelagt informasjon.

Departementet legger til grunn at kommisjonen trolig ikke vil ha behov for å innhente informasjon fra ekomtilbydere. Se nærmere omtale ovenfor i punkt 7.3.2.

7.3.4 Hvem som kan gi taushetsbelagte opplysninger til kommisjonen

Departementet opprettholder høringsforslaget som sier at «enhver» skal kunne gi nødvendige opplysninger til kommisjonen. Departementet mener ikke det er behov for å spesifisere ytterligere hvem dette omfatter i lovteksten, slik UDI ba departementet vurdere i sin høringsuttalelse.

Departementet er enig i at helsepersonells taushetsplikt skal verne om pasientenes person-

vern og ivareta allmennhetens tillit til helse-tjenesten. Det bør derfor foreligge tungtveiende hensyn for å gjøre unntak fra helsepersonells taushetsplikt.

Departementet finner at hensynet til samfunnsnyttene av kommisjonens arbeid må være avgjørende, i avveiningen av om loven skal åpne for fritak fra taushetsplikt etter helsepersonelloven § 21. Kommisjonen vil ikke kunne oppfylle sitt mandat hvis informasjonstilgangen fra helsepersonell i ethvert tilfelle er avhengig av at det gis samtykke, eller at noen av de skjønsmessige unntakene i helsepersonelloven § 23 er til stede. 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 har 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.

Departementet viser til Advokatforeningens høringsuttalelse om at de etiske reglene for leger § 4 kan være til hinder for at leger utleverer opplysninger til kommisjonen. Å utlevere nødvendige opplysninger til kommisjonen med hjemmel i lovforslaget om informasjonstilgang for Ekstremismekommisjonen vil være lovlig. Lovforslaget oppstiller en rett til å gi nødvendige opplysninger til kommisjonen og ikke noen plikt. Det er slik ingen motstrid mellom lovforslaget og de etiske reglene for leger. Dersom det oppstår en situasjon der en lege ut fra etiske betraktninger ikke vil utlevere opplysninger til kommisjonen, har vedkommende heller ingen plikt til å utgi opplysningene.

På denne bakgrunnen går departementet inn for at fritaket fra taushetsplikt i lovforslaget § 3 også skal gjelde taushetsplikten etter helsepersonelloven § 21.

Departementet foreslår at advokater skal kunne gi nødvendige opplysninger til kommisjonen, og at dette gjelder all form for advokatvirksomhet.

Advokaters yrkesmessige taushetsplikt er et grunnleggende prinsipp i norsk rett og skal

ivareta klientens integritet og sikre tilliten til advokatene. Taushetsplikten for opplysninger fra rettslig bistand i og utenfor rettergang som en advokat yter til klient, omtales gjerne som den «sterke taushetsplikten». Disse opplysningene er blant annet vernet av bevisforbudsreglene i straffeprosessloven § 119 og tvisteloven § 22-5. Begrunnelsen for den særlig sterke beskyttelsen av advokatens yrkesmessige taushetsplikt er, slik Advokatforeningen påpeker, klientens behov for å kunne søke rettslig bistand i fortrolighet. I tillegg til taushetsplikten foreligger det en fortrolighetsplikt, som i dag er regulert i forskrift 20. desember 1996 nr. 1161 til domstolloven kapittel 11 (advokatforskriften) kapittel 12 punkt 2.3.

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

Departementet finner at forebygging av radikaliseringsprosess, ekstremisme og de alvorlige konsekvensene dette kan ha, slik som for eksempel gjennomførte terrorhandlinger, er viktig for å ivareta den nasjonale sikkerheten og den offentlige tryggheten, hensynet til å forebygge kriminalitet, og hensynet til å beskytte andres rettigheter og friheter, og at dette tilsier at advokater bør kunne utlevere opplysninger til kommisjonen uten hinder av taushetsplikten. Lovforslaget innebærer ikke noen plikt til å gi kommisjonen opplysninger. Som en rettssikkerhetsgaranti for å sikre at opplysningene bare brukes til det formålet de er innhentet for, er kommisjonen pålagt streng taushetsplikt, jf. lovforslaget § 3. Opplysninger kommisjonen mottar i medhold av lovforslaget § 3 skal ikke kunne brukes som bevis i senere straffesak, sivil sak eller som dokumentasjon i tilsynsaker som kan gi grunnlag for reaksjoner mot enkeltpersoner.

Regler for god advokatskikk er inntatt i advokatforskriften kapittel 12. Å utlevere nødvendige opplysninger til kommisjonen med hjemmel i loven om informasjonstilgang for Ekstremismekommisjonen vil etter departementets syn ikke være i strid med disse reglene.

7.3.5 Loven vil være et supplerende rettsgrunnlag for utlevering og innhenting av opplysninger

Departementet opprettholder vurderingen i høringsnotatet av at lovforslaget vil gi 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 lovforslaget gir unntak fra forbudet mot behandling av særlige kategorier av personopplysninger, jf. artikkel 9 nr. 2 bokstav g og grunnlag for behandling av personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser, jf. artikkel 10.

7.3.6 Tilgang til gradert informasjon

Sikkerhetslovens regler vil gjelde for kommisjonen og de som utfører arbeid eller tjeneste for kommisjonen, samt for ansatte og de som utfører arbeid eller tjeneste for arkivdepotet. Departementet ser ingen behov for særregulering når det gjelder sikkerhetslovenes regler, og ser dermed ikke noe behov for å ta inn en egen bestemmelse i lovforslaget som regulerer forholdet til sikkerhetsloven.

Det er videre besluttet at det er PST som skal foreta autorisering og sikkerhetsklarering av kommisjonens medlemmer og ansatte i sekretariatet, og at de skal klarers for sikkerhetsnivå HEMMELIG.

7.3.7 Taushetsplikt som følge av privatrettslig avtale eller mellomstatlig overenskomst, arbeidsgivers styringsrett mv.

Når det gjelder arbeidsgivers styringsrett og taushetsplikt som følge av mellomstatlig overenskomst, viser departementet til vurderingen i høringsnotatet inntatt i punkt 7.1 ovenfor.

Når det gjelder innspillet fra KS, vil det etter lovforslaget § 3 generelt være adgang til å gi opplysninger uavhengig av en eventuell taushetsplikt. Unntaket omfatter også avtalebasert taushetsplikt, og det blir derfor ikke snakk om noe avtalebrudd i forbindelse med at noen gir nødvendige opplysninger til kommisjonen med hjemmel i denne bestemmelsen. Departementet viser her for øvrig til at lovforslaget ikke medfører noen opplysningsplikt, og at det trolig i svært liten grad vil oppstå noen reell konflikt mellom en slik avtalebasert taushetsplikt og det å gi opplysninger til kommisjonen.

Dersom taushetsplikt følger av en gyldig instruks for tjeneste eller arbeid for statlig eller kommunalt organ, vil brudd på denne plikten i utgangspunktet kunne straffes etter straffeloven § 209 første ledd, jf. bestemmelsen i andre ledd. Unntaket fra taushetsplikt etter lovforslaget § 3 vil imidlertid også gjelde slik taushetsplikt, og det vil derfor ikke innebære noe brudd på instruksbasert taushetsplikt å gi opplysninger til kommisjonen.

8 Taushetsplikt for kommisjonens medlemmer m.m.

8.1 Forslaget i høringsnotatet

Høringsforslaget § 4 inneholdt bestemmelser om Ekstremismekommisjonens taushetsplikt. Det ble gitt følgende redegjørelse i høringsnotatet for forslaget:

«4.5.1 Innledning

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

4.5.2 Hvilken taushetsplikt som skal gjelde

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

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

Departementet foreslår at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 ikke skal gjelde for kommisjonen. Etter denne bestemmelsen er taushetsplikt etter § 13 ikke til hinder for at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, «når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller 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.

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

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

4.5.3 Taushetspliktens varighet

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

Dersom kommisjonen mottar opplysninger som er underlagt strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, skal de strengere reglene gjelde. Helsepersonellovens kapittel 5 om helsepersonells taushetsplikt og opplysningsrett innebærer for eksempel ikke at taushetsplikten oppheves etter et visst antall år. Dersom kommisjonen mottar slike opplysninger vil altså taushetsplikten være varig. I barnevernssaker og adopsjonssaker faller taushetsplikten bort etter 100 år, jf. forskrift 15. desember 2006 nr. 1456 (forvaltningslovsforskriften) § 10.

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

4.5.4 Straffansvar for brudd på taushetsplikten

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

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

4.5.5 Annen bruk av taushetsbelagte opplysninger

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

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

8.2 Høringsinstansenes syn

Domstoladministrasjonen uttaler at taushetsplikten sannsynligvis ville fulgt av andre regler, men mener likevel det er fornuftig at taushetsplikten presiseres i loven. *Helsedirektoratet* støtter forslaget til lov og uttaler at høringsnotatet gir en god drøftelse av sentrale personvernprinsipper og hensyn knyttet til taushetsplikten, og at lovforslaget vil gi en god regulering av spørsmål som har kommet opp i forbindelse med sammenlignbare lovreguleringer.

Arkivverket er positive til at det fremgår eksplisitt av lovteksten at de strengere taushetsplikt-

reglene skal gjelde for kommisjonen dersom den mottar opplysninger som er undergitt strengere regler om taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven. Arkivverket støtter videre at taushetsplikten etter avlevering til arkivdepot er uttrykkelig fastsatt.

Legeforeningen mener som nevnt ovenfor i punkt 7.2, at den vanlige profesjonsbestemte taushetsplikten i helse- og omsorgstjenesten bør gjelde overfor kommisjonen, og at en for vid krets kan gis tilgang til sensitive opplysninger gjennom høringsforslaget. *Legeforeningen* mener i forlengelsen av dette at det er problematisk at det i høringsforslaget legges til grunn at kommisjonens taushetsplikt etter lovforslaget § 4 ikke er til hinder for at kommisjonen deler opplysninger med eventuelle eksterne personer som arbeider på oppdrag for kommisjonen, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 og 4.

KS mener forholdet til straffesanksjoner regulert i straffeloven §§ 209 flg. med fordel kan presiseres i lovteksten. *Legeforeningen* mener det er problematisk at utlevering av taushetsbelagte opplysninger til kommisjonen kan innebære et brudd på taushetsplikten og straffansvar. *Legeforeningen* uttaler at den legger til grunn at det kun vil være de åpenbare tilfellene av unødvendig utlevering, eventuelt for omfattende utlevering som unntaksvis kan rammes. *Politidirektoratet (POD)* ber departementet tydeliggjøre i lovens forarbeider at plikten til å avverge straffbare forhold, jf. straffeloven § 196, vil gjelde for kommisjonen.

Både *POD* og *Politiets sikkerhetstjeneste (PST)* kommer med høringsuttalelser som berører spørsmålet om innsyn etter offentleglova i opplysninger som kommisjonen har innhentet. *POD* viser til at det forutsettes at politiet kan pålegge kommisjonen taushetsplikt etter politiregisterloven § 35 annet ledd når det utleveres opplysninger etter politiregisterlovens regler. *POD* uttaler at det praktiske likevel vil være at kommisjonen, ved innsynskrav, avklarer med politiet hvilke opplysninger som ev. er taushetspliktig, i stedet for at politiet må vurdere dette for alle opplysningene i forbindelse med utleveringen. *POD* uttaler at det bør fremgå av lovproposisjonen at kommisjonen har samme taushetsplikt som politiet og at utvalget skal konsulere politiet ved forespørsler og vurdering av innsyn. *PST* uttaler at det ikke er innsynsrett i saker hos *PST* etter *PST*s regelverk for behandling av opplysninger, jf. politiregisterloven § 66 og at det er egne regler i sikkerhetsloven for innsyn i graderte opplysninger. *PST* uttaler at det må sikres at de samme reglene gjelder der det bes om innsyn hos kommisjonen.

Mediebedriftenes landsforening, Norsk redaktørforening, Norsk journalistlag og Norsk presseforbund uttrykker i en felles uttalelse at det er så stor allmenn interesse i kommisjonens arbeid, at det er viktig at kommisjonen har kapasitet til å håndtere innsynskrav, og at innsyn gis i tråd med offentleglovas krav til saksbehandling. De uttaler at de mener kommisjonen må pålegges å publisere sin journal løpende på Internett, fortrinnsvis på eInnsyn. De er uenig i departementets tolkning av offentleglova § 14 første ledd. Departementet skrev i høringsnotatet at bestemmelsen vil kunne brukes til å unnta nedtegning av eller referater fra muntlige forklaringer som organinterne dokumenter, selv om den som avgir forklaringen får lese gjennom nedtegningen eller referatet hos kommisjonen, eventuelt et annet sted sammen med en representant for kommisjonen. De mener videre at offentleglova § 24 første ledd ikke kan komme til anvendelse for kommisjonens arbeid, og at dette bør fremheves av departementet. De viser i denne sammenheng til Sivilombudets uttalelse 2021/105, som omhandler innsyn i Koronakommisjonens saksdokumenter.

8.3 Departementets vurderinger

8.3.1 Hvilken taushetsplikt som skal gjelde

Departementet viderefører forslaget i høringsnotatet om taushetsplikt, jf. høringsforslaget § 4, og foreslår i tillegg å inkludere forvaltningsloven § 13 g i lovforslaget § 4 første ledd første punktum.

Departementet viser til at mange av opplysningene kommisjonen vil få tilgang til, trolig må regnes som til dels svært sensitive. I avveiningen mellom allmennhetens interesser i å få innsyn i informasjonen og hensynet til 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 den strengere taushetsplikten skal gjelde tilsvarende for kommisjonen, dersom kommisjonen får tilgang til opplysninger som er underlagt strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven. Ut fra de samme hensyn opprettholdes også forslaget om at den strengere taushetsplikten skal gjelde etter at arkivmateriale er avlevert til arkivdepot for de som er ansatt i eller utfører arbeid eller tjeneste for arkivdepotet.

Departementet opprettholder at kommisjonens taushetsplikt etter lovforslaget § 4 ikke skal være 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. Departementet legger vekt på at den strenge taushetsplikten lovforslaget i slike tilfeller pålegger den eksterne.

Kommisjonen og de som utfører tjeneste eller arbeid for kommisjonen vil ha taushetsplikt om sikkerhetsgradert informasjon. Det samme gjelder de som er ansatt i eller utfører tjeneste eller arbeid for arkivdepotet. Dette følger av sikkerhetsloven § 5-4 annet ledd og departementet finner ikke at det er nødvendig å ta inn en henvisning til dette i lovforslaget, eller å ta inn en egen bestemmelse om forholdet til sikkerhetsloven.

8.3.2 Plikt til å avverge straffbare forhold, opplysningsplikt til barnevernet m.m.

Lovforslaget regulerer kommisjonens taushetsplikt. Andre steder i lovverket finnes det bestemmelser om varsling eller avverging som går foran lovbestemt taushetsplikt. Slike regler vil også gjelde for de som pålegges taushetsplikt gjennom dette lovforslaget. I tråd med innspill fra POD vil departementet understreke at den alminnelige plikten til å avverge et straffbart forhold, som følger av straffeloven § 196, også vil gjelde for medlemmene i kommisjonen og de som utfører tjeneste eller arbeid for kommisjonen. Avvergeplikten gjelder uten hensyn til taushetsplikt og vil dermed ha forrang, jf. strl. § 196 første ledd annet punktum. Videre gjelder plikten som følger av straffeloven § 226, til å varsle om opplysninger som godtgjør at en uskyldig person er tiltalt eller dømt. Departementet vil også nevne at opplysningsplikten til barnevernet etter barnevernloven § 6-4 første ledd vil gjelde.

8.3.3 Taushetspliktens varighet

Det har ikke kommet innvendinger fra høringsinstansene når det gjelder taushetspliktens varighet, og departementet opprettholder høringsforslaget slik at taushetsplikten faller bort etter de vanlige reglene i forvaltningsloven eller annet regelverk. Dersom kommisjonen mottar opplysninger som er underlagt strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven skal de strengere reglene gjelde også når det gjelder taushetspliktens varighet. Som påpekt i høringsnotatet og i Arkivverkets høringsuttalelse, kan

også Riksarkivaren forlenge taushetsplikten for opplysninger i saker som befinner seg hos Arkivverket når hensyn til personvern tilsier det, jf. forvaltningsforskriften § 11.

8.3.4 Straffansvar for brudd på taushetsplikten

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

Etter straffeloven § 211 kan visse yrkesgrupper (prester i Den norske kirke, prester eller forstandere i registrerte trossamfunn, advokater, forsvarere i straffesaker, meklingsmenn i ekteskapsaker, og disses hjelpere) straffes dersom de «uberegtiget røper eller unnlater å hindre at andre får adgang eller kjennskap til hemmeligheter som er betrodd dem eller deres foresatte i anledning av stillingen eller oppdraget». Kommisjonsmedlemmene og de som ellers utfører arbeid eller tjeneste for kommisjonen, er i utgangspunktet ikke omfattet av denne personkretsen, og de mottar dessuten opplysninger i kraft av sitt verv knyttet til kommisjonen, ikke i anledning sin vanlige stilling. Det kan imidlertid tenkes at utvalgsmedlemmet biskop Alvsvåg også kan motta opplysninger på bakgrunn av sitt yrke, for eksempel i form av særskilte betroelser, og det samme kan gjelde eventuelle advokater, andre prester osv. som gjør tjeneste for kommisjonen. I utgangspunktet vil da straffeloven § 211 gjelde på vanlig måte, men adgangen til å gi kommisjonen opplysninger etter den foreslåtte § 3 må etter departementets vurdering også gjelde for kommisjonsmedlemmer og andre som gjør tjeneste for kommisjonen. Straffansvar etter straffeloven § 211 vil dermed ikke være aktuelt. Departementet legger til grunn at det er svært lite sannsynlig at en slik problemstilling vil oppstå i praksis og viser også til at det ikke foreligger noen forklaringsplikt for kommisjonen. Det foreslås ut fra dette ikke å ta inn noen henvisning til straffeloven § 211 i lovforslaget.

8.3.5 Presentasjon av materiale og innsyn etter offentleglova

Når det gjelder kommisjonens presentasjon av de mottatte opplysningene, legger departementet til grunn at dette vil bli håndtert på forsvarlig måte.

Kommisjonens skal ivareta sin taushetsplikt, blant annet kommisjonens taushetsplikt når det gjelder sikkerhetsgradert informasjon. Kommisjonen vil kunne se hen til tidligere utredninger fra andre utvalg og kommisjoner. Den kan også rådføre seg med PST og andre relevante instanser som har avgitt informasjon.

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

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. offentleglova § 13 første ledd. For øvrig vil flere regler i offentleglova om unntak fra innsyn kunne være aktuelle.

Departementet kan heller ikke se at det er behov for å fastsette særskilte regler i denne loven om unntak fra innsyn i dokumenter utlevert fra politiet. Der politiet gir kommisjonen opplysninger som er undergitt strengere regler om taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, skal disse strengere reglene etter lovforslaget også gjelde for kommisjonen og de som utfører arbeid eller tjeneste for kommisjonen, jf. forslaget til § 4 andre ledd. Departementet viser til at det forutsettes en utlevering av opplysninger etter politiregisterloven til kommisjonen og at politiet da også har adgang til å pålegge taushetsplikt når organet mottar opplysninger, jf. politiregisterloven § 35 andre ledd. Opplysninger underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov er unntatt fra innsyn, jf. offentleglova § 13 første ledd, og slik informasjon skal dermed unntas fra innsyn. Selve pålegget om taushetsplikt må imidlertid etter departementets syn skje ved utleveringen av opplysningene. Departementet slutter seg altså ikke til PODs uttalelse på dette punktet. Kommisjonen bør i alle tilfeller i tråd med god forvaltningsskikk, innhente politiets eller påtalemyndighetens syn

før kommisjonen beslutter om det skal gis innsyn etter offentleglova i opplysninger innhentet fra politi eller påtalemyndighet.

Sikkerhetsgradert informasjon er underlagt taushetsplikt jf. sikkerhetsloven § 5-4 andre ledd, dersom den er gyldig gradert. Det skal dermed gjøres unntak fra innsyn etter offentleglova § 13 første ledd for slik informasjon. Svært ofte vil informasjonen hos PST være gradert eller underlagt taushetsplikt av andre årsaker, og det skal dermed gjøres unntak fra innsyn etter offentleglova § 13. Ved spørsmål om omgradering av opplysninger kommisjonen har mottatt, vil det være virksomheten som har utstedt informasjonen som avgjør en eventuell omgradering, jf. forskrift 20. desember 2018 nr. 2053 om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet (virksomhetsikkerhetsforskriften) § 31, eventuelt en overordnet virksomhet, det departementet som er ansvarlig for det forebyggende sikkerhetsarbeidet innenfor sektoren, eller Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Departementet viser videre til at det også kan gjøres unntak fra innsyn i dokument som gjelder saker hos PST og fra innsyn i journaler hos PST, jf. offentlegforskrifta § 9 tredje ledd. Unntaket gjelder hele dokumenter og journaler. Det kan også være aktuelt å gjøre unntak for opplysninger etter offentleglova § 21, dersom dette er «påkravd» av hensyn til nasjonale sikkerhetshensyn eller forsvaret av landet.

Når det gjelder forståelsen av hva som er et organinternt dokument etter offentleglova § 14 første ledd, opprettholder departementet sin forståelse slik dette ble redegjort for i høringsnotatet og i punkt 3.4 ovenfor.

Departementet foreslår ikke å pålegge kommisjonen en plikt til å publisere sin journal løpende på Internett, slik Mediebedriftenes landsforening mfl. ønsker. Dette spørsmålet er ikke i dag regulert i lovverket, men departementet viser til at offentlegforskrifta § 6 som er vedtatt, men ikke er trådt i kraft, omhandler tilgjengeliggjøring av journaler på Internett. Offentlige utvalg og kommisjoner omfattes ikke av plikten til å gjøre journalen tilgjengelig for allmennheten på internett, jf. forskriften § 6 første ledd. Etter § 6 annet ledd er enkelte organer ikke i noe tilfelle omfattet av plikten til å gjøre journalen sin tilgjengelig på Internett. Kommisjonen har en del til felles med noen av organene som er tatt inn i § 6 annet ledd, siden kommisjonen vil komme til å innhente svært sensitiv informasjon. Dette taler mot at kommisjonen pålegges å gjøre journalen sin tilgjengelig på Internett.

Departementet legger til grunn at kommisjonens samlede arbeid ikke kan anses som et «kontroll- og reguleringsiltak» i offentleglova § 24 første ledd sin forstand, og at kommisjonen dermed ikke generelt kan unnta sine dokumenter med hjemmel i denne bestemmelsen. Det kan imidlertid tenkes at bestemmelsen i enkelte tilfeller kan komme til anvendelse, avhengig av det enkelte dokumentets innhold, for eksempel dersom kommisjonen har innhentet opplysninger som omhandler offentlige kontroll- og reguleringsiltak.

8.3.6 Behandling av klager etter offentleglova

Departementet foreslår dessuten å fastsette i lovforslaget § 7 hvem som er klageinstans ved klager på avgjørelser etter offentleglova som gjelder innsyn i kommisjonens arkiv. Etter forslaget skal klageinstansen være det departementet som behandlet saken om oppnevningen av kommisjonen, og dermed er kommisjonens administrativt overordnede organ. Så lenge kommisjonen er virksom, følger dette også av gjeldende rett, jf. offentlegforskrifta § 11 første ledd. Departementet foreslår videre at det samme departementet også skal være klageinstans for avgjørelser etter offentleglova som gjelder kommisjonens arkiv etter at arkivet er overlevert til arkivdepot. Det er dette departementet som vil kjenne saksområdet best og generelt ha de beste forutsetningene for å vurdere klagesaker vedrørende innsyn i materialet. Forslaget har også sammenheng med forslaget omtalt i punkt 11 om at kommisjonen skal avlevere sitt arkiv direkte til arkivdepot, og ikke overføre arkivet til departementet, slik utvalg og kommisjoner vanligvis gjør. Hvis ikke et klageorgan ble utpekt i lovforslaget ville utgangspunktet ha vært at arkivdepotets overordnede organ, i dag Kultur- og likestillingsdepartementet, ble klageinstans etter at arkivet var avlevert. Dette ville i større grad medføre behov for bistand ved behandlingen av klagesakene og kunne påføre dette departementet urimelige belastninger med behandling av klagesaker.

Ut fra dette foreslår departementet at det fastsettes i loven at departementet er klageinstans for kommisjonens avgjørelser etter offentleglova og for avgjørelser som gjelder kommisjonens arkiv etter at arkivet er avlevert til arkivdepot. Dette skal være det departementet som har ansvaret for det området som kommisjonens virksomhet omfattes av. Se forslaget til § 7 i lovforslaget.

9 Behandling av personopplysninger

9.1 Forslaget i høringsnotatet

Høringsforslaget § 5 første ledd innholdet en bestemmelse om kommisjonens grunnlag for behandling av personopplysninger. Høringsforslaget § 5 andre ledd inneholdt en bestemmelse som gjør unntak fra innsynsretten i personvernforordningen artikkel 15. I høringsnotatet ble det gitt følgende redegjørelse for forslaget:

«4.6.1 Innledning

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

Departementets forslag til bestemmelse framgår av lovutkastet § 5.

4.6.2 Lovhjemmel for behandling av personopplysninger

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

Departementet viser til at formålet med kommisjonens saksgjennomgang og øvrige arbeid er å belyse hvordan radikalising og ekstremisme oppstår og å trekke lærdom med sikte på å forbedre det norske samfunnets evne til å forebygge radikalising og ekstremisme. Forebygging av radikalising og ekstremisme er viktig for å ivareta den nasjonale sikkerhet og den offentlige tryggheten. Det er videre viktig for å forebygge kriminalitet, og for å beskytte andres rettigheter og friheter. Å fore-

bygge radikalising og ekstremisme er altså avgjørende for å ivareta svært viktige samfunnshensyn. Departementet finner derfor at selv om kommisjonens behandling av personopplysninger kan være inngripende, er samfunnsnyttien av behandlingen så stor at den begrunner dette.

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

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

Kommisjonen skal løpende vurdere om de personopplysningene som til enhver tid

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

4.6.3 Kommisjonen vil selv være behandlingsansvarlig

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

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

4.6.4 Unntak fra rett til innsyn

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

Det foreslås derfor, med grunnlag i personvernforordningen artikkel 23 nr. 1 bokstav e, et unntak fra den registrertes rett til innsyn i personopplysningene om vedkommende etter personvernforordningen artikkel 15. På bakgrunn av at kommisjonens arbeid skal foregå innenfor en tidsavgrenset periode, er departementets vurdering at det ikke er hensiktsmessig dersom en for stor del av kommisjonens arbeidstid går med til å behandle innsynskrav. Departementet foreslår derfor at

denne innsynsretten ikke skal gjelde dersom det vil kreve en uforholdsmessig stor innsats å gi innsyn. Det vises til at tilsvarende unntak gjelder ved behandling av personopplysninger for vitenskapelige forskningsformål.

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

«Det kan bare gjøres unntak i den utstrekning innsyn er uforholdsmessig. Det må derfor foretas en konkret vurdering av de ulike typene informasjon som omfattes av artikkel 15. Det kan for eksempel kreve en uforholdsmessig innsats å gi en kopi av personopplysningene som behandles, jf. artikkel 15 nr. 3, men ikke å gi slik generell informasjon som er nevnt i artikkel 15 nr. 1 og 2. Da vil det foreligge innsynsrett etter artikkel 15 nr. 1 og 2, men ikke etter nr. 3. I forholdsmessighetsvurderingen inngår ikke bare den enkelte innsynsbegjæringen; også den samlede mengden av innsynsbegjæringer 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. Siden Datatilsynet er den alminnelige klageinstansen for klager over avslag på slike innsynskrav, finner departementet ikke grunn til å fastsette dette uttrykkelig i loven her.

4.6.5 Informasjonsplikt etter personvernforordningen

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

og departementet har ikke forutsetninger for å si noe nærmere om dette.»

9.2 Høringsinstansenes syn

Domstoladministrasjonen er enig i at kommisjonens arbeid krever et tilstrekkelig og klart behandlingsgrunnlag etter personvernlovgivningen, og uttaler at departementets forslag er tilstrekkelig og hensiktsmessig på dette punktet, og at forslaget for øvrig gir en hensiktsmessig regulering av forholdet til personvernlovgivningens regler om behandlingsansvar, den registrertes rettigheter med videre.

Datatilsynet uttrykker forståelse for at Ekstremismekommisjonen må ha tilgang til taushetsbelagte personopplysninger for å utført sitt oppdrag, herunder særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9 og opplysninger om straffbare forhold og lovovertrедelser, jf. artikkel 10. *Datatilsynet* støtter departementets vurdering av at kravene til en klar og tydelig hjemmel for inngrepet tilsier at kommisjonens adgang til å innhente informasjon må reguleres i egen lov. *Datatilsynet* støtter videre at nødvendighetskravet framgår eksplisitt av lovforslaget § 5 og uttaler:

«Ekstremismekommisjonens tilgang til informasjon vil være begrenset til opplysninger som er nødvendige for arbeidet. Departementet angir at nødvendighetsvurderingen må gjøres av organet som avgir opplysningene, og slik vil det i praksis måtte være. Det kan likevel være vanskelig for avgiverorganet å gjøre en reell avgrensning av informasjonen.

Som departementet påpeker, har også kommisjonen som behandlingsansvarlig et selvstendig og fortløpende ansvar for å tilse at kravet om nødvendighet er oppfylt, jf. prinsippet om dataminimering i personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav c. Vi ser positivt på at dette fremgår eksplisitt av lovforslagets § 5. Det er viktig at kommisjonens medlemmer har et bevisst forhold til nødvendighetskriteriet, ettersom de selv velger hvilke saker som er relevante for deres arbeid.»

Også *Legeforeningen* og *Oslo kommune* trekker fram kravene til dataminimering og at det er viktig at kommisjonen har et bevisst forhold til nødvendighetskriteriet. *Oslo kommune* ønsker en nærmere og grundigere redegjørelse av hvilke per-

sonvernkonsekvenser slik tilgang til taushetsbelagte opplysninger vil kunne medføre for den berørte registrerte. *Oslo kommune* skriver at kommisjonen må foreta en personvernkonsekvensvurdering før de starter behandlingen av personopplysningene i sitt arbeid og ønsker også at departementet fremhever dette.

Datatilsynet mener det er et godt pedagogisk grep at tiltak som verner den registrertes rettigheter og interesser, er tatt inn i lovforslaget. *Datatilsynet* uttaler om dette:

«Behandling av særlige kategorier av helseopplysninger, for eksempel helseopplysninger og opplysninger om etnisk bakgrunn, er som utgangspunkt forbudt, jf. personvernforordningen artikkel 9 nr. 1. Et av unntakene i artikkel 9 nr. 2 må gjøre seg gjeldende for at behandlingen skal være lovlig.

Det relevante unntaket i artikkel 9 nr. 2 bokstav g tillater behandling av særlige kategorier av personopplysninger når det «er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, på grunnlag av (...) medlemsstatenes nasjonale rett som skal stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser».

Bestemmelsen stiller altså uttrykkelige krav til at det skal foreligge tiltak (garantier) ved behandling av særlige kategorier av personopplysninger. Slik vi leser forarbeidene til bestemmelsen, går de langt i å anbefale at det utformes spesifikke regler i det nasjonale regelverket om særlige og egnede tiltak/garantier der dette er mulig. Eksempler på egnede og særlige tiltak kan være begrensninger i lagringstid, tilgangsstyring, regler om arkivering, bruk av pseudonyme opplysninger der dette er mulig m.m.

Departementet har tatt inn flere slike tiltak/garantier i lovforslaget. Tilgangen til opplysningene er begrenset til kommisjonens medlemmer (eller oppdragstakere), og den gjelder kun så lenge kommisjonen består. Det fremgår uttrykkelig av lovforslaget at det skal gjøres vurderinger av nødvendigheten av opplysningene, at ikke-arkiverdig materiale skal kasseres og at det er forbud mot bruk av opplysningene i en senere straffesak. Det er også eksplisitt stadfestet at den strengere taushetsplikten som eventuelt gjelder vil følge opplysningene også når det er levert til arkivdepot.

«Dette er i stor grad uttrykk for allerede gjeldende regler, men vi mener det er et godt pedagogisk grep å ta bestemmelsene direkte inn i loven.»

Datatilsynet uttaler at tilsynet ser at det kan være en hensiktsmessig løsning at Ekstremismekommisjonen selv er behandlingsansvarlig etter personvernregelverket. Datatilsynet ber departementet ta stilling til hvem som skal være behandlingsansvarlig etter at kommisjonen opphører å eksistere. *Utlendingsdirektoratet (UDI) og Kripas* mener det bør framgå eksplisitt av loven at Ekstremismekommisjonen selv skal være behandlingsansvarlig etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 7. UDI mener videre at det også bør framgå eksplisitt av loven at kommisjonen opphører å være behandlingsansvarlig når kommisjonens arbeid er avsluttet og at Arkiverket vil være behandlingsansvarlig for materiale som avleveres til dem.

KS ønsker en fylldigere begrunnelse for hvorfor det i høringsforslag § 5 andre ledd gjøres unntak fra personvernforordningens artikkel 15. Organisasjonen uttaler blant annet:

«Dette gjelder særlig siden innsyn fremstår 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. Det bemerkes her at det kan tenkes tilfeller hvor det ikke er forholdsmessig å foreta behandling av personopplysninger uten samtykke. Selv om samme unntak ble gjort for eksempelvis koronakommisjonen, er det ikke tilstrekkelig begrunnelse i seg selv. Ekstremismekommisjonens arbeid er mer vidtgående og kan berøre svært sensitiv informasjon.»

Politidirektoratet (POD) og Kripas uttaler at opplysninger som er taushetsbelagte etter politiregisterloven § 23 andre ledd vil være unntatt fra retten til innsyn etter personvernforordningen, jf. personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav d. POD og Kripas uttaler at politiet må kontaktes for en vurdering av om opplysningene er omfattet av unntaket, ved behandling av begjæring om innsyn i eventuelle opplysninger som er utlevert fra politiet.

Videre understreker POD og Kripas at dersom kommisjonen behandler begjæringer om innsyn i opplysninger utlevert fra politiets registre, må den behandlingsansvarlige for registeret få anledning til å gi føringer for hvilke opplysninger

den registrerte kan få innsyn i. De viser til at Kripas er behandlingsansvarlig for 18 av de sentrale politiregistrene.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) viser til at lovforslaget legger opp til at det kan bes om innsyn i kommisjonens materiale og at Datatilsynet vil være klageinstans. PST uttaler at det ikke er innsynsrett i saker hos PST etter PSTs regelverk for behandling av opplysninger, jf. politiregisterloven § 66. I tillegg er det egne regler i sikkerhetsloven for innsyn i graderte opplysninger. PST uttaler at det må sikres at de samme reglene gjelder der det bes om innsyn hos kommisjonen.

9.3 Departementets vurderinger

9.3.1 Innledning

Departementet foreslår at forslaget i høringsnotatet videreføres, og at det også tilføyes tredje ledd i lovforslaget § 5 om hvem som er behandlingsansvarlig.

9.3.2 Hjemmel for behandling av personopplysninger

Departementet legger til grunn at § 5 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 straffedommer og lovovertrødelser etter samme forordning artikkel 10. Departementet vurderer at behandling av særlige kategorier av personopplysninger er forholdsmessig sett opp mot samfunnsnyttene 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 arkiververdige og forbud mot bruk av informasjonen i senere rettssaker og tilsynssaker – er tilstrekkelige for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser. Departementet er videre enig med Datatilsynet og Legeforeningen i viktigheten av at kommisjonen som behandlingsansvarlig selv tar ansvar for at de personopplysningene kommisjonen 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 videre til vurderingen i høringsnotatet inntatt i punkt 9.1 ovenfor. Ut fra dette opprettholdes forslaget fra høringsnotatet.

Departementet opprettholder at det ikke tas inn en bestemmelse i loven om informasjonsplikt

etter personvernforordningen. Det vises til vurderingene i høringsnotatet inntatt i punkt 9.1 ovenfor.

Departementet opprettholder sitt syn i høringsforslaget om at Ekstremismekommisjonen selv vil være behandlingsansvarlig etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 7, at kommisjonen opphører å være behandlingsansvarlig når kommisjonens arbeid er avsluttet, og at Arkivverket vil være behandlingsansvarlig for arkivmateriale som avleveres til dem. Departementet er enig i høringsinnspill blant annet fra UDI, om at det bør fremgå eksplisitt av loven hvem som er behandlingsansvarlig. Departementet foreslår derfor at dette framgår av lovforslaget § 5 tredje ledd.

9.3.3 Kommisjonen må foreta en personvernkonsekvensvurdering

Departementet legger til grunn at kommisjonen før den behandler personopplysninger skal foreta en vurdering av personvernkonsekvenser, jf. personvernforordningen artikkel 35. Departementet viser til at artikkel 35 nr. 7 oppstiller minimumskrav til hva vurderingen skal inneholde.

9.3.4 Særlig om den registrertes rett til innsyn

Utgangspunktet etter personvernforordningen artikkel 15 er at den registrerte har rett til å få den behandlingsansvarliges bekreftelse på om personopplysninger om vedkommende behandles, og dersom dette er tilfellet, innsyn i personopplysningene. Det finnes imidlertid unntak fra dette. Departementet viser til at det følger av personopplysningsloven § 16 at retten til informasjon og innsyn etter personvernforordningen artikkel 13, 14 og 15 ikke omfatter opplysninger som

- a. er av betydning for Norges utenrikspolitiske interesser eller nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser, når den behandlingsansvarlige kan unnta opplysningene etter offentleglova §§ 20 eller 21
- b. det er påkrevd å hemmeligholde av hensyn til forebygging, etterforskning, avsløring og rettslig forfølgning av straffbare handlinger
- c. det må anses utilrådelig at den registrerte får kjennskap til av hensyn til vedkommendes helse eller forholdet til personer som står vedkommende nær
- d. i lov eller med hjemmel i lov er underlagt taushetsplikt
- e. utelukkende finnes i tekst som er utarbeidet for intern saksforberedelse, og som heller ikke er

utlevert til andre, så langt det er nødvendig å nekte innsyn for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser

- f. det vil være i strid med åpenbare og grunnleggende private eller offentlige interesser å informere om

Alle disse unntakene vil i praksis kunne være aktuelle for kommisjonen, dersom registrerte ber kommisjonen om innsyn. Personopplysningsloven § 17 har også regler om unntak fra den registrertes rettigheter ved behandling av personopplysninger for arkivformål i allmennhetens interesse, vitenskapelige eller historiske forskningsformål og statistiske formål.

Sikkerhetsgradert informasjon er underlagt taushetsplikt jf. sikkerhetsloven § 5-4 andre ledd, dersom den er gyldig gradert, og det vil ikke være innsynsrett i slike opplysninger.

Departementet viser til høringsuttalelsen fra POD og Kripos knyttet til politiregisterloven § 23 annet ledd. Bestemmelsen gjelder taushetsplikten til de som er ansatt i eller utfører tjeneste eller arbeid for politiet eller påtalemyndigheten og gir strengere regler om taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven. Der politiet gir kommisjonen opplysninger som er undergitt strengere regler om taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, skal disse strengere reglene etter lovforslaget gjelde for kommisjonen og de som utfører arbeid eller tjeneste for kommisjonen, jf. lovforslaget § 4 andre ledd. Spørsmålet om å nekte den registrerte innsyn med hjemmel i personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav d må da vurderes ut fra denne strengere taushetsplikten. Dersom politiet har pålagt kommisjonen taushetsplikt om utleverte opplysninger, jf. politiregisterloven § 35, kan den registrerte også nektes innsyn med hjemmel i personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav d. De andre unntakene i § 16 første ledd kan også etter en konkret vurdering kunne komme til anvendelse.

Departementet vil understreke det forhold som også er nevnt ovenfor under punkt 5.3 om hvilke saker kommisjonen skal se på. Etter politiregisterloven § 54 tredje ledd gis det en begrunnelse som ikke tilkjenner at det foreligger en registrering, dersom den registrerte ber om innsyn i egne personopplysninger og får avslag. Den samme muligheten vil ikke foreligge for kommisjonen der kommisjonen får krav om innsyn fra den registrerte. Kommisjonen vil måtte vise til hvilken hjemmel som foreligger for avslag etter personopplysningsregelverket, og dermed tilkjenne det dersom kommisjonen behandler per-

sonopplysninger om den som ber om innsyn. Politiet må derfor før de utleverer opplysninger til kommisjonen ta dette i betraktning.

Kommisjonen bør vurdere å innhente politiet eller påtalemyndighetens syn før kommisjonen beslutter om den registrerte skal gis innsyn i opplysninger innhentet fra politiet eller påtalemyndigheten. Det er imidlertid kommisjonen som tar den endelige beslutningen. Departementet foreslår imidlertid ikke å fastsette en konsultasjonsplikt i loven. Det sentrale vil i alle tilfelle være om opplysningene er av en slik karakter at det er grunn til å vurdere nærmere om det er behov og grunnlag for unntak fra innsynsretten etter personopplysningsloven §§ 16 eller 17. Det bør vurderes ut fra de konkrete opplysningene og omstendighetene for øvrig om en skal kontakte politiet eller påtalemyndigheten for å få innspill på dette. Det samme gjelder etter avlevering til arkivdepot.

Departementet viser til PSTs høringsuttalelse om at det ikke er innsynsrett i saker hos PST jf. politiregisterloven § 66, at det er egne regler i sikkerhetsloven om innsyn i graderte dokumenter, og at det må sørges for at de samme reglene gjelder der det bes om innsyn hos kommisjonen. For kommisjonen vil det være personopplysningsloven og personvernforordningens regler som er avgjørende i tillegg til de spesielle reglene i dette lovforslaget. Departementet legger til grunn at politiregisterlovens § 66 om innsyn, ikke kan gis tilsvarende anvendelse for kommisjonen, men at PSTs interesser kan ivaretas gjennom at sikkerhetsgraderte opplysninger og andre opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller med hjemmel i lov kan unntas fra innsyn, jf. personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav d. Departementet viser til at PST kan pålegge kommisjonen taushetsplikt ved utleveringen, jf. politiregisterloven § 35. Videre kan også de andre

unntakene i personopplysningsloven etter en konkret vurdering kunne komme til anvendelse.

9.3.5 Unntak fra rett til innsyn etter personvernforordningen § 15 dersom det krever en uforholdsmessig stor innsats å gi innsyn

Departementet opprettholder også forslaget til § 5 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. Det vises her til vurderingen i høringsnotatet inntatt i punkt 9.1 ovenfor. Departementet vil framheve at dette 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 skal kommisjonens arkivmateriale avleveres til Arkivverket når kommisjonen har avsluttet sitt arbeid, jf. lovforslaget § 8 første ledd, og den registrerte kan da be om innsyn overfor Arkivverket, som er ny behandlingsansvarlig. Personopplysningsloven § 17 kan imidlertid gi hjemmel for begrensinger i retten til innsyn også etter avlevering til arkivdepot. Når det gjelder muligheten for å få overprøvd et eventuelt avslag på innsynskrav etter lovforslaget § 5 andre ledd, viser departementet til at det er mulig å klage til Datatilsynet. Siden Datatilsynet er den alminnelige klageinstansen for klager over avslag på slike innsynskrav, opprettholder departementet at det ikke er grunn til å fastsette dette uttrykkelig i lovforslaget.

10 Forbud mot bruk av opplysninger i senere straffesak, sivil sak eller tilsynssak

10.1 Forslaget i høringsnotatet

Etter høringsforslaget § 6 skal opplysninger som kommisjonen har mottatt i medhold av forslag til lov § 3, 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 blant annet NAV-granskningsutvalget, Partnerdrapsutvalget og Koronakommisjonen.

Lovbestemmelsen er en spesialregel som på sitt felt går foran straffeprosessloven og tvisteloven. Bestemmelsen er rettet mot utvekslingen av informasjon mellom kommisjonen og personer som gir opplysninger til kommisjonen. Den medfører ikke noe generelt

bevisforbud for visse opplysninger og er heller ikke til hinder for at en person som gir informasjon til kommisjonen, ellers må forklare seg om samme forholdene etter de alminnelige reglene om bevis tilgang.»

10.2 Høringsinstansens syn

Domstoladministrasjonen støtter forslaget og uttaler at forslaget er prinsipielt riktig og vil lette kommisjonens arbeid. *Datatilsynet* trekker fram forbudet mot bruk av opplysninger som bevis i senere straffesak eller sivil sak som ett av flere tiltak i lovforslaget som bidrar til å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser.

Kripos er den eneste høringsinstansen som ikke støtter forslaget. *Kripos* mener opplysninger som tilkommer kommisjonen, bør kunne benyttes som bevis i straffesaker, særlig i de mer alvorlige sakene. *Kripos* uttaler blant annet:

«Det foreslåtte bevisforbudet har en klar side til kriminalitetsbekjempelse. *Kripos*' prinsipielle utgangspunkt er at opplysninger som tilkommer utvalget også bør kunne benyttes som bevis i straffesaker. Manglende oppklaring og irettføring av alvorlig kriminalitet som følge av begrensninger i bruken av opplysninger, er egnet til å svekke tilliten til politiet, domstolene og myndighetsapparatet for øvrig. Prinsippet om fri bevisføring og hensynet til sakens opplysning tilsier at påtalemyndigheten bør kunne føre de bevis man har. Dette vil bidra til en riktig avgjørelse og straffereaksjon.»

Politidirektoratet (POD) støtter på sin side høringsforslaget. Direktoratet viser til bevisforbudet ikke er til hinder for at opplysninger kan brukes som bevis dersom en person for eksempel forklarer seg om de samme forholdene til politiet. Direktoratet viser til at dette forutsetter at politiet har egne hjemler til å innhente opplysningene etter de alminnelige reglene for bevis. *POD* viser til at en del av begrunnelsen for at kommisjonen

kan gjøre inngrep i privatlivet, er bevisforbudet, og at det er en begrenset krets som kan få tilgang til opplysningene. Direktoratet uttaler at et unntak fra bevisforbudet derfor vil kunne utfordre forholdsmessighetsvurderingen som inngrepet i privatlivet er begrunnet i. POD viser videre til at den alminnelige plikten til å avverge et straffbart forhold, som følger av straffeloven § 196, vil gjelde for kommisjonen.

Legeforeningen uttaler at det for helsetjenesten ofte vil være vel så aktuelt om opplysningene kan brukes i undersøkelser av brudd på helselovgivningen – tilsynssaker. Foreningen skriver at den legger til grunn at opplysninger kommisjonen har mottatt og vurderingene helsepersonell har gjort av utlevering til kommisjonen ikke kan brukes som grunnlag for tilsynssak og administrative reaksjoner, og at det med fordel kan presiseres.

10.3 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om at opplysninger Ekstremismekommisjonen mot-

tar i medhold av § 3, ikke skal kunne brukes som bevis i en senere straffesak eller sivil sak. Departementet viser til begrunnelsen i høringsnotatet gjengitt i punkt 10.1 ovenfor. Departementet legger videre vekt på at bevisforbudet er et av flere tiltak som bidrar til at inngrep i privatlivet ikke blir mer omfattende enn nødvendig og som bidrar til å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser når det gjelder behandling av personopplysninger.

Departementet viser til høringsuttalelsen fra Legeforeningen, og mener at de opplysningene kommisjonen mottar ikke bør kunne brukes i tilsynssaker som kan gi grunnlag for reaksjoner mot enkeltpersoner. Departementet foreslår derfor at dette framgår av lovforslaget § 6.

Når det gjelder vurderingene helsepersonell og andre har gjort av om hvorvidt de skal utlevere opplysninger til kommisjonene, så vil dette imidlertid ikke reguleres av lovforslaget § 6. Lovforslaget er slik ikke til hinder for et eventuelt brudd på taushetsplikten, kan føre til en tilsynssak.

11 Arkivering, avgrensning og kassasjon

11.1 Forslaget i høringsnotatet

Høringsforslaget § 7 inneholdt en bestemmelse om avlevering og kassasjon av dokumenter. I høringsnotatet ble det gitt følgende redegjørelse for forslaget:

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

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

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

ser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift) § 7-2 bokstav j.

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

11.2 Høringsinstansenes syn

Det har ikke kommet innvendinger mot denne delen av lovforslaget under høringen. *Arkivverket* støtter forslaget og er positiv til at kommisjonens arkivmateriale avleveres direkte til Arkivverket. Arkivverket bekrefter at de vil bistå kommisjonen blant annet når det gjelder det å utarbeide en bevarings- og kassasjonsplan som etterlever arkivlovens bestemmelser.

Datatilsynet trekker fram forslaget om kassering av materiale som ikke skal arkiveres, som et av flere tiltak i loven som bidrar til å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) uttaler at de legger til grunn at dersom det er graderte dokumenter eller opplysninger i materiale som skal avleveres til arkivdepot, vil det behandles etter reglene for arkivering av gradert informasjon.

11.3 Departementets vurderinger

Departementet foreslår at forslaget i høringsforslaget videreføres i lovforslaget § 8 med en noe forenklet formulering. Dersom det er graderte dokumenter eller opplysninger i materiale som skal avleveres til arkivdepot, skal dette behandles etter reglene for arkivering av gradert informasjon, jf. reglene i sikkerhetsloven med forskrifter.

12 Tidsavgrensning for deler av loven

12.1 Forslaget i høringsnotatet

Etter høringsforslaget § 8 andre ledd oppheves § 3 som gir adgangen til å gi kommisjonen opplysninger og § 5 som regulerer behandling av personopplysninger, når kommisjonen har avsluttet sitt arbeid. I høringsnotatet ble det gitt følgende redegjørelse for forslaget:

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

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

fastsetter blant annet at personopplysninger skal lagres slik at det ikke er mulig å identifisere de registrerte i lengre perioder enn det som er nødvendig for formålene som personopplysningene behandles for. Disse prinsippene gjelder uansett for kommisjonens behandling av personopplysninger.»

12.2 Høringsinstansenes syn

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

12.3 Departementets vurderinger

Departementet foreslår at forslaget i høringsnotatet videreføres i lovforslaget § 9. Departementet har imidlertid foreslått å tilføye et tredje ledd i § 5. Departementet foreslår at § 5 tredje ledd om hvem som er behandlingsansvarlig, ikke skal oppheves når kommisjonen har avsluttet sitt arbeid.

13 Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene

13.1 Retten til privatliv – Grunnloven § 102 m.m.

13.1.1 Omtalen i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det vist til at forslaget om å gi kommisjonen adgang til å innhente taushetsbelagte og sensitive personopplysninger uten samtykke fra personene opplysningene gjelder, vil innebære et inngrep i personenes rett til privatliv, og derfor må oppfylle de kravene som følger av Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17.

I høringsforslaget la departementet til grunn at dersom loven vedtas, vil vilkåret om en klar lov hjemmel være oppfylt. Videre viste departementet til at formålet med kommisjonens saksgjennomgang og lovforslaget er å gå dypere inn i hvordan radikalising og ekstremisme oppstår og å trekke lærdom fra sakene med sikte på å forbedre det norske samfunnets evne til å forebygge radikalising og ekstremisme, noe som må anses å være et viktig og legitimt formål.

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

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

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

Et inngrep i noens privatliv skal ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet. Departementet har derfor vurdert om formålet også kan oppnås ved tiltak som er mindre inngripende overfor enkeltpersonene opplysningene gjelder. Departementet har vurdert muligheten for å innhente materialet i

anonymisert form eller å innhente materialet ved samtykke fra de berørte personene. Departementet har også vurdert om det er tilstrekkelig å bruke opplysninger som allerede er kjent gjennom åpne kilder.

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

Det materialet kommisjonen skal innhente kan inneholde svært sensitive personopplysninger. Det kan inneholde opplysninger som er gitt, for eksempel til helsepersonell, under forutsetning om konfidensialitet. Den foreslåtte hjemmelen vil dermed kunne føre til relativt store inngrep i personers privatliv. Når departementet likevel foreslår en hjemmel for å innhente taushetsbelagte opplysninger, legger departementet avgjørende vekt på de viktige samfunnshensynene kommisjonens arbeid skal bidra til å ivareta. Forebygging av radikalising, ekstremisme og de alvorlige konsekvensene dette kan ha, slik som for eksempel gjennomførte terrorhandlinger, er viktig for å ivareta den nasjonale sikkerheten og den offentlige tryggheten. Det er videre viktig for å forebygge kriminalitet, og for å beskytte andres rettigheter og friheter. Å forebygge radikalising, og ekstremisme er altså avgjørende for å ivareta svært viktige samfunnshensyn. Dette må etter departementets syn tillegges betydelig vekt i forholdsmessighetsvurderingen, noe som da innebærer at den enkelte må tåle mer når det gjelder inngrep i privatlivet.

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

Ut fra dette konkluderte departementet i høringsnotatet med at innhenting av de nevnte taushetsbelagte og sensitive personopplysningene ikke er i strid med Grunnloven eller våre menneskerettslige forpliktelser.

13.1.2 Høringsinstansenes syn

Domstoladministrasjonen uttaler at forholdet til menneskerettighetene er grundig vurdert i høringsnotatet, og at Domstoladministrasjonen i hovedsak er enig i departementets vurderinger av disse spørsmålene, og i all hovedsak slutter seg til de avveiningene og konklusjonene departementet har trukket ved utforming av forslag til konkrete regler.

KS påpeker at bestemmelsen i høringsforslaget § 3 vil omfatte en rekke yrkesgrupper med profesjonsbestemt taushetsplikt og uttaler at det er betenkelig at det ikke er redegjort nærmere for hensynene bak taushetsplikten som gjelder den enkelte yrkesgruppe. KS uttaler at det kan tenkes tilfeller der unntak fra taushetsplikten vil være i strid med Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nr. 2. KS mener det er særlig betenkelig for den «sterke taushetsplikten» på bevisforbudets område hvor unntak fra taushetsplikten utfordrer retten til eksempelvis å kunne søke rettslig bistand fra advokat i fortrolighet.

Legeföreningen 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 forutset-

ning 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 at kommisjonen skal kunne utføre sine oppgaver», jf. ordlyden i forslaget § 3.»

Advokatforeningen uttaler at:

«Retten til fortrolig juridisk bistand følger av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 og artikkel 6 nr. 1 og nr. 3 bokstav b og c (jf. Rt-2012-1601 avsnitt 30). I tillegg finnes det yrkesetiske regler om fortrolighet i de advokatetiske reglene, jf. *Regler for god advokatskikk* punkt 2.3, se advokatforskriften kapittel 12. Leger har sin forpliktelse i *Etiske regler for leger* § 4.

Det er ikke leger og advokater som er rettighetssubjekt for disse reglene. Det er pasienter og klienter som har denne grunnlovsmessige rettigheten. For borgernes rett til fortrolig juridisk bistand, har EMD slått fast at EMK artikkel 8 gjelder med særlig styrke, jf. EMDs dom 6. desember 2012 i sak 12323/11 Michaud mot Frankrike avsnitt 118 til 119. Se for eksempel Prop. 214 L (2020–2021) punkt 14.1.7 for en overordnet presentasjon og drøftelse.

Slik lovforslaget er utformet legges det opp til at det er advokaten som skal vurdere om klienten skal beholde rettigheten eller ikke. Dette er etter Advokatforeningens syn ikke tilfredsstillende, og vil etter vårt syn åpne for en vilkårlighet som harmonerer dårlig med hensynene som skal ivaretas ved fortrolighetsretten til klientene. Det nevnes i denne forbindelse at det som del av proporsjonalitetsvurderingen i EMK artikkel 8 nr. 2 skal legges vekt på tilstedeværelsen av prosessuelle rettsikkerhetsmekanismer. Jo mer inngripende unntaket fra fortrolighetsretten er, desto større krav til slike mekanismer stilles.

Advokatforeningen vil imidlertid peke på at andre regelsett uansett kan være til hinder for at de aktuelle opplysningene gis, se ovenfor (*Regler for god advokatskikk* punkt 2.3 og *Etiske regler for leger* § 4, i tillegg til EMK

artikkel 6 og 8). Dette vil avhjelpe faren for vilkårlighet og mangel på rettssikkerhetsmekanismer, slik som nevnt over.

Det kan reises spørsmål om i hvilken grad lovforslaget åpner for at advokater er fritatt fra all sin taushetsplikt. Advokaters taushetsplikt omfatter nemlig både opplysninger som advokaten har fått tilgang til i forbindelse juridisk bistand (såkalt «egentlig advokatvirksomhet») og opplysninger som advokaten har fått tilgang til ved annen virksomhet. Når det gjelder opplysninger fra den egentlige advokatvirksomhet, stilles det særlige krav til presisjon i regelverket. Stortinget har i den nye advokatloven § 33 (1) tatt konsekvensene av dette, og lovfestet at «advokater kan dele opplysninger som nevnt i straffeprosessloven § 119 første ledd og tvisteloven § 22-5 første ledd når dette er uttrykkelig fastsatt eller klart forutsatt i lov eller i medhold av lov» (ikke i kraft). Se også Prop. 214 L (2020–2021) punkt 14.4.7 hvor det blant annet heter at «unntak fra taushetsplikt om opplysninger som er omfattet av straffeprosessloven § 119 første ledd og tvisteloven § 22-5 første ledd, bør ideelt sett fremgå uttrykkelig av unntaksbestemmelsene i særlovgivningen».

I høringsnotatet punkt 3.2 om gjeldende rett fremholdes det for opplysninger omfattet av advokaters sterke taushetsplikt (opplysninger fra juridisk bistand) at «Utlevering av slike opplysninger utfordrer retten til å kunne søke rettslig bistand fra advokat i fortrolighet, og dette anses som særlig inngripende etter Den europeiske menneskerettskonvensjon 4. november 1950 (EMK) artikkel 8. Det stilles derfor et strengt krav til klar lovhjemmel, legitimt formål og proporsjonalitet for at inngrepet kan aksepteres etter EMK artikkel 8 nr. 2.» Vi kan ikke se at høringsnotatet drøfter forholdet til EMK artikkel 8 nr. 2 hva gjelder slike opplysninger konkret.

Etter dette fremstår nedslagsfeltet til det foreslåtte unntaket fra taushetsplikt for vidtrekkelige.

Som nevnt ovenfor, legger vi uansett til grunn at flere av de relevante yrkesgruppene, slik som advokater og leger, på annet rettslig grunnlag kan være avskåret fra å gi opplysninger. For ikke å krenke rettighetene som disse reglene beskytter, er det derfor viktig at opplysningsadgangen som nå lovhjemles ikke etterlater et inntrykk av at de aktuelle opplysninger skal eller bør gis. Dette bør etter vår oppfatning komme klart frem av bestemmel-

sen. Vi foreslår derfor at § 3 får følgende tillegg, som et nytt annet ledd:

Det er ingen forklaringsplikt for Ekstremismekommisjonen.»

13.1.3 Departementets vurderinger

Enkelte høringsinstanser har altså kommet med innspill som direkte gjelder forholdet til Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Enkelte innspill fra høringsinstansene til andre deler av høringsforslaget kan også knyttes opp mot vurderingen etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, særlig innspill om kommisjonens informasjonstilgang etter lovforslaget § 3.

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 3.10 og den nærmere avveiningen som er gjort i høringsnotatet, omtalt ovenfor i punkt 13.1.1.

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 § 4 om at de som får tilgang til taushetsbelagte opplysninger under arbeidet i eller for kommisjonen eller ved senere arbeid i arkivdepot, er underlagt like streng taushetsplikt som avgiverorganet. Det vises til punkt 8.3.

Det er riktig at personopplysninger kan være gitt under forutsetning om konfidensialitet, slik Legeforeningen er inne på og slik departementet også omtalte i høringsnotatet, og at dette er et relevant moment i forholdsmessighetsvurderingen. Etter departementets syn kan imidlertid ikke dette gjøre at inngrepet generelt blir uforholdsmessig. Det må gjøres en konkret vurdering av det konkrete inngrepet i hvert enkelt tilfelle. Departementet viser ellers til punkt 13.2.1 når det gjelder konfidensialitet og forholdet til Grunnloven § 97 for øvrig.

Lovforslaget § 3 gjelder også profesjonsbestemt taushetsplikt. Departementet er enig med blant annet KS og Advokatforeningen i at det

for yrkesgrupper som prester, advokater og helsepersonell, kan foreligge særlige hensyn når det gjelder deres taushetsplikt og fortrolighetsplikt. 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 lovforslaget åpner for at kommisjonen kan gis tilgang til slike opplysninger der det er nødvendig, generelt vil 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. Departementet viser til at behovet for å innhente opplysninger videre må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle og være i tråd med Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17. Utleveringen skal være forholdsmessig i betydningen at inngrepet ikke skal gå mer utover hensynene bak retten til privatliv enn hva som er nødvendig for å ivareta formålet. Det har også her betydning at de som får tilgang til opplysningene, selv er underlagt den samme taushetsplikten som avgiveren og at kommisjonen skal redegjøre for læringspunktene i sin utredning på en måte som ivaretar den enkeltes personvern. Når det gjelder helsepersonell og advokater, vises det for øvrig til vurderingene i punkt 7.3.4 ovenfor. Departementet viser i tillegg til at lovforslaget § 3 ikke oppstiller noen plikt til å gi taushetsbelagte opplysninger til kommisjonen, noe som også tydeliggjøres i lovforslaget § 3 tredje ledd.

For øvrig vises det til høringsnotatet og omtalen ovenfor i punkt 13.1.1. Ut fra dette foreslår departementet at forslaget i høringsnotatet videreføres.

13.2 Tilbakevirkende kraft – forholdet til Grunnloven § 97

13.2.1 Omtalen i høringsnotatet

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

«Lovforslaget legger til rette for at kommisjonen skal få tilgang til taushetsbelagt informasjon som enkeltpersoner kan ha avgitt med en forventning om konfidensialitet. Kommisjonen vil være underlagt taushetsplikt etter forslaget § 4, og det foreslås i § 6 et forbud mot bruk av opplysninger som kommisjonen har mottatt som bevis i senere straffesak eller i sivil sak. Det eventuelle inngrep som lovforslaget vil

gjøre i den enkeltes forventning om konfidensialitet, fremstår derfor som svært begrenset. Departementet viser til Lovavdelingens uttalelse 8. juni 2009 (JDLOV-2009-4068), der det er gitt en vurdering av forholdet til Grunnloven § 97 ved innføring av opplysningsplikt overfor et undersøkelsesutvalg uten hinder av taushetsplikt. Uttalelsen er inntatt som vedlegg nummer 2 til Innst. O. nr. 132 (2008–2009). Departementet mener på denne bakgrunn at lovforslaget ikke rammes av tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97.»

13.2.2 Høringsinstansenes syn

Bortsett fra innspillene nevnt under punkt 13.1.2, har det ikke kommet inn merknader under høringen som spesifikt går inn på Grunnloven § 97.

13.2.3 Departementets vurderinger

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

13.3 Uskyldspresumpsjonen

13.3.1 Omtalen i høringsnotatet

Om uskyldspresumpsjonen ble det gitt følgende redegjørelse i høringsnotatet:

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

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

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

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

13.3.2 Høringsinstansenes syn

Det har ikke kommet merknader i høringsrunden som gjelder uskyldspresumpsjonen.

13.3.3 Departementets vurderinger

Departementet legger til grunn den forståelsen det ble gitt uttrykk for i høringsnotatet.

14 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget vil i liten grad ha økonomiske eller administrative konsekvenser. Kostnadene ved kommisjonens arbeid dekkes innenfor Arbeids- og inkluderingsdepartementets ordinære budsjetttrammer, og reglene om informasjonstilgang m.m. vil i seg selv i liten grad påvirke disse kostnadene. Ulike organer og tjenester vil måtte ta stilling til forespørsler fra kommisjonen om innsyn i opplysninger og dokumenter. 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. Arkivdepots kostnader knyttet til langtidsoppbevaring og innsynsbehandling de fem første årene etter at Ekstremismekommisjonens arkiv er avlevert til arkivdepot, skal dekkes over Arbeids- og inkluderingsdepartementets budsjett.

15 Merknader til de enkelte paragrafene

Til § 1

Bestemmelsen i § 1 fastsetter at formålet med loven er å gi Ekstremismekommisjonen tilgang til opplysninger som er nødvendig for å få utført kommisjonens arbeid i henhold til mandatet, og å gi kommisjonen adgang til å behandle disse opplysningene. Departementet viser til de generelle merknadene i punkt 6.

Til § 2

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

Til § 3

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

Opplysninger som er framkommet ved kommunikasjonskontroll, kan bare utleveres dersom de inngår i en rapport eller analyse og de ikke inneholder individualiserende kjennetegn. I tillegg er det et krav at opplysningene ikke er sperret etter politiregisterloven §§ 50 eller 51. Dette følger av § 3 andre ledd.

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

Fritaket fra taushetsplikt gjelder kun så langt informasjonen er nødvendig for at kommisjonens skal kunne utføre sine oppgaver. I vurderingen av nødvendighetskriteriet, må individets interesser avveies mot samfunnets interesser, sett i lys av formålet med inngrepet. Når det gjelder inngrep i privatlivet, må det vurderes om det foreligger tungtveiende samfunnsinteresser som taler for at det i en konkret situasjon iverksettes et inngrep. De hensynene som taler for et inngrep, og den belastningen som borgeren vil bli påført gjennom inngrepet, må veies mot hverandre. Vilåret er at

det må være et rimelig forhold mellom argumentene til støtte for tiltaket og den byrden som individet vil påføres. Dette er en vurdering som må gjøres konkret i den enkelte sak. 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., verdipapirhandeloven § 10-5, finansforetaksloven § 16-2 og eiendomsmeglingsloven § 3-6. Dette omfatter også den taushetsplikten som forutsetningsvis følger av straffeloven § 211, straffeprosessloven § 119 og tvisteloven § 22-5.

Departementet legger til grunn at kommisjonen trolig ikke vil ha behov for å innhente informasjon fra ekomtilbydere. Ekomtilbydere er gjennom ekomloven underlagt en streng profesjonsbestemt taushetsplikt. Dersom det skulle bli aktuelt for kommisjonen å innhente slike opplysninger må det vurderes konkret om det er innenfor rammene av ekomloven og EUs kommunikasjonsverndirektiv (2002/58/EF). Se nærmere omtale av dette ovenfor i de generelle merknadene i punkt 7.3.2.

§ 3 annet ledd sier at informasjonstilgangen etter § 3 første ledd ikke omfatter opplysninger som er sperret etter politiregisterloven §§ 50 eller 51. Slike opplysninger kan dermed ikke utgis til kommisjonen.

§ 3 tredje ledd presiserer at kommisjonen ikke kan pålegge noen å gi opplysninger etter første ledd. Dette inkluderer også forklaringer for kommisjonen. Dette følger også indirekte av formuleringen i første ledd, men fremheves uttrykkelig av pedagogiske grunner i tredje ledd.

Departementet viser ellers til de generelle merknadene i punkt 7.

Til § 4

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

Det følger av *første ledd første punktum* at forvaltningslovens regler i §§ 13 til 13 g 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. Plikten til å avverge et straffbart forhold, som følger av straffeloven § 196, vil imidlertid gjelde for medlemmene i kommisjonen og de som utfører tjeneste eller arbeid for kommisjonen.

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

I tillegg vil også annen taushetsplikt som følger av lovverket gjelde, for eksempel taushetsplikten etter sikkerhetsloven § 5-4 annet ledd. Bestemmelsen sier at alle som får tilgang til sikkerhetsgradert informasjon som ledd i arbeidet eller tjenesten for en virksomhet som omfattes av loven, har taushetsplikt om innholdet, samt at taushetsplikten gjelder også etter at arbeidet eller tjenesten er avsluttet.

Den som krenker taushetsplikten etter § 4, kan straffes etter straffeloven §§ 209 og 210.

Departementet viser for øvrig til de generelle merknadene i punkt 8.

Til § 5

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

Første ledd presiserer at kommisjonen har grunnlag til å behandle de personopplysningene som er nødvendige for formålet med kommisjonens arbeid, uten samtykke fra dem opplysningene gjelder, og at hjemmelen omfatter særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9 og personopplysninger om straffedommer og 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 så langt det vil «kreve en uforholdsmessig stor innsats å gi innsyn». Kommisjonens forholdsmessighetsvurdering skal være i samsvar med det som gjelder for vitenskapelige forskningsformål, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 38.1 under merknadene til § 17, hvor det blant annet uttales at «i forholdsmessighetsvurderingen inngår ikke bare den enkelte innsynsbegjæringen; også den samlede mengden av innsynsbegjæringer og potensielle innsynsbegjæringer kan tas i betraktning».

Bestemmelsen medfører ingen begrensning i den registrertes rett til å klage og bruke rettsmidler etter personvernforordningen kapittel 8. Klageinstansen ved klage over avslag på innsynskrav etter forordningen artikkel 15 er Datailsynet.

Tredje ledd fastslår at kommisjonen er behandlingsansvarlig fram til kommisjonen har avsluttet sitt arbeid, og at Arkivverket er behandlingsansvarlig for materiale som avleveres til dem.

Departementet viser ellers til de generelle merknadene i punkt 9.

Til § 6

Bestemmelsen i § 6 fastsetter at opplysninger som kommisjonen har mottatt i medhold av § 3, ikke kan brukes som bevis i en senere straffesak eller sivil sak. Bestemmelsen er rettet mot utveks-

ling av opplysninger mellom kommisjonen og tredjepersoner som gir opplysninger til kommisjonen. Bestemmelsen går foran de generelle reglene i tvisteloven og straffeprosessloven, noe som blant annet innebærer at unntakene fra bevisforbudet i tvisteloven § 22-3 annet og tredje ledd og de tilsvarende unntakene i straffeprosessloven § 118 ikke kommer til anvendelse. Av bestemmelsen framgår det videre at opplysninger kommisjonen har mottatt i medhold av § 3 heller ikke kan brukes som dokumentasjon i tilsynssaker som kan gi grunnlag for reaksjoner mot enkeltpersoner.

Departementet viser ellers til de generelle merknadene i punkt 10.

Til § 7

Første punktum slår fast at departementet er klageinstans ved klager på kommisjonens avgjørelser etter offentleglova. Etter *andre punktum* gjelder det samme for avgjørelser etter offentleglova som gjelder kommisjonens arkiv etter at arkivet er avlevert til arkivdepot. Med «departementet» menes det departementet som har satt ned kommisjonen og har det overordnede administrative ansvaret, altså det nåværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet eller det departementet som senere eventuelt overtar ansvaret for saksfeltet. Det følger også av offentlegforskrifta § 11 første ledd at det administrativt overordnede organet er klageinstans for kommisjonens avgjørelser etter offentleglova. Dette tas imidlertid med også i loven her for å tydeliggjøre at det samme departementet er klageinstans både mens kommisjonens arkivmateriale er hos kommisjonen, og etter at det er avlevert til arkivdepot. Utgangspunktet ville ellers være at arkivdepotets overordnede departement ble klageinstans for avgjørelser som treffes etter avleveringen.

Departementet viser ellers til de generelle merknadene i punkt 8.3.6.

Til § 8

Etter *første punktum* skal det gjennomføres arkivavgrensning av kommisjonens dokument-

materiale 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 *andre punktum* skal så materiale som omfattes av arkiveringsplikten eller bevaringsplikt etter reglene i arkivlova med forskrifter, avleveres direkte til arkivdepot. Dette er en noe annen løsning enn det som ellers følger av forskrift om offentlige arkiv § 21 fjerde ledd første punktum, der det heter at offentlige utvalg som danner eget arkiv, skal overføre arkivet til oppdragsgiveren i ordnet stand når arbeidet er avsluttet. Avleveringen til arkivdepot skal skje i samsvar med reglene i arkivlova og forskrift om offentlige arkiv. Kommisjonen skal i tråd med forskrift om offentlige arkiv § 16 andre ledd utarbeide egne spesifiserte kassasjonsregler for fagsakene. Disse må godkjennes av Riksarkivaren før de tas i bruk.

Tredje punktum fastsetter at materiale som ikke skal arkiveres eller bevares, skal kasseres. Slikt materiale inngår i utgangspunktet i kommisjonens arkiv, men skal altså ikke tas vare på. 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. § 16.

Departementet viser ellers til de generelle merknadene i punkt 11.

Til § 9

Bestemmelsen i § 9 første ledd sier at loven trer i kraft straks. Etter *andre ledd* oppheves § 3 om adgang til å gi opplysninger til kommisjonen, og første og andre ledd i § 5 om behandling av personopplysninger, når kommisjonen har avsluttet sitt arbeid. § 5 tredje ledd vil dermed også gjelde etter at kommisjonen har avsluttet sitt arbeid.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

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 Ekstremismekommisjonen.

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 Ekstremismekommisjonen i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om informasjonstilgang m.m. for Ekstremismekommisjonen

§ 1 *Formålet med loven*

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

§ 2 *Lovens anvendelse på Svalbard og Jan Mayen*

Loven gjelder på Svalbard og Jan Mayen.

§ 3 *Adgang til å gi opplysninger til kommisjonen*

Enhver kan uten hinder av taushetsplikt gi Ekstremismekommisjonen de opplysningene som er nødvendige for at kommisjonen skal kunne utføre sine oppgaver. Opplysninger som er framkommet ved kommunikasjonskontroll, kan bare utleveres dersom de inngår i en rapport eller analyse, og de ikke inneholder individualiserende kjennetegn.

Informasjonstilgangen etter første ledd omfatter ikke opplysninger som er sperret etter politiregisterloven §§ 50 eller 51.

Kommisjonen kan ikke pålegge noen å gi opplysninger etter første ledd.

§ 4 *Taushetsplikt*

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

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

§ 5 *Behandling av personopplysninger mv.*

Ekstremismekommisjonen kan behandle personopplysninger som er nødvendige for for-

målet med kommisjonens arbeid uten samtykke fra dem opplysningene gjelder. Dette gjelder også personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10.

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

Kommisjonen er behandlingsansvarlig fram til kommisjonen har avsluttet sitt arbeid. Arkivdepot er behandlingsansvarlig for materiale som avleveres dit.

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

Opplysninger som Ekstremismekommisjonen mottar i medhold av § 3, kan ikke brukes som bevis i en senere straffesak eller sivil sak, eller som dokumentasjon i tilsynssaker som kan gi grunnlag for reaksjoner mot enkeltpersoner.

§ 7 *Klageinstans etter offentleglova*

Ved klager på Ekstremismekommisjonens avgjørelser etter offentleglova, er departementet klageinstans. Det samme gjelder for klager på avgjørelser etter offentleglova som gjelder kommisjonens arkiv etter at arkivet er avlevert til arkivdepot.

§ 8 *Avlevering og kassasjon av dokumenter*

Når Ekstremismekommisjonen har avsluttet sitt arbeid, skal det gjennomføres arkivavgrensning av kommisjonens dokumentmateriale. Materiale som omfattes av arkiveringsplikten eller bevaringsplikt etter reglene i arkivlova med forskrifter, skal avleveres til arkivdepot. Materiale som ikke skal arkiveres eller bevares, skal kasseres.

§ 9 *Ikrafttredelse og opphør*

Loven trer i kraft straks.

§ 3 og § 5 første og andre ledd oppheves når Ekstremismekommisjonen har avsluttet sitt arbeid.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og

serviceorganisasjon – 11/2022

