

Høringsnotat

Sivilavdelingen

Dato: 22. februar 2023

Saksnr: 23/1065

Høringsfrist: 8. mars 2023

FORSLAG TIL LOV OM INFORMASJONSTILGANG M.M. FOR DET UAVHENGIGE UTVALGET SOM SKAL GRANSKE STRAFFESAKEN MOT VIGGO KRISTIANSEN I BANEHEIA- SAKEN OG FORETA EN GJENNOMGANG AV KOMMISJONEN FOR GJENOPPTAKELSE AV STRAFFESAKER

Innhold

1	Hovedinnholdet i høringsnotatet.....	3
2	Bakgrunn for lovforslaget	3
2.1	Baneheia-saken - Lagmannsrettens avgjørelse 15. desember 2022	3
2.2	Oppnevning av utvalget	4
2.3	Utvalgets mandat	4
2.4	Utvalgets behov for opplysninger.....	6
3	Gjeldende rett	7
3.1	Innledning.....	7
3.2	Taushetsplikt – generelle utgangspunkter.....	7
3.3	Forvaltningsloven	8
3.4	Offentleglova.....	9
3.5	Personvernforordningen og personopplysningsloven.....	10
3.6	Arkivregelverket.....	12
3.7	Grunnloven og menneskerettighetene.....	13
3.7.1	Innledning.....	13
3.7.2	Retten til respekt for privatliv	13
3.7.3	Tilbakevirkende kraft.....	14
3.8	Rundskriv G-48/75 Regler for granskingskommisjoner.....	14
4	Departementets vurderinger	15
4.1	Om lovforslaget – behovet for lovregulering.....	15
4.2	Lovens formål.....	16

4.3	Adgangen til å gi opplysninger til utvalget.....	16
4.4	Utvalgets taushetsplikt og adgang til å formidle opplysninger.....	20
4.5	Utvalgets adgang til å behandle personopplysninger	21
4.6	Forbud mot bruk av opplysninger som bevis i senere saker	23
4.7	Arkivering, arkivavgrensning og kassasjon	23
4.8	Behandling av klager etter offentleglova..... Feil! Bokmerke er ikke definert.	
4.9	Tidsbegrensning.....	24
4.10	Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene	24
4.10.1	Grunnloven § 102 m.m.	24
4.10.2	Grunnloven § 97	26
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	26
6	Merknader til de enkelte paragrafene	26
7	Utkast til lovtekst.....	29

1 Hovedinnholdet i høringsnotatet

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til lov om informasjonstilgang, taushetsplikt mv. for utvalget som skal granske straffesaken mot Viggo Kristiansen i Baneheia-saken og foreta en gjennomgang av Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker (Gjenopptakelseskommisjonen) i tråd med representantforslag 30 S (2022-2023), som er til behandling i Stortinget. Utvalget ble oppnevnt av regjeringen 10. februar 2023, og utvalgets arbeid er planlagt avsluttet ved utgangen av 2024.

Formålet med lovforslaget som nå sendes på høring er å gi utvalget tilgang til informasjon som er nødvendig for at de skal kunne utføre sine oppgaver på en best mulig måte. Forslaget inneholder regler om adgangen til å gi opplysninger til utvalget, utvalgets taushetsplikt, rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger for utvalget, forbud mot at opplysninger utvalget mottar kan brukes som bevis i senere rettssaker, samt avlevering og kassasjon av dokumenter. Det foreslås ikke at det skal gjelde noen opplysningsplikt overfor utvalget.

I lovforslaget er det lagt vekt på å ivareta enkeltindividets personvern og andre hensyn som begrunner at informasjon kan være underlagt taushetsplikt, og samtidig sikre at utvalget skal kunne utføre arbeidet på en funksjonell og effektiv måte. At utvalget gis tilgang til alle relevante opplysninger, er nødvendig for at utvalget skal kunne levere i henhold til sitt mandat. Dersom utvalget ikke får tilgang til opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt, vil det kunne gi et skjevt bilde av hva som har skjedd i saken, og i verste fall vil utvalget kunne gi sine anbefalinger på et sviktende grunnlag.

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

2 Bakgrunn for lovforslaget

2.1 Baneheia-saken - Lagmannsrettens avgjørelse 15. desember 2022

To jenter på henholdsvis åtte og ti år ble 19. mai 2000 voldtatt og drept i Baneheia i Kristiansand. Viggo Kristiansen og Jan Helge Andersen ble ved Agder lagmannsretts dom 13. februar 2002 dømt for ugjerningene. Viggo Kristiansen ble dømt til 21 års forvaring, mens Jan Helge Andersen ble idømt 19 års fengsel. Viggo Kristiansen har hele tiden hevdet at han er uskyldig, og har begjært saken gjenåpnet fem ganger, siste gang ved begjæring 18. juni 2017.

Gjenopptakelseskommisjonen besluttet 18. februar 2021 at saken skulle gjenåpnes. Med bakgrunn i Oslo statsadvokatembeters innstilling 2. september 2022, konkluderte riksadvokaten 21. oktober 2022 med at det skulle nedlegges påstand om frifinnelse. Borgarting lagmannsrett avsa 15. desember 2022 frifinnende dom mot Viggo Kristiansen i Baneheia-saken.

2.2 Oppnevning av utvalget

Regjeringen oppnevnte 10. februar 2023 et utvalg som skal granske straffesaken mot Viggo Kristiansen i Baneheia-saken og foreta en gjennomgang av Gjenopptakelseskommisjonen i tråd med representantforslag Dok. 8: 30 S (2022-2023) som er til behandling i Stortinget. Utvalget ledes av professor ph.d. Jon Petter Rui.

Formålet med granskningen er å finne årsakene til at Viggo Kristiansen ble uriktig dømt og klarlegge hvorfor begjæring om gjenåpning først ble tatt til følge etter lang tid og gjentatte begjæringer, samt identifisere eventuelle læringspunkter for å redusere risikoen for uriktige domfellelser i fremtiden og sikre et godt gjenåpningsinstitutt.

Utvalget skal være uavhengig i sitt arbeid. Utvalget skal avgi sin utredning til Justis- og beredskapsministeren innen utløpet av 2024.

2.3 Utvalgets mandat

Formålet med granskningen er å finne årsakene til at Viggo Kristiansen ble uriktig dømt og klarlegge hvorfor begjæring om gjenåpning først ble tatt til følge etter lang tid og gjentatte begjæringer, samt identifisere eventuelle læringspunkter for å redusere risikoen for uriktige domfellelser i fremtiden og sikre et godt gjenåpningsinstitutt.

Utvalget skal gjennomføre en grundig granskning av alle sider av straffesaken mot Viggo Kristiansen i Baneheia-saken fra det tidspunktet politiet startet etterforskningen og frem til Borgarting lagmannsrett avsa frifinnende dom 15. desember 2022.

Granskningen skal omfatte håndteringen av saken hos alle aktører som har vært involvert, herunder politiet, påtalemyndigheten, domstolene, forsvarere, bistandsadvokater, sakkyndige, Den rettsmedisinske kommisjon (DRK) og Gjenopptakelseskommisjonen.

Utvalget skal klarlegge hva som skjedde, og hvilken kunnskap de ulike aktørene satt med på de ulike stadiene av prosessen.

Utvalget skal vurdere om lov, forskrift, retningslinjer og prinsipper med videre som var gjeldende i den relevante tidsperioden ble etterlevd av aktørene, og om skjønnet som ble utøvd innenfor rammen av disse var forsvarlig.

Utvalget skal videre vurdere om regelverket, rutiner og praksis som gjaldt da straffesaken og begjæringene om gjenåpning ble behandlet, var tilfredsstillende. Utvalget skal også vurdere hvilken betydning eventuelle svakheter hadde for at Viggo Kristiansen ble uriktig dømt og for at flere begjæringer om gjenåpning ble avslått.

Utvalget skal særlig klarlegge og vurdere

- politiets organisering og organisasjonskultur, herunder sammensetning av etterforskningsteam og samhandlingsklima
- kvaliteten i politiets etterforskning
- påtalemyndighetens rolle under etterforskningen og samarbeidet mellom politiet og høyere påtalemyndighet
- informasjonsflyten mellom politiet og domstolene under etterforskningen

- politiets samarbeid med eksterne aktører og sakkyndige, slik som Telenor, Teleplan og Rettsmedisinsk institutt (nåværende OUS)
- om politiet, påtalemyndigheten og Gjenopptakelseskommisjonen oppfylte sin plikt til å sørge for at saken ble tilstrekkelig opplyst
- om påtalemyndighetens objektivitetsplikt, som i dag er nedfelt i straffeprosessloven § 55 annet ledd og § 226 tredje ledd, har vært overholdt
- hvilket bevismateriale og hvilke opplysninger som forelå på de ulike stadiene av saken
- om forsvarerne har fått tilgang til dokumenter og opplysninger om etterforskningen i saken i rett tid i henhold til straffeprosesslovens regler
- om og eventuelt i hvilken grad politiet og påtalemyndigheten hadde opplysninger som kunne skape berettiget tvil om tiltalen og senere dommer var riktige
- om og på hvilket tidspunkt forsvarerne fikk tilgang til eventuelle opplysninger som kunne skape berettiget tvil om tiltalen og senere dommer var riktige
- på hvilket tidspunkt slike opplysninger eventuelt forelå, hvordan de i så fall ble vurdert av påtalemyndigheten og presentert for domstolene under behandlingen av straffesakene og for Gjenopptakelseskommisjonen under behandlingen av begjæringene om gjenåpning
- hvordan påtalemyndigheten vurderte og presenterte bevismaterialet for domstolene, hvilke prosessuelle avgjørelser som ble tatt med hensyn til bevisførselen og hvilket faktisk grunnlag domstolene bygget sine avgjørelser på
- hvilke opplysninger Gjenopptakelseskommisjonen baserte sine avgjørelser på og om det var mer kommisjonen kunne og burde ha gjort for å belyse saken
- kvaliteten i Gjenopptakelseskommisjonens utredning, herunder ressurser, kompetanse og verktøy for gjennomgang av stor sak innenfor adekvat saksbehandlingstid, samt kommisjonens samarbeid med partene og innhenting av informasjon fra dem
- om habilitetskravet ble tilstrekkelig ivaretatt i alle ledd

Granskningen skal ikke omfatte spørsmålet om noen av aktørene som har hatt befatning med saken har gjort seg skyldig i et straffbart forhold, men det kan gis uttrykk for kritikk i den grad utvalget finner dette berettiget. Formålet med granskningen er ikke å utpeke enkeltpersoner som er ansvarlige for feil, men å sørge for at alle sider av saken blir grundig vurdert for å kunne ta lærdom av den.

Granskningen skal ikke omfatte de øvrige postene i tiltalen som Viggo Kristiansen er dømt for. Utvalget kan imidlertid se nærmere på hvordan de øvrige postene ble etterforsket og behandlet i retten i den grad det er av betydning for etterforskningen eller domstolsbehandlingen av Baneheia-saken. Granskningen skal heller ikke omfatte postene i tiltalen som gjelder Jan Helge Andersen. Utvalget kan likevel se nærmere på etterforskningen og domstolsbehandlingen knyttet til Jan Helge

Andersen, i den grad det er av betydning for etterforskningen eller domstolsbehandlingen av Viggo Kristiansen sin sak.

Utvalget skal, basert på sin gjennomgang og de funn som avdekkes, foreslå endringer i dagens regelverk, rutiner, praksis, utdanning og opplæring etc. som anses nødvendig.

På grunnlag av vurderingen av straffesaksbehandlingen i Baneheia-saken, skal utvalget vurdere behovet for endringer i statens økonomiske, regulative, organisatoriske og pedagogiske virkemidler for å ivareta effektivitet og rettssikkerhet i straffesakskjeden, jf. instruks for utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen). Det skal i den forbindelse blant annet også vurderes om Viggo Kristiansens forsvarere har fått tilstrekkelig kompensasjon til å kunne ivareta sin klients interesser.

Hensikten med endringene skal være å redusere risikoen for uriktige domfellelser i fremtiden, men utvalget må også drøfte eventuelle sammenhenger med andre verdier og hensyn som ligger til grunn for straffesaksbehandlingen.

Utvalget skal vurdere Gjenopptakelseskommisjonens virksomhet i tråd med representantforslag 30 S (2022–2023) der det foreslås at regjeringen setter ned et utvalg som skal gjennomgå Gjenopptakelseskommisjonens oppbygging og struktur, samt komme med forslag til hvordan kommisjonen kan oppfylle forutsetningene om å skape tillit til behandlingen av gjenåpningsbegjæringer og fatte innholdsmessig gode avgjørelser av gjenåpningsspørsmålet.

Utvalget skal i denne forbindelse også vurdere om regelverk og praksis knyttet til påtalemyndighetens behandling av begjæringer om gjenåpning er tilfredsstillende. Herunder skal utvalget vurdere om påtalemyndigheten har eller bør ha en selvstendig rett, og eventuelt plikt, til å iverksette etterforskning når det foreligger begjæring om gjenåpning. I den forbindelse skal det også vurderes hva som i så fall bør være forholdet til Gjenopptakelseskommisjonens undersøkelser etter strpl. § 398 flg. Utvalget skal videre utrede om, og eventuelt i hvilke tilfeller og på hvilket stadium, gjenåpningssaken bør overføres til et annet politidistrikt og statsadvokatembete enn det som behandlet den opprinnelige straffesaken.

En gransking av domstolenes rolle i straffesaken mot Viggo Kristiansen i Baneheia-saken må ikke innebære en overprøving av domstolenes avgjørelser i strid med det konstitusjonelle og grunnlovfestede prinsippet om at domstolene dømmer i siste instans. For utvalget vil dette bety at granskningen ikke skal omfatte Borgarting lagmannsretts frifinnende dom av 15. desember 2022. Utvalget skal ved granskningen for øvrig se hen til domstolenes, påtalemyndighetens og Gjenopptakelseskommisjonens uavhengige roller.

2.4 Utvalgets behov for opplysninger

For å kunne utføre sitt oppdrag, vil utvalget ha behov for informasjon som kan omfatte taushetsbelagte opplysninger. Det er derfor behov for å fastsette regler om informasjonstilgang for utvalget, hvilke taushetspliktreger som skal gjelde for utvalget og rettsgrunnlaget for utvalgets behandling av personopplysninger. Saken som skal granskes knytter seg til et straffbart forhold som fortsatt er under etterforskning. Det er behov for å fastsette et forbud mot at opplysninger utvalget

mottar kan brukes som bevis i senere rettssaker. Departementet viser til de nærmere drøftelsene av dette i kapittel 5.6.

3 Gjeldende rett

3.1 Innledning

Utvalg oppnevnt av det offentlige regnes som forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven § 1 andre punktum, og vil i utgangspunktet omfattes av lov- og regelverk som gjelder for forvaltningsorganer generelt. Dette innebærer blant annet at lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) og lov om arkiv (arkivlova) kapittel II vil komme til anvendelse. Utvalget vil i sitt arbeid behandle opplysninger som omfattes av lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og dermed være underlagt kravene til behandling av personopplysninger.

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

3.2 Taushetsplikt – generelle utgangspunkter

Den generelle forvaltningsmessige taushetsplikten er regulert i forvaltningsloven §§ 13 flg. og gjelder i utgangspunktet for alle som utfører «tjeneste eller arbeid» for et forvaltningsorgan. Innenfor enkelte forvaltningsområder gjelder en noe utvidet eller strengere taushetsplikt enn det som følger av de generelle bestemmelsene i forvaltningsloven. Dette omfatter for eksempel barnevernet, jf. barnevernloven § 13-1 andre ledd, og sosiale tjenester innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen, jf. sosialtjenesteloven § 44 andre ledd.

Profesjonsbestemt (eller yrkesmessig) taushetsplikt er en særskilt taushetsplikt for visse yrkesutøvere, innholdsmessig gjerne strengere enn det som følger av bestemmelsene i forvaltningsloven. Den profesjonsbestemte taushetsplikten følger til dels av særlovgivning som gjelder for bestemte yrkesgrupper. Blant annet er helsepersonell, og ansatte ved familievernkontorer undergitt slik særskilt taushetsplikt, jf. helsepersonelloven §§ 21 flg. For enkelte andre grupper, som prester, forstandere i trossamfunn og advokater, følger det forutsetningsvis av straffeloven § 211, straffeprosessloven § 119 og tvisteloven § 22-5 at det gjelder en profesjonsbasert taushetsplikt, men denne taushetsplikten er ikke nærmere lovfestet. Advokaters taushetsplikt er nå lovfestet i den nye advokatloven, men denne har ennå ikke trådt i kraft. Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) kapittel 6 har regler om taushetsplikt, og begrensinger i denne, for de som er ansatt eller utfører

tjeneste eller arbeid for politi og påtalemyndigheten. Det følger av politiregisterloven § 32 at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger brukes til statistisk bearbeiding, utrednings- og planleggingsoppgaver eller i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll.

3.3 Forvaltningsloven

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

Dette omfatter som nevnt blant annet forvaltningsloven §§ 13 til 13 g, som omhandler regler om taushetsplikt og begrensninger i taushetsplikten. Det følger av forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 at enhver som utfører «tjeneste eller arbeid» for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det vedkommende i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om «noens personlige forhold».

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

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

I § 13 a nr. 1 åpnes det for at opplysninger formidles når det foreligger samtykke fra den eller de taushetsplikten skal beskytte. Et slikt samtykke skal være informert, frivillig og kan når som helst trekkes tilbake. Etter § 13 a nr. 2 er ikke taushetsplikt til hinder for at opplysninger gis når behovet for beskyttelse må anses ivaretatt ved at de gis i statistisk form, eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte, men i slike tilfeller foreligger det egentlig ingen taushetsplikt. Taushetsplikten er videre ikke til hinder for at opplysninger kan brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, jf. § 13 a nr. 3. Eksempelene i loven, som er de praktisk viktigste, er at opplysningene er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelige andre steder.

Forvaltningsloven § 13 b første ledd inneholder 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).
- opplysninger brukes for å oppnå det formålet de er gitt eller innhentet for, som saksforberedelse, avgjørelse, oppfølging og kontroll (nr. 2).
- opplysningene brukes for statistisk bearbeiding, utrednings- og planleggingsoppgaver, eller i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen (nr. 4).
- 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 oppnevningsgrunnlag (nr. 5).

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

Etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e er en «part» en person som en avgjørelse retter seg mot, eller som saken ellers direkte gjelder. Formålet med utvalgets arbeid er å finne årsakene til at Viggo Kristiansen ble uriktig dømt og klarlegge hvorfor begjæring om gjenåpning først ble tatt til følge etter lang tid og gjentatte begjæringer, samt identifisere eventuelle læringspunkter for å redusere risikoen for uriktige domfellelser i fremtiden og sikre et godt gjenåpningsinstitutt. Utvalget skal også foreta en gjennomgang av Gjenopptakelseskommisjonens virksomhet, i tråd med representantforslag 30 S (2022-2023) som er til behandling i Stortinget. Utvalget må vurdere i hvilken grad enkeltpersoner vil kunne ha partsrettigheter, og må i den forbindelse også se hen til rundskriv G-48/75.

Utvalget skal avgi en sluttrapport hvor ingen ikke anonymiserte personopplysninger vil gjengis. Det følger av forvaltningsloven § 13 c første ledd at forvaltningsorganet skal sørge for at taushetsplikten blir kjent for den det gjelder, og at organet kan kreve at vedkommende underskriver taushetserklæring. Det fremgår av tredje ledd andre punktum at taushetsplikten som hovedregel bortfaller etter 60 år. Forvaltningsloven § 13 f første ledd sier at i tilfeller der taushetsplikt følger av bestemmelser i lov, forskrift eller instruks av hensyn til private interesser, gjelder forvaltningslovens bestemmelser i §§ 13 til 13 e som utfyllende regler, med mindre annet er bestemt i eller i medhold av lov.

Videre følger det av forvaltningsloven § 13 f andre ledd at bestemmelser om rett eller plikt til å gi opplysninger ikke begrenser lovbestemt taushetsplikt, med mindre vedkommende bestemmelse fastsetter eller klart forutsetter at taushetsplikten ikke skal gjelde.

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

3.4 Offentleglova

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

Begrepet «saksdokument» er definert slik i offentliglova § 4 andre ledd: «Saksdokument for organet er dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet. Eit dokument er oppretta når det er sendt ut av organet. Dersom dette ikkje skjer, skal dokumentet reknast som oppretta når det er ferdigstilt.»

Skriftlige rapporter, uttalelser og lignende sendt til et offentlig oppnevnt utvalg omfattes av lovens saksdokumentbegrep. Dersom opplysninger som er innhentet under forklaring for et offentlig oppnevnt utvalg nedtegnes eller på annen måte lagres på et medium for senere lesing, lytting, fremvisning, overføring eller

lignende, vil det foreligge et dokument i lovens forstand, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav f og offentleglova § 4 første ledd, og dermed også et «saksdokument».

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

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

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

Utvalgets avgjørelse etter offentleglova kan påklages, jf. offentleglova § 32 første ledd. Dette vil særlig gjelde helt eller delvis avslag på krav om innsyn, men også for eksempel avgjørelser om hvordan innsyn skal gis og avgjørelser om å kreve betaling for innsyn. Utvalget er uavhengig i sitt virke, og det følger av offentlegforskrifta § 11 første ledd at klageinstansen da er det administrativt overordnede organet som i dette tilfellet vil være Justis- og beredskapsdepartementet.

3.5 Personvernforordningen og personopplysningsloven

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

Etter personopplysningsloven § 2 gjelder loven og personvernforordningen ved helt eller delvis automatisert behandling av personopplysninger og ved ikke-automatisert behandling av personopplysninger som inngår i eller skal inngå i et register.

Etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 1 er personopplysninger enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person. 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 med hensyn til den registrerte. For at en behandling av personopplysninger skal være lovlig, må det foreligge et behandlingsgrunnlag.

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

Artikkel 9 oppstiller særskilte regler for behandling av såkalte særlige kategorier av personopplysninger (tidligere kalt sensitive personopplysninger), som blant annet omfatter genetiske og biometriske opplysninger med det formål å entydig identifisere en fysisk person samt helseopplysninger. Etter artikkel 9 nr. 2 bokstav g kan slike særlige kategorier personopplysninger behandles dersom «Behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, på grunnlag av unionsretten eller medlemstatenes nasjonale rett som skal stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser».

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

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

Etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 7 er behandlingsansvarlig «en fysisk eller juridisk person, en offentlig myndighet, en institusjon eller ethvert annet organ som alene eller sammen med andre bestemmer formålet med behandlingen

av personopplysninger og hvilke midler som skal benyttes». Etter personvernforordningen artikkel 24 nr. 1 skal den behandlingsansvarlige gjennomføre egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre og påvise behandlingen utføres i samsvar med forordningen. Departementet legger til grunn at utvalget selv vil være behandlingsansvarlig da utvalget vil gjennomføre sitt arbeid uavhengig av Justis- og beredskapsdepartementet.

Personvernforordningen kapittel 3 gir den registrerte rettigheter knyttet til behandlingen av personopplysninger. Etter artikkel 23 nr. 1 bokstav e kan nasjonal rett begrense rekkevidden av forpliktelsene og rettighetene fastsatt i artikkel 12 til 22 når en slik begrensning overholder det vesentligste innholdet i de grunnleggende rettighetene og frihetene og er et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre «viktige mål av generell allmenn interesse».

Etter artikkel 23 nr. 2 skal nasjonale lover som begrenser nevnte forpliktelser og rettigheter, når det er relevant, minst inneholde bestemmelser om formålene med behandlingen, kategoriene av personopplysninger, omfanget av begrensningene som er innført, garantiene for å unngå misbruk eller ulovlig tilgang eller overføring, spesifisering av den behandlingsansvarlige, lagringsperioder og gjeldende garantier, idet det tas hensyn til arten, omfanget av og formålene med behandlingen, risikoene for de registrertes rettigheter og friheter og de registrertes rett til å bli underrettet om begrensningen, med mindre dette kan skade formålet med begrensningen.

3.6 Arkivregelverket

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

Etter forskriften § 9 første ledd skal offentlige organer ha en eller flere journaler for registrering av dokumenter i sakene organet oppretter. I journalen skal man registrere «alle inngående og utgående dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er eller blir saksbehandla og har verdi som dokumentasjon».

Organinterne dokumenter er det i utgangspunktet valgfritt om man vil journalføre, men det følger av første ledd fjerde punktum at enkelte organinterne dokumenter alltid skal journalføres. Det følger videre av forskriften § 10 hvilke opplysninger som skal være med i journalen. Når det gjelder arkiveringen, følger det av forskrift om offentlige arkiv § 14 første ledd at dokumenter «som verken har inngått i saksbehandlingen til organet eller har verdi som dokumentasjon, skal haldast utanfor eller fjernast frå arkivet ved arkivavgrensing». Dette innebærer at alle dokumenter som enten har inngått i saksbehandlingen, eller har en verdi som dokumentasjon, skal arkiveres. I tillegg fastsetter forskriften § 15 at enkelte typer materiale alltid skal bevares, mens § 16 inneholder regler for kassasjon av materiale som verken omfattes av arkivavgrensningen etter § 14 eller bevaringspåbudet etter § 15. Det følger av forskriften § 21 fjerde ledd første punktum at offentlige utvalg som danner et eget arkiv, skal overlevere 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 nr. 1 når videre behandling er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse. Dette kan for eksempel være arkiveringsplikt. Opplysninger som faller inn under arkiveringsplikten etter arkivlova og forskrift om offentlige arkiv, vil således ikke kunne slettes. Eventuelle andre personopplysninger skal slettes i samsvar med artikkel 17 nr. 1. Dokumenter som ikke omfattes av arkiveringsplikten, skal skilles ut fra arkivet etter reglene i forskrift om offentlige arkiv.

3.7 Grunnloven og menneskerettighetene

3.7.1 Innledning

Ved utformingen av alminnelig lovgivning må staten holde seg innenfor de grensene som trekkes opp av Grunnloven og internasjonale menneskerettskonvensjoner.

De mest sentrale konvensjonene er Den europeiske menneskerettskonvensjon 4. november 1950 (EMK) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter 16. desember 1966 (SP), som begge ble gjennomført i norsk rett ved lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), jf. menneskerettsloven § 2.

Konvensjonene skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3.

3.7.2 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 sitt familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon»

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

«Art 8. Retten til respekt for privatliv og familieliv 1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse. 2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

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

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

Retten til privatliv etter Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17 omfatter enkeltindividers personvern. Den foreslåtte ordningen vil gi utvalget

muligheten til å innhente taushetsbelagte personopplysninger, også særlige kategorier av personopplysninger og personopplysninger om straffbare forhold m.m., uten samtykke fra personene opplysningene gjelder. Denne innhenting av opplysninger innebærer et inngrep i disse personenes rett til privatliv. Retten til privatliv etter Grunnloven § 102 er imidlertid ikke absolutt. I Rt. 2014 s. 1105 (avsnitt 28) har Høyesterett lagt til grunn tre vilkår for å gjøre inngrep i Grunnloven § 102: 1. Inngrepet må være lovhjemlet. 2. Inngrepet må ivareta et legitimt formål eller være saklig begrunnet. 3. Inngrepet må være forholdsmessig, i betydningen at inngrepet ikke må gå mer utover hensynene bak retten til privatliv enn hva som er nødvendig for å ivareta det aktuelle og legitime formålet bak inngrepet.

I Rt. 2015 s. 93 har Høyesterett gitt enkelte anvisninger på hva som skal inngå i forholdsmessighetsvurderingen. Det fremgår 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».

3.7.3 Tilbakevirkende kraft

Det oppnevnte utvalget skal etter lovforslaget kunne motta taushetsbelagte opplysninger. Enkeltpersonen som den taushetsbelagte informasjonen gjelder, kan ha avgitt informasjonen under en forventning om konfidensialitet. Det vises til Grunnloven § 97 som lyder: «Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft».

Bestemmelsen inneholder et generelt forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft til skade for borgerne. Kjerneområdet for bestemmelsen er vern mot lovgivning som knytter nye byrder til handlinger eller begivenheter som fant sted før lovendringen. Etter omstendighetene vil også inngrep i etablerte rettigheter og posisjoner med virkning fremover i tid kunne rammes av bestemmelsen. Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet har i en uttalelse 8. januar 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.

3.8 Rundskriv G-48/75 Regler for granskingskommisjoner

I rundskriv G-48/75 Regler for granskingskommisjoner er det gitt nærmere veiledning om oppnevning av granskingskommisjoner og om de saksbehandlingsregler som må eller bør følges.

Som det fremgår av utvalgets mandat skal granskningen ikke omfatte spørsmålet om noen av aktørene som har hatt befatning med saken har gjort seg skyldig i et straffbart forhold, men det kan gis uttrykk for kritikk i den grad utvalget finner det berettiget. Formålet med granskningen ikke er å utpeke enkeltpersoner som er ansvarlige for feil, men å sørge for at alle sider av saken blir grundig vurdert for å kunne ta lærdom av den. I vurderingen av hvilke regler og prinsipper i rundskriv G-48/75 som får anvendelse for utvalgets arbeid, må det ses hen til utvalgets mandat.

4 Departementets vurderinger

4.1 Om lovforslaget – behovet for lovregulering

Det er helt sentralt at utvalget som skal granske straffesaken mot Viggo Kristiansen i Baneheia-saken og foreta en gjennomgang av Gjenopptakelseskommisjonens virksomhet gis et best mulig grunnlag for kunne ivareta formålet med granskningen. Utvalget har behov for tilgang til informasjon som er relevant og nødvendig for å oppfylle sitt mandat.

Departementet legger til grunn at en del av de opplysningene som det er aktuelt for utvalget å innhente, må regnes som opplysninger om noens «personlige forhold», som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Andre opplysninger kan dessuten være omfattet av taushetsplikt av andre grunner. Videre kan noen av opplysningene også omfattes av personvernforordningen artikkel 9 (særlige kategorier av personopplysninger) og artikkel 10 (straffbare forhold mv.).

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

For det første må de personene som det er aktuelt å innhente opplysninger fra, ha adgang til å formidle opplysninger til utvalget uten hinder av taushetsplikt. Departementet mener at det verken vil være hensiktsmessig eller tilstrekkelig å basere formidlingen av opplysninger på samtykke alene. Det vil være krevende å innhente samtykke fra alle aktuelle berørte, og et samtykkekrav kan medføre at opplysninger ikke meddeles utvalget. Man risikerer da at utvalgets informasjonsgrunnlag blir systematisk skjevt, noe som vil forringe validiteten.

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

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

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

Departementet mener også at hensynet til klarhet og tydelighet tilsier at adgangen til å gi opplysninger til utvalget bør reguleres særskilt i lov. Det er et selvstendig og vesentlig poeng at lovhjemmelen bør være klarest mulig, slik at det ikke oppstår tvil om offentlige myndigheter og profesjonsutøveres adgang til å gi opplysninger til utvalget uten å bryte lovbestemt taushetsplikt. For å sikre utvalgets tilgang til opplysninger, foreslår departementet derfor å lovregulere at enhver, uten hinder av taushetsplikt, kan gi de opplysninger til utvalget som er nødvendig for utvalgets arbeid. Forslaget er nærmere omtalt nedenfor i punkt 4.3.

For det andre må det sikres at utvalgets egen taushetsplikt er regulert på en hensiktsmessig måte. Uten særskilt lovregulering vil de alminnelige taushetspliktreglene i forvaltningsloven §§ 13 til 13 g gjelde. Etter departementets oppfatning er det imidlertid nødvendig å innføre noen særregler for utvalget. Dette fordi utvalget kan få innsyn i opplysninger fra tjenester og personer som er bundet av ulike former for taushetsplikt. Etter departementets oppfatning er det således både behov for å lovregulere hvilken taushetsplikt som skal gjelde for utvalget, og utvalgets adgang til å formidle disse opplysningene. Forslaget er nærmere omtalt nedenfor i punkt 4.4.

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

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

4.2 Lovens formål

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

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

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

4.3 Adgangen til å gi opplysninger til utvalget

Departementet foreslår å lovfeste i lovens § 2 at enhver kan, uten hinder av taushetsplikt, gi utvalget opplysninger som er nødvendige for utvalgets arbeid. Departementets forslag innebærer at offentlige myndigheter, personer som er

underlagt profesjonsbestemt taushetsplikt, og personer som har taushetsplikt på annet grunnlag, uhindret av taushetsplikt kan gi opplysninger til utvalget.

Den foreslåtte bestemmelsen er utformet slik at den gir adgang til å gi utvalget tilgang til taushetsbelagte opplysninger, men ingen plikt til å forklare seg eller gi opplysninger til utvalget. Det legges til grunn at det vil være ønskelig å samarbeide med utvalget og gi de opplysninger og dokumenter som utvalget ber om.

Taushetsplikten etter forvaltningsloven, politiregisterloven og andre forvaltningsrettslige lover skal verne om enkeltindividers personlige og private sfære og om forretningsrelaterte forhold når det kan føre til økonomisk skade dersom opplysningene kommer ut. Taushetsplikt kan også verne om andre hensyn, som å ivareta allmenhetens tillit til offentlige myndigheter og andre aktører. I avveiningen av om det skal gis en egen lovbestemmelse om fritak fra taushetsplikt, finner departementet at hensynet til samfunnsnyttens av utvalgets arbeid må være avgjørende.

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

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

Nødvendighetskriteriet innebærer at det må vurderes om det er nødvendig for at utvalget skal kunne utføre sin oppgave å gi tilgang til taushetsbelagte opplysninger, eller om det er tilstrekkelig for utvalget å motta anonymiserte opplysninger. Det er særlig relevant for den delen av utvalgets mandat som knytter seg til representantforslaget om en gjennomgang av

Gjenopptakelseskommisjonenes virksomhet. Utvalget kan etter omstendighetene ha behov for ikke-anonymiserte opplysninger. I de tilfellene hvor anonymiserte opplysninger derimot er tilstrekkelig for at utvalget kan utføre sitt oppdrag, vil avsenderen ikke være fritatt fra taushetsplikten etter lovforslaget § 2. Det kan imidlertid være vanskelig å avgjøre hva som er «nødvendig» for utvalget 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 utvalget, selv om det senere viser seg at utvalget ikke hadde behov for opplysningene. En unødvendig utlevering som ikke bygger på en forsvarlig vurdering, vil derimot innebære et brudd på taushetsplikten.

Nødvendighetsvurderingen må foretas av organet som har de aktuelle opplysningene utvalget ønsker tilgang til, på samme måte som ved andre vurderinger av om det skal gis innsyn. Utvalget vil i tillegg kunne bistå i vurderingen av om nødvendighetskravet er oppfylt. Dersom et dokument er

utferdiget av et annet organ, kan det også være aktuelt å spørre om dette organets vurdering.

Departementet legger til grunn at utvalget ikke vil ha behov for tilgang til opplysninger som er innhentet ved kommunikasjonskontroll eller andre skjulte tvangsmidler.

Slike opplysninger kan etter straffeprosessloven § 216 i bare utleveres til de formålene som er listet opp i bestemmelsen, jf. også Høyesteretts dom HR-2020-1263-A. Fritaket fra taushetsplikten etter forslaget til § 2 vil således ikke omfatte opplysninger innhentet ved kommunikasjonskontroll i og med at straffeprosessloven § 216 i ikke åpner for at opplysninger kan utleveres til utvalgsarbeid. Det samme gjelder opplysninger som etter politiregisterloven er sperret, siden sperrede opplysninger bare kan brukes til det formål som gjorde at de ikke ble slettet, jf. politiregisterloven § 52.

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

Departementet legger til grunn at bestemmelsen gir et supplerende rettsgrunnlag for utlevering og innhenting av personopplysninger i samsvar med personvernforordningen artikkel 6 nr. 3, jf. nr. 1 bokstav e, og åpner for viderebehandling i samsvar med artikkel 6 nr. 4. Det legges også til grunn at bestemmelsen gir unntak fra forbudet mot behandling av særlige kategorier av personopplysninger, jf. artikkel 9 nr. 2 bokstav g, og behandling av personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser i artikkel 10.

Lovforslaget § 2 gir et generelt fritak fra taushetsplikt, og departementet mener det derfor ikke er behov for å henvise til forvaltningsmessig taushetsplikt eller bestemte former for profesjonsbestemt taushetsplikt i § 2. Departementet presiserer for øvrig at lovforslagets § 2 også vil gi adgang til unntak fra privatrettslig taushetsplikt. Det vil ikke være lovstridig å gi opplysninger i strid med en eventuell taushetsplikt som følge av avtale eller liknende, men departementet viser her til at lovforslaget ikke medfører noen opplysningsplikt.

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

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 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 domstoloven 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. Behovet for å innhente opplysningene må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle og være i tråd med EMK artikkel 8.

Formålet med granskningen er ikke bare å finne årsakene til at Viggo Kristiansen ble uriktig dømt og klarlegge hvorfor begjæring om gjenåpning først ble tatt til følge etter lang tid og gjentatte begjæringer, men også å identifisere eventuelle læringspunkter for å redusere risikoen for uriktige domfellelser i fremtiden og sikre et godt gjenåpningsinstitutt. Granskningen er derfor viktig og nødvendig for å beskytte andres rettigheter og friheter, som er legitime formål etter EMK artikkel 8 nr. 2. Dette tilsier at advokater bør kunne utlevere opplysninger til utvalget uten hinder av taushetsplikten. Det er i lovforslagets § 2 første ledd andre punktum tydeliggjort at dette også gjelder opplysninger som nevnt i straffeprosessloven § 119 første ledd og tvisteloven § 22-5 første ledd.

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

Det kan ikke utelukkes at opplysninger som er nødvendige for at utvalget skal kunne oppfylle sitt mandat samtidig kan være sikkerhetsgraderte etter sikkerhetsloven § 5-3. Utvalgets tilgang til sikkerhetsgradert informasjon vil reguleres av sikkerhetsloven § 5-4. Dette innebærer at utvalget kan gis tilgang til sikkerhetsgradert informasjon hvis det foreligger et «tjenstlig behov», og utvalget er autorisert for tilgang til informasjon med det aktuelle graderingsnivået, jf. sikkerhetsloven § 5-4 første ledd. Departementet legger til grunn at utvalget som utgangspunkt må anses å ha «tjenstlig behov» for tilgang til sikkerhetsgradert informasjon som er nødvendig for utvalgets arbeid. Videre kan dokumenter som inneholder opplysninger som er nødvendige for at utvalget skal kunne oppfylle sitt mandat, være gradert etter beskyttelsesinstruksen § 4. Departementet viser til at gradering etter beskyttelsesinstruksen ikke i seg selv gir hjemmel til å gjøre unntak fra innsyn, og at det er fastsatt i instruksen § 3 at slik gradering bare kan skje når det foreligger en hjemmel for unntak fra innsyn etter offentleglova. Dokumenter som er gradert etter beskyttelsesinstruksen, behøver altså ikke inneholde opplysninger som er omfattet av taushetsplikt. Etter beskyttelsesinstruksen § 7 første ledd første ledd kan det gis tilgang til graderte dokumenter «i den grad det er tjenstlige behov», og etter andre punktum kan et slikt dokument, bortsett fra de tilfellene som er nevnt i 1. og 3. ledd bare «forelegges eller gjøres kjent for personer som av tjenstlige grunner må kjenne innholdet». Beskyttelsesforskriften § 7 andre ledd åpner dessuten for at den myndigheten som har utarbeidet et gradert dokument, kan «gi tillatelse til at det gis tilgang for den som har et særlig behov for det».

Ut fra dette legger departementet til grunn at utvalget vil kunne få tilgang til dokumenter som er gradert etter beskyttelsesinstruksen. For øvrig nevnes det at

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

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

4.4 Utvalgets taushetsplikt og adgang til å formidle opplysninger

Departementet foreslår å regulere utvalgets taushetsplikt i lovforslaget § 3. Utvalget 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 g som vil gjelde.

Departementet foreslår at forvaltningslovens regler om taushetsplikt, jf. punkt 4.3 ovenfor, med noen unntak, skal gjelde for enhver som utfører tjeneste eller arbeid for utvalget. Det foreslås følgende unntak fra forvaltningslovens taushetspliktsregler:

For det første foreslås det at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 ikke skal gjelde for utvalget. Etter denne bestemmelsen er taushetsplikt etter § 13 ikke til hinder for at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, «når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver».

Det fremgår av mandatet at «Granskningen skal ikke omfatte spørsmålet om noen av aktørene som har hatt befatning med saken har gjort seg skyldig i et straffbart forhold». Videre fremgår det at «Formålet med granskningen er ikke å utpeke enkeltpersoner som er ansvarlige for feil, men å sørge for at alle sider av saken blir grundig vurdert for å kunne ta lærdom av den».

Departementet kan heller ikke se at det siste alternativet i § 13 b første ledd nr. 6, om at taushetsplikten ikke er til hinder for at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet når forfølgning av lovbruddet har «naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver», vil være aktuelt for utvalget i noe tilfelle. Departementet ser det også lite aktuelt at utvalget skulle anmelde eller gi opplysninger om lovbrudd ut fra allmenne hensyn.

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

Utvalget vil eksempelvis kunne motta opplysninger fra politiet som er undergitt strengere regler om taushetsplikt etter politiregisterloven. Også spørsmålet om å nekte den registrerte innsyn med hjemmel i personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav d må vurderes ut fra den strengere taushetsplikten. Dersom politiet

har pålagt utvalget taushetsplikt om utleverte opplysninger etter politiregisterloven § 35, kan den registrerte 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. Utvalget bør, dersom opplysningene og omstendighetene for øvrig tilsier det, i utgangspunktet innhente politiet eller påtalemyndighetens syn før utvalget beslutter om den registrerte skal gis innsyn i opplysninger innhentet fra politiet eller påtalemyndigheten, men det er utvalget som tar den endelige beslutningen.

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

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

4.5 Utvalgets adgang til å behandle personopplysninger

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

Formålet med utvalgets granskning er å finne årsakene til at Viggo Kristiansen ble uriktig dømt og klarlegge hvorfor begjæring om gjenåpning først ble tatt til følge etter lang tid og gjentatte begjæringer samt identifisere eventuelle læringspunkter for å redusere risikoen for uriktige domfellelser i fremtiden og sikre et godt gjenåpningsinstitutt. Departementet mener at selv om utvalgets behandling av personopplysninger kan være inngripende, er samfunnsnyttene av behandlingen så stor at den begrunner dette. Departementet går derfor inn for å fastsette en lovbestemmelse som eksplisitt gir utvalget rett til å behandle personopplysninger som er nødvendige for formålet med utvalgets arbeid. Dette skal kunne gjøres uten samtykke fra dem opplysningene gjelder, og også omfatte personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10.

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

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

Med grunnlag i personvernforordningen artikkel 23 nr. 1 bokstav e, forslås det derfor et unntak fra den registrertes rett til innsyn i personopplysningene om

vedkommende etter personvernforordningen artikkel 15. På bakgrunn av at utvalgets arbeid skal foregå innenfor en tidsavgrenset periode, er departementets vurdering at det ikke er hensiktsmessig dersom en for stor del av utvalgets arbeidstid går med til å behandle innsynskrav. Departementet foreslår derfor at denne innsynsretten ikke skal gjelde dersom det vil kreve en uforholdsmessig stor innsats å gi innsyn.

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

Bestemmelsen, som foreslås tatt inn i § 4 andre ledd, innebærer at den registrertes rett til innsyn ikke gjelder «så langt det vil kreve en uforholdsmessig stor innsats å gi innsyn». Formuleringen «så langt» er vesentlig for at begrensningen i innsynsretten skal være i tråd med forholdsmessighetskravet i personvernforordningen artikkel 23. Uforholdsmessighetsvurderingen skal være i samsvar med det som gjelder for vitenskapelige forskningsformål etter personopplysningsloven § 17, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) side 217–218: «Det kan bare gjøres unntak i den utstrekning innsyn er uforholdsmessig. Det må derfor foretas en konkret vurdering av de ulike typene informasjon som omfattes av artikkel 15. Det kan for eksempel kreve en uforholdsmessig innsats å gi en kopi av personopplysningene som behandles, jf. artikkel 15 nr. 3, men ikke å gi slik generell informasjon som er nevnt i artikkel 15 nr. 1 og 2. Da vil det foreligge innsynsrett etter artikkel 15 nr. 1 og 2, men ikke etter nr. 3. I forholdsmessighetsvurderingen inngår ikke bare den enkelte innsynsbegjæringen; også den samlede mengden av innsynsbegjæringer og potensielle innsynsbegjæringer kan tas i betraktning.»

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

Unntaket fra innsynsretten er ikke ment å begrense den registrertes rett til å klage og å bruke rettsmidler etter personvernforordningen kapittel 8.

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

Departementet legger til grunn at utvalget selv vil være behandlingsansvarlig etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 7, siden utvalget vil gjennomføre sitt arbeid uavhengig av Justis- og beredskapsdepartementet og andre organer. Det presiseres

derfor i lovforslaget § 4 tredje ledd at utvalget er behandlingsansvarlig frem til utvalget har avsluttet sitt arbeid.

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

4.6 Forbud mot bruk av opplysninger som bevis i senere saker

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

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

Etter departementets syn er det nødvendig for utvalgets arbeid at det sikres best mulig tilgang til opplysninger, og at forklaringene som gis til utvalget, er mest mulig fullstendige. Uten et forbud mot bruk i senere rettssaker kan det tenkes at personer med relevant informasjon ikke vil gi opplysninger i frykt for at opplysningene senere kan bli brukt i rettssaker mot vedkommende eller noen som står vedkommende nær. Departementet viser til at en tilsvarende bestemmelse er vedtatt for Koronakommisjonen, NAV-granskningsutvalget, Partnerdrapsutvalget og Koronautvalget, se henholdsvis lov om informasjonstilgang m.m. for Koronakommisjonen, lov om informasjonstilgang mv. for NAV-granskningsutvalget § 5 og lov om informasjonstilgang m.m. for Partnerdrapsutvalget § 7 og lov om informasjonstilgang m.m. for Koronautvalget.

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

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

4.7 Arkivering, arkivavgrensning og kassasjon

Arkivloven gjelder for offentlige utvalg og plikten til å holde arkiv følger av arkivloven § 6.

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

Arkivmateriale som er ute av administrativ bruk og skal bevares i henhold til riksarkivarens forskrift kapittel 7 eller gjeldende bevaring og kassasjonsplan, skal avleveres til Arkivverket i tråd med arkivforskriften § 18.

4.8 Tidsbegrensning

Departementet foreslår at § 2, som regulerer utvalgets tilgang til opplysninger, og § 4, som regulerer behandling av personopplysninger, oppheves når utvalget har levert sin utredning. Dette foreslås regulert i lovforslagets § 7 andre ledd.

Det vil være vanskelig å begrense utvalgets tilgang til opplysninger innenfor den perioden utvalget skal arbeide, og mulige begrensninger kan lede til at arbeidet ikke blir fullstendig. Departementet viser til personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b, c og e hvor det følger av formålsbegrensningen i bokstav b at når formål eller delformål er oppfylt, skal personopplysningene ikke lenger behandles. Etter bokstav c om dataminimering skal behandling av personopplysninger være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for. Bokstav e omhandler lagringsbegrensning og fastsetter blant annet at personopplysninger skal lagres slik at det ikke er mulig å identifisere de registrerte i lengre perioder enn det som er nødvendig for formålene som personopplysningene behandles for. Etter departementets vurdering vil lovforslagets § 7 andre ledd tydelig ramme inn perioden for utvalgets tilgang til, og behandling av, personopplysninger.

4.9 Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene

4.9.1 Grunnloven § 102 m.m.

Forslaget om å gi utvalget adgang til å innhente opplysninger innebærer et inngrep i enkeltindivers rett til privatliv, og det må derfor oppfylle de kravene som følger av Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17, jf. punkt 4.7.2 ovenfor.

Dersom lovforslaget § 4 vedtas, vil det foreligge en klar lovhjemmel for behandlingen og disse kravene vil være oppfylt. Formålet med utvalgets arbeid er blant annet å redusere risikoen for uriktige domfellelser i fremtiden, hvilket må anses å være et viktig og legitimt formål. Spørsmålet er da om inngrepet vil være

et forholdsmessig inngrep for å nå dette formålet. Inngrepet skal ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet. Det må derfor vurderes om formålet også kan oppnås ved tiltak som er mindre inngripende overfor enkeltpersonene opplysningene gjelder. Departementet mener at verken anonymisering eller samtykke vil være tilstrekkelig for å sikre utvalget tilgang til nødvendige opplysninger. Departementet anser derfor både anonymisering og samtykke som uegnet for å oppnå formålet.

For å ivareta personvernet og sikre at behandlingen av personopplysninger skjer på en trygghende måte, foreslår departementet at tilgangen til de taushetsbelagte opplysningene bare skal gjelde for en tidsbegrenset periode, fram til utvalget har levert sin utredning. Departementet presiserer at det vil være en forholdsvis liten krets av personer som skal motta de taushetsbelagte opplysningene på grunnlag av utvalgets arbeid, og at utvalget er underlagt en like streng taushetsplikt som avgiveren.

I avveiningen mellom hensynet til den som rammes av inngrepet, og de legitime formålene som begrunner inngrepet, må den samfunnsmessige betydningen av utvalgets arbeid tillegges stor vekt. Formålet med granskningen er blant annet å identifisere eventuelle læringspunkter for å redusere risikoen for uriktige domfellelser i fremtiden og sikre et godt gjenåpningsinstitutt. Utvalgets arbeid må med dette kunne sies å ha betydning både for rettsikkerheten, og for tilliten til rettssystemet og myndighetene. Etter departementets vurdering er inngrepet forholdsmessig for å oppnå formålet.

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

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

Når det gjelder forholdet til Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 bemerker departementet at innskrenkninger i retten enhver har til innsyn, kun kan gjøres i lov eller med hjemmel i lov, og kun dersom hensyn til personvern eller andre tungtveiende grunner gjør seg gjeldende, jf. Grunnloven § 100 femte ledd andre punktum. Taushetsplikten som i utgangspunktet skal gjelde for utvalgets medlemmer og andre som utfører tjeneste eller arbeid for utvalget, er den samme som etter forvaltningsloven § 13 første ledd gjelder for alle som tjeneste eller arbeid for forvaltningsorganer. Den strengere taushetsplikten som er foreslått i lovforslagets § 3 andre ledd viderefører kun den taushetsplikten som gjelder for informasjonskilder som er undergitt strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven. En slik videreføring av taushetsplikten for utvalget og alle som utfører tjeneste eller arbeid for utvalget, vil ivareta de hensynene som ligger bak informasjonskildenes lovbestemte taushetsplikt, noe som er i samsvar med Grunnloven § 100 femte ledd andre punktum.

4.9.2 Grunnloven § 97

Det følger av Grunnloven § 97 at «[i]ngen lov må gis tilbakevirkende kraft». Bestemmelsen inneholder et generelt forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft til skade for borgerne.

Kjerneområdet til bestemmelsen er vern mot lovgivning som knytter nye byrder til handlinger eller begivenheter som fant sted før lovendringene. Etter omstendighetene vil også inngrep i etablerte rettigheter og posisjoner med virkning fremover i tid kunne rammes. Lovforslaget legger til rette for at utvalget skal få tilgang til taushetsbelagt informasjon som enkeltpersoner kan ha avgitt med en forventning om konfidensialitet. Utvalget vil være underlagt taushetsplikt etter forslaget § 3, og det foreslås i § 5 et forbud mot bruk av opplysninger som utvalget har mottatt som bevis i senere straffesak eller i sivil sak. Det eventuelle inngrepet som lovforslaget vil gjøre i den enkeltes forventning om konfidensialitet, fremstår derfor som svært begrenset.

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

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget vil i liten grad ha økonomiske eller administrative konsekvenser. Kostnadene ved utvalgets arbeid dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets ordinære budsjettammer. Reglene om informasjonstilgang mv. vil i seg selv i liten grad påvirke kostnadene ved utvalgets arbeid. Utvalgets arbeid vil for øvrig trolig medføre en del innsynskrav i oversendte dokumenter og dokumenter som utvalget selv utarbeider, og ellers en del spørsmål og henvendelser. Dette vil bli håndtert innenfor de vanlige rammene til de organene som skal behandle de aktuelle kravene og øvrige henvendelser, enten dette er utvalget selv eller departementet.

6 Merknader til de enkelte paragrafene

Til § 1

Bestemmelsen fastsetter at formålet med loven er å sikre at det uavhengige utvalget som skal granske straffesaken mot Viggo Kristiansen i Baneheia-saken og foreta en gjennomgang av Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker får nødvendige opplysninger for å få utført sitt arbeid i henhold til mandatet.

Til § 2

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

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

Fritaket fra taushetsplikt gjelder kun så langt informasjonen er nødvendig for utvalgets arbeid. Nødvendighetskriteriet i § 2 innebærer at det må vurderes om det er nødvendig for at utvalget skal kunne utføre sine oppgaver å gi tilgang til informasjon som inneholder taushetsbelagte opplysninger, eller om det er tilstrekkelig for utvalget å motta anonymiserte opplysninger.

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

Fritaket for taushetsplikt gjelder «enhver». Dette omfatter blant annet taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13, profesjonsbestemt taushetsplikt og taushetsplikt som forutsetningsvis følger av straffeloven § 211. Det er i første ledd andre punktum presisert at fritaket for taushetsplikt også gjelder opplysninger som nevnt i straffeprosessloven § 119 første ledd og tvisteloven § 22-5 første ledd.

Andre ledd fastsetter at utvalget ikke kan pålegge noen å gi opplysninger etter første ledd. Dette er en presisering av om ellers ville ha fulgt av første ledd. Et pålegg om forklaring overfor utvalget kan imidlertid komme fra andre, for eksempel gjennom instruks.

Til § 3

Paragrafen regulerer taushetsplikten til utvalget og andre som utfører tjeneste eller arbeid for utvalget. Dette kan for eksempel være en ekstern utreder som ikke inngår i det vanlige sekretariatet, men også noen som utfører rent praktiske oppgaver som levering, transport osv., og som gjennom dette blir kjent med taushetsbelagte opplysninger. Det følger av § 3 første ledd første punktum at forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjelder for utvalget. Etter første ledd andre punktum gjelder likevel ikke forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 for utvalget og de som utfører arbeid eller tjeneste for utvalget. Utvalget kan derfor ikke gi påtalemyndigheten eller kontrollmyndigheter opplysninger om lovbrudd ut fra allmenne hensyn. Etter § 3 andre ledd første punktum kan utvalget og andre som utfører arbeid eller tjeneste for utvalget, også bli pålagt en strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningslovens generelle regler. I tilfeller der utvalget eller andre som utfører arbeid eller tjeneste for utvalget, mottar opplysninger som er underlagt strengere regler om taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, vil den strengere taushetsplikten også gjelde for utvalget eller den som ellers blir kjent med opplysningene. Dette kan for eksempel handle om at taushetsplikten omfatter flere opplysninger, at det er snevrere adgang til å dele opplysningene med andre, eller at taushetsplikten gjelder for en lengre periode. Etter andre ledd andre punktum skal en slik strengere taushetsplikt også gjelde etter at materialet er avlevert til arkivdepot. De som utfører arbeid eller tjeneste for arkivdepotet, vil således ha samme taushetsplikt for slike opplysninger som de som utfører arbeid eller tjeneste for utvalget.

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

Til § 4

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

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

Andre ledd gjør unntak fra den registrertes rett til innsyn i personopplysningene om vedkommende etter personvernforordningen artikkel 15. Bestemmelsen sier at den registrertes rett til innsyn ikke gjelder «dersom det vil kreve en uforholdsmessig stor innsats å gi innsyn». Utvalgets forholdsmessighetsvurdering skal være i samsvar med det som gjelder for vitenskapelige forskningsformål, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 38.1 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 fra de registrerte er Datatilsynet.

Tredje ledd fastslår at utvalget er behandlingsansvarlig frem til utvalget har avsluttet sitt arbeid.

Til § 5

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

Til § 6

Arkivloven gjelder for offentlige utvalg og plikten til å holde arkiv følger av arkivloven § 6. Det er forbud mot å kassere arkivdokumenter uten hjemmel i forskrift eller særskilt samtykke fra Riksarkivaren, jf. arkivloven § 9.

Arkivmateriale som er ute av administrativ bruk og skal bevares i henhold til riksarkivarens forskrift kapittel 7 eller gjeldende bevaring og kassasjonsplan, skal avleveres til Arkivverket i tråd med arkivforskriften § 18. Det er i lovforslagets § 6

presisert at arkivmateriale som ikke skal avleveres til Arkivverket skal kasseres når utvalget har avsluttet sitt arbeid.

Til § 7

Forslag til 7 første ledd fastsetter at loven trer i kraft straks.

Forslag til § 7 andre ledd fastsetter at lovens §§ 2 og 4 skal oppheves når utvalget har avsluttet arbeidet sitt.

7 Utkast til lovtekst

§ 1 Formålet med loven

Loven skal sikre at det uavhengige utvalget som skal granske straffesaken mot Viggo Kristiansen i Baneheia-saken og foreta en gjennomgang av Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker, oppnevnt av Kongen i statsråd 10. februar 2023, får tilgang til nødvendige opplysninger for å få utført sitt arbeid i henhold til mandatet, og å gi utvalget adgang til å behandle disse opplysningene.

§ 2 Opplysninger til utvalget

Enhver kan uten hinder av taushetsplikt gi utvalget opplysninger som er nødvendige for utvalgets arbeid. Dette gjelder også opplysninger som nevnt i straffeprosessloven § 119 første ledd og tvisteloven § 22-5 første ledd.

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

§ 3 Taushetsplikt

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

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

§ 4 Behandling av personopplysninger

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

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

Utvalget er behandlingsansvarlig frem til utvalget har avsluttet sitt arbeid.

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

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

§ 6 Forholdet til arkivregelverket

Arkivmateriale som ikke skal avleveres til Arkivverket skal kasseres når utvalget har avsluttet sitt arbeid.

§ 7 Ikrafttredelse og opphør

Loven trer i kraft straks.

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