



STORTINGET

Innst. 144 L

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om lov om informasjonstilgang mv. for Kommisjonen for å granske fornorskingspolitikk og urett overfor samer, kvener og norskfinner (Sannhets- og forsoningskommisjonen)

Til Stortinget

Innledning

I denne innstillingen foreslås en særlov med det formål å gi Sannhets- og forsoningskommisjonen tilgang til informasjon som er nødvendig for at kommisjonen skal kunne utføre sine oppgaver i henhold til mandatet på en fullgod måte. Lovforslaget inneholder konkrete bestemmelser om adgang til å gi opplysninger til kommisjonen, taushetsplikt for kommisjonen, rettsgrunnlag for kommisjonens behandling av personopplysninger og forbud mot bruk av opplysninger som bevis i senere straffesak og sivil sak.

Bakgrunn

Sannhets- og forsoningskommisjonen (Kommisjonen for å granske fornorskingspolitikk og urett overfor samer, kvener og norskfinner) ble oppnevnt av Stortinget 14. juni 2018. Kommisjonen skal ferdigstille sitt arbeid innen 1. september 2022 og overlevere sin rapport til Stortingets presidentskap.

Kommisjonens mandat fremgår av Innst. 408 S (2017–2018) fra Stortingets presidentskap. Granskningsformål er å legge grunnlag for anerkjennelse av samers, kveners og norskfinners erfaringer i møte med

norske myndigheters politikk og de konsekvensene disse erfaringene har hatt for dem som grupper og individer. Hensikten er å etablere en felles forståelse av myndighetenes og det norske samfunnets behandling av hele eller deler av de kvenske og samiske befolkningene og deres kultur.

Granskningen skal ha et fremtidsrettet perspektiv. Hovedmålsettingen er at kommisjonen, gjennom å etablere en felles forståelse av fornorskingspolitikken og dens konsekvenser, skal legge grunnlaget for fortsatt forsoning mellom samer, kvener/norskfinner og majoritetsbefolkningen. Kommisjonens oppgave er tredelt:

1. Kommisjonen skal gjennomføre en historisk kartlegging for å beskrive norske myndigheters politikk og virksomhet overfor de nevnte gruppene fra rundt 1800 og frem til i dag. Kommisjonen skal i den forbindelse undersøke og dokumentere ideologien og målene bak politikken, virkemidlene som ble tatt i bruk i gjennomføringen av den, og virkningene for enkeltpersoner og grupper.
2. Kommisjonen skal undersøke ettervirkningene av fornorskingspolitikken i dag, dette først og fremst knyttet til samisk og kvensk/finsk språk og kultur i dagens samfunn og materielle, sosiale, helsemessige og identitetsmessige ettervirkninger av fornorskingspolitikken – både for gruppene som helhet og for enkeltindivider.
3. Kommisjonen skal foreslå tiltak for videre forsoning som kan skape større likeverd mellom majoritets- og minoritetsbefolkningen, og legge frem forslag til tiltak som kan bidra til å informere og øke den generelle kunnskapen i samfunnet om samisk og kvensk/finsk språk og kultur.

Stortingets presidentskap mottok 18. september 2019 brev fra Sannhets- og forsoningskommisjonens leder Dagfinn Høybråten.

Presidentskapet besluttet 21. november 2019 å tilrå at brevet oversendes kontroll- og konstitusjonskomiteen for behandling. Saken ble referert i Stortingets møte 26. november 2019 og vedtatt sendt kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Det anmodes i brevet fra kommisjonens leder om at det tilrettelegges for at Stortinget vedtar en særlov for kommisjonens arbeid, som gir enklere innsyn i klausulert arkivmateriale og tydeliggjør reglene for taushetsplikt og hvilken anledning kommisjonen har til å behandle personopplysninger. Det anmodes videre om at det blir tilrettelagt for at offentlige myndigheter og andre gis anledning til å formidle relevante taushetsbelagte opplysninger til kommisjonen. Det vises blant annet til at kommisjonen må gis adgang til opplysninger som er underlagt taushetsplikt, for å kunne gjennomgå historien i dybden og få tilstrekkelig grunnlag for sitt arbeid.

Hovedhensikten med en særlov vil være å skape forutberegnelighet og rettslig klarhet knyttet til kommisjonens innhenting og bruk/behandling av informasjon – innenfor rammene av mandatet. Kommisjonen vurderer det selv som nødvendig med en særlov for at den skal kunne utføre sitt arbeid i tråd med mandatet. Det opplyses i tillegg i brevet at fastsettelse av klare bestemmelser om varig taushetsplikt for kommisjonens medlemmer anses å kunne øke tilliten til kommisjonen og bidra til at flere vil meddele relevant og viktig informasjon. Kommisjonens leder viser videre til at det har vært avholdt to møter med Arkiverket, som ønsker å legge til rette for kommisjonens tilgang til arkivene på best mulig måte. Det fremheves at en generell hjemmel for innsyn i klausulerte arkiv for kommisjonen vil lette tilgangen til arkivmaterialet betraktelig.

Som vedlegg til kommisjonens brev 18. september 2019 følger et utkast til lovforslag. Forslaget er basert på tidligere, liknende lovgivning, særlig bestemmelsene i lov 19. juni 2009 nr. 73 om utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv. Lovutkastet inneholder 5 paragrafer:

§ 1 Formål

Formålet med loven er å gi kommisjonen oppnevnt av Stortinget 14. juni 2018 for å granske fornorskingspolitikk og urett overfor samer, kvener og norskfinner (Sannhets- og forsoningskommisjonen), tilgang på opplysninger som er nødvendige for å få utført sitt arbeid i henhold til mandatet.

§ 2 Opplysninger til kommisjonen

Uten hinder av taushetsplikt kan kommisjonen gis de opplysninger som er nødvendige for kommisjonens arbeid.

§ 3 Behandling av sensitive personopplysninger

Kommisjonen kan behandle sensitive personopplysninger som er nødvendige og relevante for formålet med kommisjonens arbeid uten at det foreligger samtykke fra de personer opplysningene gjelder.

§ 4 Taushetsplikt

Medlemmene av kommisjonen og enhver som utfører tjeneste eller arbeid for kommisjonen har taushetsplikt etter reglene i forvaltningsloven av 10. februar 1967 §§ 13 til 13 f.

Når personer som nevnt i første ledd mottar opplysninger som er undergitt strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, skal tilsvarende strenge taushetsplikt gjelde.

Taushetsplikt som nevnt i andre ledd er ikke til hinder for at opplysningene bringes videre i den grad den som har krav på taushet samtykker, dersom opplysningene gis i statistisk form, anonymiseres eller dersom de er alminnelig tilgjengelig andre steder.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet og etter at kommisjonen har avsluttet sin virksomhet.

§ 5 Ikrafttredelse mv.

§§ 1 til 4 trer i kraft straks. Når kommisjonen har avlevert sin utredning, kan §§ 1 til 3 oppheves.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Linda Monsen Merkesdal, fra Høyre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, fra Fremskrittspartiet, Solveig Horne, fra Senterpartiet, Hans Inge Myrvold, fra Sosialistisk Venstreparti, Freddy André Øvstegård, fra Venstre, Terje Breivik, og uavhengig representant Ulf Leirstein, viser til anmodningen om at det vedtas en særlov om informasjonstilgang og taushetsplikt m.m. for Sannhets- og forsoningskommisjonen, oversendt fra kommisjonens leder. Komiteen viser til at Sannhets- og forsoningskommisjonen er oppnevnt av Stortinget og dermed ikke som sådan er omfattet av lovgivning som forvaltningsloven og offentlighetsloven, dette til forskjell fra regjeringsoppnevnte utvalg som anses som forvaltningsorganer og dermed i utgangspunktet omfattes av lov- og regelverk som gjelder for offentlige forvaltningsorganer generelt.

Nærmere om kommisjonens behov for tilgang til opplysninger

Komiteen mener det er et reelt behov for regulering av flere forhold knyttet til kommisjonens tilgang til taushetsbelagt informasjon, behandling av personopplysninger og taushetsplikt for kommisjonens medlemmer, og at det dermed bør vedtas en særlov om informasjonstilgang og taushetsplikt mm., slik som foreslått av kommisjonens leder. Formålet med loven vil være å gi kommisjonen tilgang til informasjon som er nødvendig for at kommisjonen skal kunne utføre sine oppgaver nedfelt i mandatet på en fullgod måte. Komiteen viser til at for at kommisjonen skal komme i gang med sitt arbeid i full bredde og utføre det i henhold til formålet med granskningen, anses en nærmere regulering av kommisjonens informasjonstilgang og behandling av personopplysninger avgjørende.

Det følger av kommisjonens mandat at «[o]ffentlige myndigheter og andre som utfører oppgaver på vegne av det offentlige, skal yte den bistand som er nødvendig for at kommisjonen kan utføre de oppgaver som fremgår av dens mandat», jf. Innst. 408 S (2017–2018) s. 4. Det er med dette i utgangspunktet forutsatt at offentlige myndigheter skal stille til rådighet for kommisjonen alt av materiale som kommisjonen anser kan være av interesse. Det er generelt antatt at Stortinget kan instruere regjeringen om å gi kommisjoner adgang til opplysninger underlagt taushetsplikt av hensyn til offentlige interesser. Det vil likevel være nødvendig med hjemmel i lov dersom kommisjonen skal kunne kreve utlevert dokumenter fra andre enn de som er underlagt regjeringens instruksjonsmyndighet, eller dersom private skal kunne utlevere dokumenter de er pålagt taushetsplikt for. Det vil også være nødvendig med hjemmel i lov for utlevering av informasjon belagt med taushetsplikt som beskytter private interesser og/eller er hjemlet i lov, også for organer underlagt regjeringens instruksjonsmyndighet – dette kan typisk gjelde helseopplysninger eller annet personsensitivt materiale.

For å sikre at kommisjonen kan gis tilgang på den informasjon som er nødvendig for at den skal kunne utføre sine oppgaver slik det er forutsatt i mandatet, mener komiteen det er behov for å vedta en særlov slik kommisjonen har anmodet om. Sannhets- og forsoningskommisjonen skal som ledd i å granske fornorskingspolitikk og urett overfor samer, kvener og norskfinner dokumentere historiene til de berørte personene, og vil i denne forbindelse måtte behandle personopplysninger. Kommisjonen skal ta utgangspunkt i eksisterende forskning for å gjøre en historisk kartlegging av fornorskingspolitikken. I tillegg til skriftlige kilder er det forutsatt i mandatet at kommisjonen skal innhente informasjon fra muntlige kilder. Basert på samtykke er arbeidet med å dokumentere historier fra enkeltpersoner allerede i gang. Kommisjonen vil også

snarlig gå i gang med temaintervjuer (dybdeintervjuer) og arkivundersøkelser. Når det gjelder skriftlige kilder, viser komiteen til at det er opplyst at Arkivverket ønsker å tilrettelegge for kommisjonens tilgang til arkivene på best mulig måte. Samtidig har Arkivverket gitt uttrykk for at en generell hjemmel for innsyn i klausulerte arkiv vil lette kommisjonens tilgang til relevant arkivmateriale betraktelig, og at Arkivverket anser dette som en formålstjenlig og ressursbesparende løsning.

Komiteen er enig i disse betraktningene og påpeker i den forbindelse at kommisjonens mandat setter rammer for hvilke opplysninger som anses nødvendige, og som kommisjonen dermed kan behandle. Kommisjonens tilgang til taushetsbelagte opplysninger vil derfor være begrenset av dette. I tillegg er det etter komiteens vurdering viktig at det samtidig klart reguleres at kommisjonens medlemmer og andre som utfører tjeneste eller arbeid for kommisjonen, er underlagt taushetsplikt – også etter at kommisjonens arbeid er avsluttet. Det vektlegges i den sammenheng at kommisjonen forutsettes pålagt en like streng taushetsplikt som avgiveren av opplysningene er underlagt. Det oppstilles heller ingen forklarings- eller informasjonsplikt til kommisjonen. Lovforslaget anses derfor ikke å gå ut over det som anses forsvarlig sett hen til samfunnsnyttene av kommisjonens arbeid og de hensyn som begrunner taushetsplikten.

Komiteen er derfor av den oppfatning at det bør vedtas en lov som inneholder regler om adgangen til å gi opplysninger til kommisjonen, taushetsplikt og rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger for kommisjonen. Verken anonymisering eller samtykke anses om tilstrekkelig grunnlag for kommisjonens innhenting av opplysninger for at kommisjonen skal kunne utføre sine oppgaver nedfelt i mandatet på en fullgod måte.

Nærmere om lovforslaget

Lovutkastet oversendt Stortinget som vedlegg til brevet fra Sannhets- og forsoningskommisjonen er opplyst å være basert særlig på bestemmelsene i lov 19. juni 2009 nr. 73 om utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv. Komiteen har imidlertid ved sin behandling av saken ansett det naturlig å se hen til hvordan forholdet til taushetsbelagte opplysninger mv. er blitt ivarettatt og regulert ved nedsettelse av også andre kommisjoner og utvalg. Det er flere eksempler på at det har vært vurdert nødvendig å vedta særlover i forbindelse med kommisjons- og utvalgsarbeid. Ved oppnevningen av granskingskommisjonen for Scandinavian Star ble det vedtatt en egen lov om blant annet møte- og forklaringsplikt for kommisjonen, jf. Innst. 144 L (2015–2016) og lov 29. april 2016 nr. 6 om granskingskommisjonen for brannen på Scandinavian Star. Tilsvarende fremgangsmåte ble benyttet i for-

bindelse med granskningen av Mehamnulykken, jf. Innst. O. nr. 61 (2002–2003) og lov 11. april 2003 nr. 20. Komiteen bemerker at det ikke anses påkrevd å foreslå at det skal gjelde noen opplysnings- eller forklaringsplikt, slik det ble gjort i disse sakene. Ved utformingen av det konkrete lovforslaget finner imidlertid komiteen det særlig relevant å vise til to lover nylig vedtatt av Stortinget knyttet til regjeringsoppnevnte utvalg, hvor også forholdet til nyere personvernlovgivning ble drøftet og hensyntatt: 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 sykepenge, arbeidsavklaringspenge og pleiepenge ved opphold i et annet EØS-land, jf. Innst. 90 L (2019–2020) og Prop. 27 L (2019–2020), og lov 29. november 2019 nr. 75 om informasjonstilgang m.m. for Partnerdrapsutvalget, jf. Innst. 27 L (2019–2020) og Prop. 131 L (2018–2019). I alle de nevnte sakene ble det vektlagt at tilgang til relevant informasjon var nødvendig og avgjørende for at kommisjonene og utvalgene skulle kunne utføre sitt oppdrag i henhold til fastsatt mandat.

Nærmere om forholdet til forvaltningslovens regler om taushetsplikt

I tråd med anmodningen fra kommisjonens leder foreslår komiteen at forvaltningslovens taushetspliktsbestemmelser med noen unntak skal gjelde for kommisjonen, jf. lovforslaget § 4. Dette innebærer at kommisjonen og andre som utfører tjeneste eller arbeid for kommisjonen, herunder kommisjonens sekretariat, vil omfattes av forvaltningsloven § 13, som blant annet oppstiller en plikt til å hindre at andre får adgang eller kjennskap til opplysninger om «noens personlige forhold». Etter forvaltningsloven § 13 annet ledd regnes ikke opplysninger om fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted som et personlig forhold, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige.

Komiteen legger til grunn at opplysningene det er aktuelt å formidle til kommisjonen, i stor grad vil være opplysninger som regnes som personlige forhold underlagt taushetsplikt. På bakgrunn av at opplysningene kommisjonen vil motta, antas til dels å være svært sensitive, foreslås det i tillegg noen unntak fra forvaltningslovens taushetspliktsregler: Etter forvaltningsloven § 13 c tredje ledd bortfaller taushetsplikten etter 60 år. Kommisjonens taushetsplikt bør etter komiteens syn gjelde i 100 år, jf. tilsvarende bestemmelser for Nav-granskingsutvalget og Partnerdrapsutvalget og begrunnelsen for disse. Det foreslås videre at i tilfeller der kommisjonen eller andre som utfører arbeid eller tjeneste for kommisjonen, mottar opplysninger som er underlagt strengere regler om taushetsplikt enn det som føl-

ger av forvaltningsloven, vil opplysningene være underlagt de samme strengere reglene for taushetsplikt som følger av vedkommende særlov. Dette forutsettes å ikke innebære noen begrensninger i tilknytning til at strengere taushetspliktsregler skal gjelde – og heller ikke å være til hinder for at opplysninger bringes videre i den grad den enkelte strengere særlov åpner for dette, eksempelvis dersom den som har krav på taushet, samtykker, dersom opplysningene gis i statistisk form eller anonymiseres, eller dersom de er alminnelig tilgjengelig andre steder mv.

Komiteen har også vurdert om det bør foreslås at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 ikke skal gjelde for kommisjonen, jf. blant annet at slik unntak er fastsatt for Nav-granskingsutvalget og Partnerdrapsutvalget, henholdsvis i lov 20. desember 2019 nr. 85 § 3 og lov 29. november 2019 nr. 75 § 3. Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 slår fast at taushetsplikt etter § 13 ikke er til hinder for at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølging av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver. Komiteen har kommet til at det ikke er nødvendig å foreslå et slikt unntak for Sannhets- og forsoningskommisjonen. Selv om det må antas at det ikke vil være veldig praktisk at denne bestemmelsen aktualiseres, mener komiteen at kommisjonen ikke bør være avskåret fra å gi påtalemyndigheten eller kontrollmyndigheter opplysninger om lovbrudd – dersom de nærmere vilkårene for dette i bestemmelsen er oppfylt. Det er i tilfelle trolig alternativet «allmenne hensyn» som vil kunne være aktuelt for kommisjonen.

Nærmere om forholdet til personvernforordningen og personopplysningsloven

Lov 15. juni 2018 nr. 38 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). 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 nærmere omtale i Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.3.2. Det følger videre av personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g at særlige kategorier personopplysninger kan behandles dersom

«behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, på grunnlag av nasjonal rett som skal stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser».

Artikkel 10 krever at behandling av personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser som ikke utføres under en offentlig myndighets kontroll, må være tillatt etter nasjonal rett som «sikrer nødvendige garantier for de registrertes rettigheter og friheter». Komiteen merker seg at Sannhets- og forsoningskommisjonen har redegjort for at behandling av personopplysninger anses nødvendig for å utføre gransking av allmenn interesse, med henvisning til personvernforordningen artikkel 6 nr. 3. Det vises i den forbindelse også til at kommisjonen må gis tilgang til opplysninger som er underlagt taushetsplikt, for å kunne gjennomgå historien i dybden og få tilstrekkelig grunnlag for sitt arbeid. Det anses ikke hensiktsmessig eller tilstrekkelig at formidling av slike opplysninger baseres kun på samtykke.

Komiteen slutter seg til denne vurderingen. En fremgangsmåte som alene baserer tilgang på opplysninger underlagt taushetsplikt på samtykke, vil kunne innebære at informasjonstilgangen får systematiske skjvheter, og medføre at grunnlaget for kommisjonens arbeid blir ufullstendig. Dette vil igjen kunne påvirke kvaliteten på den granskningen som skal foretas.

Komiteen viser i tillegg til at den nye personopplysningsloven innebærer skjerpede krav til behandling av personopplysninger i forhold til tidligere rettstilstand. Personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b oppstiller et prinsipp om formålsbegrensning. Dette innebærer at personopplysninger som allerede er samlet inn til ett formål, bare kan brukes til et nytt formål (viderebehandles) dersom det nye formålet ikke er uforenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet. Dersom det nye formålet er uforenlig, må viderebehandlingen ha grunnlag i lov eller samtykke, jf. artikkel 6 nr. 4. Lovbestemmelser som åpner for viderebehandling, må utgjøre «et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1». Komiteen mener det ikke kan utelukkes at kommisjonens gjennomgang av arkivmateriale vil innebære en form for viderebehandling av personopplysninger som ikke nødvendigvis er forenlig med det formålet opplysningene opprinnelig ble samlet inn for. Det anses heller ikke i denne sammenhengen praktisk eller tilstrekkelig å basere arkivgjennomgangen på samtykke fra enkeltpersoner, og dette tilsier i seg selv at kommisjonens behandling av personopplysninger reguleres i særlov.

Komiteen ser det ikke som nødvendig å foreslå en bestemmelse som gjør unntak fra den registrertes

rett til innsyn i personopplysningene om vedkommende etter personvernforordningen artikkel 15. Det vises her til nærmere omtale av muligheten for å begrense retten til innsyn i Prop. 131 L (2018–2019) punkt 5.6.1 og 5.6.3.

Forbud mot bruk av opplysninger som bevis i senere saker

Komiteen foreslår videre å fastsette at opplysninger som kommisjonen har mottatt i medhold av § 2, ikke kan brukes som bevis i en eventuell senere straffesak eller sivil sak, jf. lovutkastet § 5. Formålet med kommisjonens arbeid er ikke å ta stilling til eventuelt straffansvar eller annet rettslig ansvar. En hovedhensikt med granskingen er å etablere en felles forståelse av myndighetenes og det norske samfunnets behandling av hele eller deler av de kvenske og samiske befolkningene og deres kultur. Fornorskingspolitikk og urett begått overfor samer og kvener/norskfinner skal kartlegges og dokumenteres og danne grunnlag for anbefalinger av tiltak fremover i tid. Det kan imidlertid ikke utelukkes at kommisjonen i sitt arbeid med informasjonsinnhenting og samtaler med enkeltpersoner får tilgang til historier som potensielt vil kunne danne grunnlag for rettslig ansvar. For å sikre at informasjon som gis til utvalget, er mest mulig fullstendig, samt å unngå at enkelte vil kunne avstå fra å fortelle sine historier til kommisjonen eksempelvis av frykt for erstatningssøksmål eller strafferettslige reaksjoner, anses det formålstjenlig og nødvendig med en slik bestemmelse. Bestemmelsen retter seg mot den utvekslingen som skjer mellom kommisjonen og dens informanter.

Komiteen viser til at tilsvarende bestemmelser er fastsatt for Nav-granskingsutvalget og Partnerdrapsutvalget, henholdsvis i lov 20. desember 2019 nr. 85 § 5 og lov 29. november 2019 nr. 75 § 7, jf. Innst. 27 L (2019–2020) og nærmere begrunnelse i Prop. 131 L (2018–2019) punkt 5.8. Komiteen bemerker videre at lovbestemmelsen vil være 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. Det innføres ikke et generelt bevisforbud for visse opplysninger, og bestemmelsen er heller ikke til hinder for at en person som gir informasjon til kommisjonen, ellers vil måtte forklare seg om samme forhold etter de alminnelige reglene om bevisstilgang.

Nærmere om forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene

Komiteen har i arbeidet med lovforslaget tatt i betraktning de skranker som følger av Grunnloven og menneskerettighetene, herunder bestemmelsene om vern av privatlivet og forbudet mot å gi lover tilbakevirkende kraft til skade for borgerne, slik disse rettighetene

er nedfelt i 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, jf. menneskerettsloven § 2. For en nærmere gjennomgang av innholdet av de relevante bestemmelsene vises det blant annet til Prop. 27 L (2019–2020) punkt 3.6 og Innst. 90 L (2019–2020), og Prop. 131 L (2018–2019) punkt 4 og Innst. 27 L (2019–2020). Komiteen viser i den forbindelse blant annet til at flere av bestemmelsene i utkastet til lov foreslås opphevet når kommisjonen har avsluttet sitt arbeid. Videre skal kommisjonen ikke offentliggjøre personopplysninger, og kommisjonens medlemmer og de som arbeider for kommisjonen for øvrig, vil ha en streng taushetsplikt om opplysninger i tilknytning til enkeltpersoner. De foreslåtte lovbestemmelsene anses dermed å være forholdsmessige, vurdert opp mot kommisjonens formål og samfunnsmessige betydning.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er komiteens vurdering at lovforslaget i liten grad vil ha økonomiske eller administrative konsekvenser. Sannhets- og forsoningskommisjonens arbeid dekkes over en egen bevilgning på Stortingets budsjett, post 50, kap. 41 Sannhets- og forsoningskommisjonen.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om informasjonstilgang mv. for Kommisjonen for å granske fornorskingspolitikk og urett overfor samer, kvener og norskfinner

§ 1. Formålet med loven

Formålet med loven er å gi kommisjonen oppnevnt av Stortinget 14. juni 2018 for å granske fornorskingspolitikk og urett overfor samer, kvener og norskfinner

(Sannhets- og forsoningskommisjonen), tilgang på opplysninger som er nødvendige for å få utført sitt arbeid i henhold til mandatet.

§ 2. Opplysninger til kommisjonen

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

§ 3. Behandling av personopplysninger

Kommisjonen kan behandle personopplysninger som er nødvendige for formålet med kommisjonens arbeid uten at det foreligger samtykke fra de personer opplysningene gjelder, også personopplysninger som nevnt i personopplysningsloven § 1, jf. personvernforordningen artikkel 9 og artikkel 10.

§ 4. Taushetsplikt

Medlemmene av kommisjonen og enhver som utfører tjeneste eller arbeid for kommisjonen, har taushetsplikt etter reglene i forvaltningsloven §§ 13 til 13 f, likevel slik at taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet, og etter at kommisjonen har avsluttet sin virksomhet, og først bortfaller etter 100 år.

Når personer som nevnt i første ledd mottar opplysninger som er undergitt strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, skal de strengere reglene gjelde.

§ 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 benyttes som bevis i en senere straffesak eller sivil sak.

§ 6. Kassering av dokumenter

Materiale som ikke skal avleveres til Arkivverket, skal kasseres når kommisjonen har avsluttet sitt arbeid.

§ 7. Ikrafttredelse mv.

Loven trer i kraft straks. §§ 1 til 3 oppheves når kommisjonen har levert sin rapport.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 4. februar 2020

Dag Terje Andersen

leder og ordfører



Stortingets presidentskap
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Anmodning til Stortingets presidentskap om særlovgivning av kommisjonsarbeidet

Stortinget oppnevnte 14. juni 2018 ved eget vedtak en *kommisjon for å granske fornorskingspolitikk og urett overfor samer, kvener og norskfinner* i henhold til mandatet som fremgår av innstillingen fra Stortingets presidentskap jf. Innst. 408 S (2017-2018). Granskningens formål er å legge grunnlag for anerkjennelse av samers, kveners og norskfinners erfaringer i møte med norske myndigheters politikk og virksomhet. Kommisjonen skal gjøre en historisk kartlegging, belyse virkninger og foreslå tiltak for videre forsoning.

Medlemmer i Sannhets- og forsoningskommisjonen består av generalsekretær Dagfinn Høybråten, leder, professor Ivar Bjørklund, Tromsø, stipendiat Håkon Hermanstrand, Kolvereid, biskop emeritus Per Oskar Kjølås, Tromsø, professor Pia Lane, Oslo, seniorrådgiver Anne Kalstad Mikkelsen, Hamarøy, museumsleder Marit Myrvoll, Evenes, professor emeritus Einar Niemi, Vadsø, professor Anne Julie Semb, Oslo, høyskolelektor Liv Inger Somby, Kautokeino, professor emeritus Aslak Syse, Oslo, førsteamanuensis Ketil Zachariassen, Tromsø.

Kommisjonen har etter drøftinger funnet det hensiktsmessig å anmode om at det tilrettelegges for en særlov som kan sikre;

- a) enklere innsyn i klausulert arkivmateriale,
- b) en tydeliggjøring av taushetsplikt og anledningen kommisjonen har til å behandle personopplysninger,
- c) offentlige myndigheter og profesjonsutøveres anledning til å avgi relevante taushetsbelagte opplysninger til kommisjonen.

Behandlingen av personopplysninger i kommisjonens arbeid er ansett som nødvendig for å utføre en granskning av allmenn interesse etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 3. For at kommisjonen skal kunne gjennomgå historien i dybden og få tilstrekkelig grunnlag for sitt arbeid, må det få tilgang til opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Det legges til grunn at det hverken vil være hensiktsmessig eller tilstrekkelig å basere formidling av opplysninger utelukkende på samtykke.

Sannhets- og forsoningskommisjonen følger reglene om taushetsplikt i lov 10. februar 1967 om *behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) §§ 13 flg. De av kommisjonens medlemmer og de i sekretariatet som har forskerkompetanse kan få arkivinnsyn etter forvaltningsloven § 13 d. Kommisjonen kan ut over dette få arkivinnsyn etter forvaltningsloven § 13 b. I begge tilfellene må innsynet vurderes for hver gang det søkes innsyn i henholdsvis kommunale, fylkeskommunale eller Arkivverkets arkiver. Dette er lite hensiktsmessig med tanke på tidsbruk. Det er videre et spørsmål om forvaltningslovens lovhjemler er for snevre med tanke på det brede mandatet kommisjonen arbeider etter. En slik fremgangsmåte er også lite hensiktsmessig med tanke på at en bør unngå å «strekke» foreliggende unntakshjemler og slik risikere å uthule formålet med for vid tolkning av foreliggende regelverk.

Kommisjonen har i arbeidet behov for tilgang til opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Bestemmelsene i forvaltningsloven om rettslige grunnlag for unntak og begrensninger i taushetsplikten gir forvaltningsorganer adgang til, men ingen plikt til å formidle opplysninger til kommisjonen. Det er nødvendig med regler som unntar fra taushetsplikt og som gir kommisjonen tilgang til nødvendige opplysninger slik at kommisjonen kan gjøre et grundig og tilfredsstillende arbeid. Når det gis en særlov som åpner for innhenting av taushetsbelagt informasjon, vil det videre være rimelig å innnta klare bestemmelser om varig taushetsplikt for kommisjonen. Dette kan forvise avgivere av ellers taushetsbelagt informasjon om reglene som gjelder. Dette kan øke tilliten til kommisjonen og bidra til at flere vil meddele relevant og viktig informasjon.

Det har vært avholdt to møter med Arkivverket, henholdsvis 8. mai og 12. juni 2019. Tilbakemeldingen fra Arkivverket er at de ønsker å tilrettelegge for kommisjonens tilgang til arkivene på best mulig måte, og det fremheves at en generell hjemmel for innsyn i klausulerte arkiv for kommisjonen ville lette tilgangen til arkivmaterialet betraktelig.

Kommisjonen har kommet til at den vil anmode Stortinget om å vedta en særlov for kommisjonens arbeid som ivaretar behovet for tilgang til opplysninger som er taushetsbelagt. Vedlagt følger utkast til mulig utforming av en særlov med kommentarer til de foreslåtte bestemmelsene som dekker opp for kommisjonens behov med kommentarer til de enkelte bestemmelsene. Utkastet er basert på tidligere, liknende særlovgevinger, særlig på bestemmelsene i lov 19 juni 2009 nr. 73 om *utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv* med nødvendige tilpasninger.

Det er kommisjonens særlige behov for opplysninger som er nødvendige for å kunne kartlegge fornorskningen og vurdere om, i hvilken grad og eventuelt på hvilken måte den har fått urettmessige konsekvenser, som er retningsgivende for bestemmelsene. Reglene vil virke klargjørende for personer når de avgir sensitive opplysninger, særlig for offentlige myndigheter og profesjonsutøvere med lovbestemt taushetsplikt, men også når avgivelse av informasjon er basert på et frivillig, informert samtykke.

Vennlig hilsen

Dagfinn Høybråten
leder
Sannhets- og forsoningskommisjonen
—
kommisjonen@uit.no
77 64 60 91

Vedlegg 1: Utkast til lov om kommisjonen for å granske fornorskingspolitikk og urett overfor samer, kvener og norskfinnere (Sannhets- og forsoningskommisjonen) i henhold til Stortingets oppnevning 14. juni 2018.

Vedlegg 1

Utkast til lov om kommisjonen for å granske fornorskingspolitikk og urett overfor samer, kvener og norskfinner (Sannhets- og forsoningskommisjonen) i henhold til Stortingets oppnevning 14. juni 2018

§ 1. Formål

Formålet med loven er å gi kommisjonen oppnevnt av Stortinget 14. juni 2018 for å granske fornorskingspolitikk og urett overfor samer, kvener og norskfinner (Sannhets- og forsoningskommisjonen), tilgang på opplysninger som er nødvendige for å få utført sitt arbeid i henhold til mandatet.

Kommentar: Formålsbestemmelsen gir uttrykk for bakgrunnen for loven. Formålet med loven er å gi kommisjonen tilgang til nødvendig taushetsbelagt informasjon, slik at kommisjonen skal kunne utføre sin oppgave på en god måte. Kommisjonens mandat setter rammer for hvilke opplysninger kommisjonen kan behandle.

§ 2. Opplysninger til kommisjonen

Uten hinder av taushetsplikt kan kommisjonen gis de opplysninger som er nødvendige for kommisjonens arbeid

Kommentar: Bestemmelsen er foreslått tilnærmet lik § 2 i lov 19.06.2009 nr. 73 om utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv.

Enhver har anledning til å gi opplysninger til kommisjonen som er nødvendige for kommisjonens arbeid. Offentlige myndigheter og profesjonsutøvere med taushetsplikt kan gi opplysninger til kommisjonen uten å bryte lovbestemt taushetsplikt, og også andre som utfører oppgaver på vegne av offentlige tjenester og instanser kan gi opplysninger til kommisjonen uten hinder av taushetsplikt. Bestemmelsen omfatter i tillegg innsyn i informasjon som finnes i klausulert arkivmateriale.

§ 3 Behandling av sensitive personopplysninger

Kommisjonen kan behandle sensitive personopplysninger som er nødvendige og relevante for formålet med kommisjonens arbeid uten at det foreligger samtykke fra de personer opplysningene gjelder.

Kommentar: Bestemmelsen er foreslått tilnærmet lik § 3 første ledd i lov 19. juni 2009 nr. 73 om utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv.

Det legges til grunn at det er nødvendig å innhente informasjon uavhengig av samtykke fra den/de informasjonen gjelder. Dette medfører samtidig en strikt taushetsplikt for kommisjonens medlemmer.

Bestemmelsen fastslår at kommisjonens behandling av personopplysninger skal være saklig relevant i henhold til mandatet. Kommisjonen skal påse at opplysningene som blir innhentet er nødvendige for formålet.

§ 4. Taushetsplikt

Medlemmene av kommisjonen og enhver som utfører tjeneste eller arbeid for kommisjonen har taushetsplikt etter reglene i forvaltningsloven av 10. februar 1967 §§ 13 til 13 f.

Når personer som nevnt i første ledd mottar opplysninger som er undergitt strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, skal tilsvarende strenge taushetsplikt gjelde.

Taushetsplikt som nevnt i andre ledd er ikke til hinder for at opplysningene bringes videre i den grad den som har krav på taushet samtykker, dersom opplysningene gis i statistisk form, anonymiseres eller dersom de er alminnelig tilgjengelig andre steder.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet og etter at kommisjonen har avsluttet sin virksomhet.

Kommentar: Bestemmelsen er foreslått tilnærmet lik lov 19. juni 2009 nr. 73 om utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv § 4 første og andre, fjerde og femte ledd.

I *første ledd* fastslås den ordinære forvaltningsrettslige taushetsplikten for kommisjonens medlemmer. Dette er regulert i 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), men er tatt inn i loven av pedagogiske årsaker og for å gi et mer fullstendig bilde av kommisjonens arbeid. Etter første ledd har også personer som utfører tjeneste eller arbeid for kommisjonen taushetsplikt. I tillegg til kommisjonsmedlemmene omfatter taushetsplikten personer som bistår kommisjonen som eksperter, sekretærer, konsulenter og lignende. Det er ikke noe krav til at vedkommende står i et kontraktsmessig forhold til kommisjonen, så lenge vedkommende saklig eller faglig sett utfører en oppgave som utgjør en naturlig del av kommisjonens arbeid.

I den grad loven tillater at opplysningene gis videre jf. tredje ledd, skal det også være tillatt for dem som utfører arbeid for kommisjonen. Praktisk viktig er det at opplysninger som har statistisk form, ved at individualiserende kjennetegn utelates, eller som er tilgjengelig andre steder, kan gis videre. Det samme gjelder dersom den som har krav på taushet, samtykker. Forvaltningsloven § 13 b tillater et stykke på vei at opplysninger gis videre til andre personer i samme forvaltningsorgan eller til andre organ.

I *andre ledd* understrekes at når personer som nevnt i første ledd mottar opplysninger som er undergitt strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, skal tilsvarende strenge taushetsplikt gjelde. Bestemmelsen angir en videre taushetsplikt for kommisjonen enn de bestemmelser om taushetsplikt som fremgår av forvaltningsloven. Dette er av særlig betydning når det gjelder kommisjonenes innsyn i taushetsbelagt informasjon om personsensitive opplysninger som blir innhentet i forbindelse med arkivinnsyn. Denne bestemmelsen henger nært sammen med at enhver har anledning til å gi opplysninger til kommisjonen, jf. lovforslaget § 2. Siden ingen kan bli nektet å gi opplysninger til kommisjonen, må loven til gjengjeld begrense den tillatte bruken av opplysningene.

I *tredje ledd* framgår at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysningene bringes videre i den grad den som har krav på taushet samtykker, dersom opplysningene gis i statistisk form, ved at individualiserende

kjennetegn utelates («anonymisering») eller dersom de er alminnelig tilgjengelig andre steder. Reglene tilsvarer forvaltningsloven 13 a.

I *fjerde ledd* er det presisert at taushetsplikten gjelder også etter at kommisjonen har avsluttet sin virksomhet, både for kommisjonsmedlemmer og andre som har utført tjeneste eller arbeid for kommisjonen.

§ 5. Ikrafttredelse mv.

§§ 1 til 4 trer i kraft straks. Når kommisjonen har avlevert sin utredning, kan §§ 1 til 3 oppheves.

Kommentar: Virketiden for bestemmelsene i §§ 1 til 3 bør være tidsbegrenset ut fra at kommisjonen ikke skal arbeide permanent. Etter slutført arbeid, vil det ikke være behov for lovbestemmelsene i §§ 1 til 3. Taushetsplikten etter § 4 vil fortsatt gjelde.

