

Høringsnotat

Lovavdelingen

Dato: 7. juli 2020

Saksnr: 20/3291

Høringsfrist: 15. juli 2020

Forslag til lov om informasjonstilgang mv. for Koronakommisjonen

Innhold

1	Hovedinnholdet i høringsnotatet.....	2
2	Bakgrunnen for lovforslaget.....	2
2.1	Oppnevningen av Koronakommisjonen.....	2
2.2	Kommisjonens behov for opplysninger	4
3	Gjeldende rett	5
3.1	Innledning.....	5
3.2	Taushetsplikt – generelle utgangspunkter.....	5
3.3	Forvaltningsloven	5
3.4	Offentleglova.....	7
3.5	Personvernforordningen og personopplysningsloven.....	8
3.6	Arkivregelverket	9
3.7	Rundskriv G-48/75 Regler for granskingskommisjoner.....	9
3.8	Grunnloven og menneskerettighetene.....	10
4	Departementets vurderinger	11
4.1	Om lovforslaget – behovet for lovregulering.....	11
4.2	Lovens formål.....	12
4.3	Adgangen til å gi opplysninger til kommisjonen	13
4.4	Kommisjonens taushetsplikt og adgang til å formidle opplysninger	14
4.5	Personopplysninger.....	15
4.5.1	Kommisjonens adgang til å behandle personopplysninger	15
4.5.2	Begrensninger i retten til innsyn i egne personopplysninger	15
4.6	Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene	17
4.6.1	Grunnloven § 102 mv.....	17
4.6.2	Grunnloven § 97	17
4.7	Forholdet til arkivregelverket.....	18
4.8	Tidsavgrensning.....	18
4.9	Forbud mot bruk av opplysninger som bevis i senere saker	18
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	19
6	Merknader til de enkelte paragrafene	19
	Forslag til lov om informasjonstilgang mv. for den uavhengige kommisjonen som skal gjennomgå og evaluere myndighetenes håndteringen av Covid-19-pandemien i Norge (Koronakommisjonen)	21

1 Hovedinnholdet i høringsnotatet

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring et forslag til lov om informasjonstilgang mv. for kommisjonen som skal gjennomgå og trekke lærdom fra Covid-19-utbruddet i Norge (Koronakommisjonen).

Regjeringen oppnevnte 24. april 2020 en uavhengig kommisjon som skal gjennomgå og trekke lærdom fra myndighetenes håndtering av Covid-19-utbruddet i Norge (Koronakommisjonen). Kommisjonen skal kartlegge alle relevante sider ved håndteringen av utbruddet. Hensikten er å få en grundig og helhetlig gjennomgang og evaluering av myndighetenes håndtering av pandemien.

Lovforslaget som nå sendes på høring, skal gi Koronakommisjonen tilgang til informasjon som er nødvendig for at kommisjonen kunne utføre sine oppgaver på en best mulig måte. Forslaget inneholder regler om informasjonstilgang, taushetsplikt, rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger for kommisjonen og forbud mot at opplysninger kommisjonen mottar, kan brukes som bevis i senere rettsaker.

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 med sammenlignbare mandat og oppgaver. Det vises blant annet til reguleringen av tilsvarende spørsmål for Barnevoldsutvalget, Partnerdrapsutvalget og NAV-granskningsutvalget, jf. henholdsvis lov 27. mai 2016 nr. 13 om informasjonstilgang m.m. for Barnevoldsutvalget, lov 29. november 2019 nr. 75 om informasjonstilgang m.m. for Partnerdrapsutvalget og lov 20. desember 2019 nr. 85 om informasjonstilgang mv. for utvalget for ekstern gransking av saken knyttet til feilaktig praktisering av adgangen til å motta sykepengar, arbeidsavklaringspenger og pleiepengar ved opphold i et annet EØS-land. Departementet har samtidig tilpasset lovutkastet til Koronakommisjonens arbeid og mandat.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Oppnevningen av Koronakommisjonen

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

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

«1. Bakgrunn

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

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

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

2. Mandat

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

- Myndighetenes beredskap og planverk for pandemier både på nasjonalt og kommunalt nivå sett hen til tidligere pandemier og scenarioer
- Berørte departementer og virksomheters forberedelser, håndtering og samarbeid, herunder ansvarsdeling og samarbeid mellom Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet
- Iverksatte tiltak for å redusere smittespredning, bedre kapasiteten i helsetjenesten og behandle pasienter
- Iverksatte tiltak i primærhelsetjenesten og tiltak, forberedelser og beredskap i kommunene for å ivareta beboere i heldøgns omsorg
- Ansvarsdelingen og samarbeidet mellom statlig og kommunalt nivå
- Kommunikasjon og informasjon til befolkningen, og befolkningens adferd og respons
- Økonomiske og sosiale konsekvenser av pandemien og smittetiltakene
- Hvordan de bredere, samfunnsmessige konsekvensene av pandemien ble håndtert og fulgt opp av myndighetene
- Hvordan sentrale samfunnsfunksjoner, herunder de demokratiske, klarte å opprettholde sin funksjon, og om de rette funksjonene ble identifisert og ivarettatt

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

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

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

3. Kommisjonens arbeid

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

Kommisjonen skal foreta de undersøkelser og innhente de opplysninger som er nødvendige for å belyse sakskomplekset. Hvis kommisjonen anser det nødvendig å innhente dokumenter som

inneholder taushetsbelagte opplysninger, kan det bli aktuelt at regjeringen fremmer et lovforslag som kan gi kommisjonen tilgang til slike opplysninger.

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

Kommisjonen kan innhente ekstern kompetanse til bruk for arbeidet.

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

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

Kommisjonen skal levere sitt arbeid innen utgangen av mars 2021. Dersom kommisjonen kommer til at det ikke er grunnlag for å trekke endelige konklusjoner på dette tidspunktet, skal kommisjonen levere en delrapport som omfatter planverk og beredskap, sett hen til tidligere pandemier og scenarier, samt håndteringen av utbruddsfasen våren 2020 innen utgangen av mars 2021. Kommisjonen kan utarbeide flere delrapporter dersom dette anses hensiktsmessig, men disse skal i tilfelle offentliggjøres samtidig med at kommisjonen avgir sin endelige rapport.»

2.2 Kommisjonens behov for opplysninger

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

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

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

3 Gjeldende rett

3.1 Innledning

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

For å kunne utføre sitt oppdrag, vil kommisjonen ha behov for tilgang til opplysninger fra andre forvaltningsorganer som har behandlet saker dekket av kommisjonens mandat. I hvilken grad offentlige kommisjoner kan få tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra andre offentlige myndigheter, vil særlig avhenge av hvilke opplysninger det er aktuelt å innhente, og hvilken taushetsplikt som gjelder for de som utfører arbeid eller tjeneste for det aktuelle forvaltningsorganet. Videre kan også andre personer være underlagt taushetsplikt som begrenser deres adgang til å meddele opplysninger til kommisjonen.

3.2 Taushetsplikt – generelle utgangspunkter

Den generelle forvaltningsmessige taushetsplikten er regulert i forvaltningsloven §§ 13 flg., og den gjelder i utgangspunktet for alle som utfører «tjeneste eller arbeid» for et forvaltningsorgan. Innenfor enkelte forvaltningsområder gjelder en noe utvidet eller strengere taushetsplikt enn det som følger av de generelle bestemmelsene i forvaltningsloven. Dette omfatter for eksempel barnevernet, jf. barnevernloven § 6-7 andre ledd, og sosiale tjenester innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen, jf. sosialtjenesteloven § 44 andre ledd.

Profesjonsbestemt (eller yrkesmessig) taushetsplikt er en særskilt taushetsplikt for visse yrkesutøvere, innholdsmessig gjerne strengere enn det som følger av bestemmelsene i forvaltningsloven. Den profesjonsbestemte taushetsplikten følger til dels av særlovgivning som gjelder for bestemte yrkesgrupper. Blant annet er helsepersonell, ansatte i finans- og verdipapirforetak, eiendomsmeglere og ansatte ved familievernkontorer undergitt slik særskilt taushetsplikt, jf. helsepersonelloven §§ 21 flg., verdipapirhandeloven § 10-4, finansforetaksloven § 16-2 og eiendomsmeglingsloven § 3-6. For enkelte andre grupper, som prester, forstandere i trossamfunn og advokater, følger det motsetningsvis av straffeloven § 211, straffeprosessloven § 119 og tvisteloven § 22-5 at det gjelder en profesjonsbasert taushetsplikt, men denne taushetsplikten er ikke nærmere lovfestet.

3.3 Forvaltningsloven

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

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

gjelder for opplysninger om «tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår».

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

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

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

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

- at opplysninger formidles til de som er parter i saken (nr. 1).
- at opplysninger brukes for å oppnå det formålet de er gitt eller innhentet for, som saksforberedelse, avgjørelse, oppfølging og kontroll (nr. 2).
- at opplysningene brukes for statistisk bearbeiding, utrednings- og planleggingsoppgaver, eller i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen (nr. 4).
- at forvaltningsorganet gir andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet, og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag (nr. 5).
- at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver (nr. 6).

Etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e er en «part» en person som en avgjørelse retter seg mot, eller som saken ellers direkte gjelder. Formålet med kommisjonens arbeid er systemgransking, og kommisjonens arbeid vil ikke rette seg mot eller direkte gjelde bestemte personer. Kommisjonen 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.

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

3.4 Offentleglova

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

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

«Saksdokument for organet er dokument som er 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 en offentlig oppnevnt kommisjon omfattes av lovens saksdokumentbegrep.

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

Offentliglova kapittel 3 inneholder flere bestemmelser som gir hjemmel for å unnta opplysninger eller dokumenter fra offentlighet. § 14 første ledd åpner for eksempel for å unnta dokumenter som kommisjonen selv har utarbeidet for sin interne saksforberedelse (såkalte «organinterne dokumenter»). Dette vil omfatte kommisjonens nedtegnninger av eller referater fra muntlige forklaringer, forutsatt at den som avgir forklaringen, ikke får med en kopi av dokumentet. Unntaket vil kunne brukes selv om den som avgir forklaringen, får lese gjennom nedtegningen eller referatet hos kommisjonen.

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

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

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

3.5 Personvernforordningen og personopplysningsloven

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

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

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

Artikkel 9 oppstiller særskilte regler for behandling av såkalte særlige kategorier av personopplysninger (tidligere kalt sensitive personopplysninger), som blant annet omfatter helseopplysninger. Etter artikkel 9 nr. 2 bokstav g kan særlige kategorier personopplysninger behandles dersom behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, på grunnlag av nasjonal rett som skal stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser.

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

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

Personvernforordningen kapittel 3 gir den registrerte rettigheter knyttet til behandlingen av personopplysninger. Etter artikkel 23 nr. 1 bokstav e kan nasjonal rett begrense rekkevidden av forpliktelsene og rettighetene fastsatt i artikkel 12–22 når en slik begrensning overholder det vesentligste innholdet i de grunnleggende

rettighetene og frihetene og er et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre «viktige mål av generell allmenn interesse». Etter artikkel 23 nr. 2 skal nasjonale lover som begrenser nevnte forpliktelser og rettigheter når det er relevant, minst inneholde bestemmelser om formålene med behandlingen, kategoriene av personopplysninger, omfanget av begrensningene som er innført, garantiene for å unngå misbruk eller ulovlig tilgang eller overføring, spesifisering av den behandlingsansvarlige, lagringsperioder og gjeldende garantier, idet det tas hensyn til arten, omfanget av og formålene med behandlingen, risikoene for de registrertes rettigheter og friheter og de registrertes rett til å bli underrettet om begrensningen, med mindre dette kan skade formålet med begrensningen.

3.6 Arkivregelverket

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

Etter forskriften § 9 første ledd at offentlige organer skal 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 offentliglova § 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 holdes 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.

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

3.7 Rundskriv G-48/75 Regler for granskingskommisjoner

I mandatet er det vist til at kommisjonen skal følge de reglene og prinsippene som er lagt til grunn i Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv G-48/75 Regler for granskingskommisjoner. I rundskrivet er det gitt nærmere veiledning om oppnevning av granskingskommisjoner og om de saksbehandlingsregler som må eller bør følges.

På bakgrunn av at kommisjonens oppgave er rettet mot en helhetlig evaluering av myndighetenes håndtering av pandemien, ikke å utrede eller granske eventuelle feil gjort av enkeltpersoner, vil mange av reglene og prinsippene i rundskriv G-48/75 ikke få anvendelse for kommisjonens arbeid. Eksempelvis må det legges til grunn

at reglene om partsrettigheter i rundskrivet ikke vil komme til anvendelse for kommisjonens arbeid.

3.8 Grunnloven og menneskerettighetene

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

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

«Art 8. Retten til respekt for privatliv og familieliv

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

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

Grunnloven § 102 første ledd første punktum lyder:

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

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

Retten til privatliv etter Grunnloven § 102 omfatter enkeltindividers personvern. Den skisserte ordningen vil gi kommisjonen muligheten til å innhente taushetsbelagte personopplysninger, også særlige kategorier av personopplysninger og personopplysninger om straffbare forhold mv., 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. I avsnitt 60 fremgår det at forholdsmessighetsvurderingen «må ha for øye balansen mellom de beskyttede individuelle interessene på den ene siden og de legitime samfunnsbehovene som begrunner tiltaket på den andre».

4 Departementets vurderinger

4.1 Om lovforslaget – behovet for lovregulering

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

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

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

Departementet mener at det verken vil være hensiktsmessig eller tilstrekkelig å basere formidlingen av opplysninger på samtykke alene. Det vil være krevende å innhente samtykke fra alle aktuelle berørte, og et samtykkekrav kan medføre at opplysninger ikke meddeles kommisjonen. Man risikerer da at kommisjonens informasjonsgrunnlag blir systematisk skjevt, noe som forringer validiteten.

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

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

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

kan være underlagt profesjonsbestemt taushetsplikt, og unntaket i forvaltningsloven § 13 b nr. 4 er derfor ikke tilstrekkelig.

Departementet mener også hensynet til klarhet og tydelighet tilsier at adgangen til å gi opplysninger til kommisjonen bør lovreguleres særskilt. Det er et selvstendig og vesentlig poeng at lovhjemmelen bør være klarest mulig, slik at det ikke oppstår tvil om offentlige myndigheter og profesjonsutøveres adgang til å gi opplysninger til kommisjonen uten å bryte lovbestemt taushetsplikt.

For å sikre kommisjonens tilgang til opplysninger, foreslår departementet derfor å lovregulere at enhver, uten hinder av taushetsplikt, kan gi til kommisjonen de opplysninger som er nødvendig for kommisjonens arbeid. Forslaget er nærmere omtalt nedenfor i punkt 5.2.

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

Etter departementets oppfatning er det således både behov for å lovregulere hvilken taushetsplikt som skal gjelde for kommisjonen, og kommisjonens adgang til å formidle disse opplysningene. Forslaget er nærmere omtalt nedenfor i punkt 5.3.

For det tredje må det sikres at kommisjonen har et tilstrekkelig rettsgrunnlag etter personvernforordningen for innhenting og den videre behandlingen av personopplysningene, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e, artikkel 6 nr. 4 og artikkel 9 nr. 2 bokstav g i personvernforordningen. Se nærmere omtale nedenfor i punkt 5.4.

Departementet viser til at ved oppnevningen av andre sammenlignbare kommisjoner har tilsvarende spørsmål vært gjenstand for lovregulering. Dette gjelder blant annet for Barnevoldsutvalget, Partnerdrapsutvalget og NAV-granskningsutvalget, jf. henholdsvis lov 27. mai 2016 nr. 13 om informasjonstilgang m.m. for Barnevoldsutvalget, lov 29. november 2019 nr. 75 om informasjonstilgang m.m. for Partnerdraps-utvalget og lov 20. desember 2019 nr. 85 om informasjonstilgang mv. for utvalget for ekstern gransking av saken knyttet til feilaktig praktisering av adgangen til å motta sykepengar, arbeidsavklaringspenger og pleiepengar ved opphold i et annet EØS-land.

4.2 Lovens formål

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

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

4.3 Adgangen til å gi opplysninger til kommisjonen

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

Taushetsplikten etter forvaltningsloven, andre forvaltningsrettslige lover, helsepersonelloven osv. skal verne om enkeltindividers personlige og private sfære og om forretningsrelaterte forhold når det kan føre til økonomisk skade dersom opplysningene kommer ut. Taushetsplikt kan også verne om andre hensyn, som å ivareta allmenhetens tillitt til offentlige myndigheter og andre aktører. I avveiningen av om det skal gis en egen lovbestemmelse om fritak fra taushetsplikt, finner departementet at hensynet til samfunnsnytt av kommisjonens arbeid må være avgjørende. Departementet mener at det ikke vil være gjennomførbart for kommisjonen å oppfylle mandatet uten at det gis fritak fra lovbestemte taushetspliktsregler. Departementet har videre lagt vesentlig vekt på at informasjonsvernet kan ivaretas ved at kommisjonen pålegges en like streng taushetsplikt som avgiveren av opplysningene er underlagt. Et annet vesentlig moment er at loven ikke pålegger noen plikt til å gi opplysninger.

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

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

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

Departementet legger til grunn at bestemmelsen gir et supplerende rettsgrunnlag for utlevering og innhenting av personopplysninger i samsvar med personvernforordningen artikkel 6 nr. 3, jf. nr. 1 bokstav e, og åpner for

viderebehandling i samsvar med artikkel 6 nr. 4. Det legges også til grunn at bestemmelsen gir unntak fra forbudet mot behandling av særlige kategorier av personopplysninger, jf. artikkel 9 nr. 2 bokstav g.

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

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

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

4.4 Kommisjonens taushetsplikt og adgang til å formidle opplysninger

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

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

Det foreslås følgende unntak fra forvaltningslovens taushetspliktsregler:

For det første, siden noen av opplysningene kommisjonen vil motta, trolig må regnes som til dels svært sensitive, foreslår departementet at kommisjonens taushetsplikt skal gjelde i 100 år. Etter forvaltningsloven bortfaller taushetsplikten

etter 60 år. Det presiseres at dette ikke skal medføre begrensninger i en strengere taushetsplikt som følger av annet grunnlag enn forvaltningsloven. Dersom opplysninger er underlagt en taushetsplikt som ikke foreldes, eller som gjelder for en lengre periode enn 100 år, skal plikten ikke bortfalle etter 100 år.

For det andre foreslås det at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 ikke skal gjelde for kommisjonen. Etter denne bestemmelsen er taushetsplikt etter § 13 ikke til hinder for at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, «når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver». Det fremgår av mandatet at Kommisjonen ikke skal ta stilling til straffeansvar eller annet rettslig ansvar i forbindelse med håndteringen. Det siste alternativet i § 13 b første ledd nr. 6, «naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver», vil derfor trolig ikke være aktuelt for kommisjonen i noe tilfelle. Departementet ser det også lite aktuelt at kommisjonen skulle anmelde eller gi opplysninger om lovbrudd ut fra allmenne hensyn.

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

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

4.5 Personopplysninger

4.5.1 Kommisjonens adgang til å behandle personopplysninger

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

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

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

4.5.2 Begrensninger i retten til innsyn i egne personopplysninger

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».

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

Bestemmelsen, som foreslås tatt inn i § 4 andre ledd, innebærer at den registrertes rett til innsyn ikke gjelder «så langt det vil kreve en uforholdsmessig stor innsats å gi innsyn». Formuleringen «så langt» er vesentlig for at begrensningen i innsynsretten skal være i tråd med forholdsmessighetskravet i personvernforordningen artikkel 23. 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 innsynskrav, viser departementet til at det er mulig å klage til Datatilsynet. Unntaket fra innsynsretten er ikke ment å begrense den registrertes rett til å klage og å bruke rettsmidler etter personvernforordningen kapittel 8.

Departementet foreslår ingen ytterligere begrensninger i den registrertes rettigheter etter personvernforordningen.

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

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

4.6 Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene

4.6.1 Grunnloven § 102 mv.

Forslaget om å gi kommisjonen adgang til å innhente opplysninger innebærer et inngrep i enkeltindivers rett til privatliv, og det må derfor oppfylle de kravene som følger av Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17, jf. punkt 3.8 ovenfor.

Dersom lovforslaget som nevnt i punkt 4.5.1 vedtas, vil det foreligge en klar lovhjemmel for behandlingen og dette kravet vil være oppfylt. Formålet med inngrepet er å evaluere offentlige myndigheters håndtering av Covid-19-utbruddet og bidra til en forbedring av Norges fremtidige beredskap og krisehåndtering, hvilket må anses å være et viktig og legitimt formål.

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

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

For å ivareta personvernet og sikre at behandlingen av personopplysninger skjer på en tryggende måte, foreslår departementet at tilgangen på de taushetsbelagte opplysningene bare skal gjelde for en tidsbegrenset periode, og at kommisjonens taushetsplikt skal gjelde i 100 år.

Departementet presiserer at det vil være en forholdsvis liten krets av personer som skal motta de taushetsbelagte opplysningene på grunnlag av kommisjonens arbeid, og kommisjonen er underlagt en like streng taushetsplikt som avgiveren.

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

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.

4.6.2 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 omstendigheter vil også inngrep i etablerte rettigheter og posisjoner med virkning fremover i tid kunne rammes.

Lovforslaget legger til rette for at kommisjonen skal få tilgang til taushetsbelagt informasjon som enkeltpersoner kan ha avgitt med en forventning om konfidensialitet. Kommisjonen vil være underlagt taushetsplikt etter forslaget § 3, og det foreslås i § 5 et forbud mot bruk av opplysninger som kommisjonen har

mottatt som bevis i senere straffesak eller i sivil sak. Det eventuelle inngrep som lovforslaget vil gjøre i den enkeltes forventning om konfidensialitet, fremstår derfor som svært begrenset. Lovavdelingen har i en uttalelse 8. juni 2009 (JDLOV-2009-4068) vurdert forholdet til Grunnloven § 97 ved innføring av opplysningsplikt overfor et undersøkelsesutvalg uten hinder av taushetsplikt. Uttalelsen er inntatt som vedlegg nummer 2 til Innst. O. nr. 132 (2008–2009), og det vises til denne.

4.7 Forholdet til arkivregelverket

Departementet viser til at personvernforordningen i artikkel 17 nr. 3 bokstav b fastsetter at den registrerte ikke kan kreve sletting av personopplysninger når behandling er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse. Dette omfatter for eksempel arkiveringsplikt.

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

4.8 Tidsavgrensning

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

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

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

4.9 Forbud mot bruk av opplysninger som bevis i senere saker

Departementet foreslår at det inntas en bestemmelse om at opplysninger kommisjonen har mottatt i sitt arbeid ikke kan brukes som bevis i en eventuell senere straffesak eller sivil sak.

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

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

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

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

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget vil i liten grad ha økonomiske eller administrative konsekvenser. Kostnadene ved kommisjonens arbeid dekkes innenfor Statsministerens kontors ordinære budsjetttrammer. Reglene om informasjonstilgang mv. vil i seg selv i liten grad påvirke kostnadene ved kommisjonens arbeid.

6 Merknader til de enkelte paragrafene

Til § 1

Bestemmelsen fastsetter at formålet med loven er å sikre at den uavhengige kommisjonen som skal gjennomgå, evaluere og trekke lærdom fra myndighetenes håndteringen av Covid-19-pandemien i Norge (Koronakommisjonen) får nødvendige opplysninger for å få utført sitt arbeid.

Til § 2

Bestemmelsen fastsetter at enhver kan gi utvalget opplysninger som er nødvendige for utvalgets arbeid, uten hinder av taushetsplikt.

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.

Forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjelder for utvalget, med unntak av noen særregler.

Det følger av § 3 første ledd første punktum at taushetsplikten bortfaller først etter 100 år. Den vanlige fristen etter forvaltningsloven § 13 c tredje ledd er på 60 år. Etter første ledd andre punktum gjelder ikke forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 for utvalget. Utvalget kan derfor ikke gi påtalemyndigheten eller kontrollmyndigheter opplysninger om lovbrudd ut fra allmenne hensyn.

Etter § 3 andre ledd kan utvalget og andre som utfører arbeid eller tjeneste for utvalget, få en strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningslovens alminnelige 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 opplysningene være underlagt de samme strengere reglene for taushetsplikt som følger av vedkommende særlov.

Til § 4

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

Første ledd presiserer at utvalget har hjemmel i lov 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 gjelder ikke «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.

Til § 5

Bestemmelsen fastsetter at opplysninger som utvalget har mottatt i medhold av § 2, ikke kan brukes som bevis i en senere straffesak eller sivil sak. Bestemmelsen er rettet mot utveksling av opplysninger mellom utvalget og tredjepersoner som gir opplysninger til utvalget. Bestemmelsen går foran de alminnelige 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.

Til § 6

Bestemmelsen fastsetter at alt materiale som ikke skal avleveres til Arkivverket, skal kasseres etter at utvalget har avsluttet sitt arbeid. Dette vil være materiale som ikke er omfattet av arkiveringsplikten etter forskrift om offentlige arkiv § 14 eller bevaringspåbudet i forskriften § 15.

Til § 7

Loven skal tre i kraft straks. Lovens §§ 2 og 4 skal oppheves når utvalget har levert sin utredning.

Forslag til lov om informasjonstilgang mv. for den uavhengige kommisjonen som skal gjennomgå og evaluere myndighetenes håndteringen av Covid-19-pandemien i Norge (Koronakommisjonen)

§ 1 Formålet med loven

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

§ 2 Opplysninger til kommisjonen

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

§ 3 Taushetsplikt

Medlemmene i kommisjonen og enhver som utfører tjeneste eller arbeid for kommisjonen, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 f, likevel slik at taushetsplikten først bortfaller etter 100 år. 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.

§ 4 Behandling av personopplysninger

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

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

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

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

§ 6 Kassering av dokumenter

Materiale som ikke skal arkiveres etter reglene i arkivlova med tilhørende forskrifter, skal kasserers når utvalget har avsluttet sitt arbeid.

§ 7 Ikrafttredelse og opphør

Loven trer i kraft straks.

§§ 2 og 4 oppheves når kommisjonen har levert sin utredning.