

Høringsnotat

Politiavdelingen
Saksnr: 24/2642
Dato: 11. juni 2024
Høringsfrist: 15. august 2024

FORSLAG TIL LOV OM STATENS KOMMISJON FOR PARTNERDRAP

Innhold

1	Innledning.....	2
2	Bakgrunn	3
2.1	NOU 2020:17 Varslede drap? (Midlertidig partnerdrapsutvalg)	3
2.2	Behovet for en permanent partnerdrapskommisjon.....	5
2.3	Tidligere forslag til opprettelse av undersøkelseskommisjon i partnerdrapsaker.....	6
2.4	Norske faste undersøkelseskommisjoner	6
2.5	Andre lands faste ordninger for gjennomgang av partnerdrapsaker	8
2.6	Høring av NOU 2020: 17 <i>Varslede drap?</i>	8
2.7	Etterfølgende arbeidsprosesser.....	10
3	Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene.....	11
3.1	Innledning.....	11
3.2	Retten til privatliv og rettferdig rettergang	11
3.3	Forbudet mot tilbakevirkende kraft	13
3.4	UskylDSPresumpsjonen	14
4	Kommisjonens formål, arbeidsområde, organisering og oppgaver	16
4.1	Formål	16
4.1.1	Utvalgets anbefaling	16
4.1.2	Departementets vurdering og forslag.....	16
4.2	Arbeidsområde - saker som kan undersøkes	17
4.2.1	Utvalgets anbefaling	17
4.2.2	Departementets vurderinger og forslag	17
4.3	Kommisjonens organisering og sammensetning	19
4.3.1	Utvalgets anbefaling	19
4.3.2	Departementets vurderinger og forslag	20

4.4	Kommisjonens oppgaver.....	21
4.4.1	Utvalgets anbefaling	21
4.4.2	Departementets vurdering av forslag	22
5	Behandling av personopplysninger.....	23
5.1	Behandlingsgrunnlag og behandlingsansvar	23
5.2	Fritak fra taushetsplikt for utlevering av nødvendige opplysninger til kommisjonen	25
5.2.1	Utvalgets anbefaling	25
5.2.2	Departementets vurdering og forslag.....	26
5.3	Kommisjonens taushetsplikt	28
5.3.1	Taushetspliktens innhold.....	28
5.3.2	Taushetspliktens grenser	29
5.4	Forholdet til offentleglova	30
5.5	Registrertes innsynsrett.....	32
6	Nærmere om om rammene for kommisjonens arbeid.....	34
6.1	Politiets varslings- og utleveringsplikt	34
6.2	Forholdet til forvaltningsrettens partsbegrep	35
6.3	Tiltak for å fremskaffe opplysninger og underretning til berørte	35
6.4	Forbud mot bruk som bevis.....	36
6.5	Foreleggelse av utkast til rapport	37
6.6	Evaluering	38
6.6.1	Utvalgets anbefaling	38
6.6.2	Departementets vurdering og forslag.....	38
6.7	Ikrafttredelse.....	38
7	Økonomiske og administrative konsekvenser	38
8	Lovforslag.....	39

1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til lov om Statens kommisjon for partnerdrap. Forslaget følger opp en av anbefalingene fra partnerdrapsutvalget i NOU 2020:17 Varslede drap? om å etablere en permanent og uavhengig undersøkelseskommisjon for partnerdrap. Formålet med kommisjonens arbeid skal være å forebygge drap og voldshendelser som begås av nåværende eller tidligere partnere ved å bidra til økt fenomenkunnskap i offentlig virksomhet og til å identifisere forbedringspunkter i forebyggingen av partnervold og partnerdrap. Departementet vurderer at opprettelse av en slik kommisjon vil være egnet for å vurdere håndteringen av slike saker på systemnivå, og vurderer at kommisjonens arbeid vil kunne danne grunnlag for viktig kompetanseheving og bedre samhandling på tvers av etater.

Partnerdrapsutvalgets utredning viser til at de fleste partnerdrap skjer etter flere forvarsler om partnervold til offentlige myndigheter. Etter utvalgets syn er det et forbedringspotensial for politiet og andre offentlige instanser til å iverksette tiltak som kan forebygge partnerdrap. En permanent partnerdrapskommisjon kan bidra med kunnskapsgrunnlag til et slikt forbedringsarbeid.

Hvert fjerde drap i Norge er et partnerdrap og i gjennomsnitt ble det begått åtte partnerdrap i året i perioden 2013 til 2022¹. Til sammen 71 personer ble drept av partner eller ekspartner i denne perioden. Ytterligere 11 ofre ble drept av kjæreste eller tidligere kjæreste. I 2023 ble 17 personer drept av en partner, ekspartner eller en de hadde eller hadde hatt en kjærsterelasjon til. Denne kategorien utgjorde 45 prosent av drapene i 2023, og var den nest høyeste i siste tiårsperiode. To av gjerningspersonene drepte både sin partner og ytterligere ett familiemedlem, hvorav det ene var et mindreårig barn.

Deler av lovforslaget bygger på lov om informasjonstilgang m.m. for Partnerdrapsutvalget som trådte i kraft 29. november 2019 og hvor de sentrale bestemmelsene ble opphevet da utvalget leverte sin utredning 15. desember 2020. I utarbeidelsen av forslaget har departementet også sett hen til lovbestemmelser som gjelder for andre permanente undersøkelseskommisjoner som allerede finnes i Norge, særlig Statens undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten og Statens havarikommisjon for transport. I tillegg har departementet sett hen til lovgrunnlaget for ulike midlertidige granskningsutvalg, slik som Baneheia-utvalget, Ekstremismekommisjonen, NAV-granskningsutvalget, Barnevoldsutvalget.²

Lovforslaget gir regler om kommisjonens formål, organisering og oppgaver, herunder om kommisjonens publisering av anonymiserte rapporter og tilrådninger. Lovforslaget gir videre regler om utlevering av taushetsbelagte opplysninger til kommisjonen, kommisjonens taushetsplikt og behandling av personopplysninger. Videre foreslås det noen saksbehandlingsregler for kommisjonens undersøkelser.

2 Bakgrunn

2.1 NOU 2020:17 Varslede drap? (Midlertidig partnerdrapsutvalg)

Partnerdrapsutvalget ble oppnevnt 12. oktober 2018 for å gjennomgå kunnskapsgrunnlaget og enkeltsaker om drap der gjerningspersonen var daværende eller tidligere partner, og for å gi anbefalinger som kan bidra til å forebygge slike drap i fremtiden. Utvalget avga sin utredning NOU 2020: 17 Varslede Drap? – Partnerdrapsutvalgets utredning 15. desember 2020.

For at utvalget skulle kunne gjennomføre sitt arbeid i henhold til mandatet, ble det vedtatt en lov som blant annet opphevet taushetsplikten for de aktuelle

¹ KRIPOS – Nasjonal drapsoversikt 2023.

² Lov 9. juni 2023 nr. 26 om informasjonstilgang m.m. for Baneheia-utvalget, lov 20. desember 2022 nr. 97 om informasjonstilgang m.m. for Ekstremismekommisjonen, lov 20. desember 2019 nr. 85 om informasjonstilgang mv. for utvalget for ekstern gransking av saken knyttet til feilaktig praktisering av adgangen til å motta sykepenger, arbeidsavklaringspenger og pleiepenger ved opphold i et annet EØS-land og lov 27. mai 2016 nr. 13 om informasjonstilgang m.m. for Barnevoldsutvalget.

opplysningene. Lov om informasjonstilgang m.m. for Partnerdrapsutvalget trådte i kraft 29. november 2019.

Partnerdrapsutvalget foretok en kvalitativ gjennomgang av straffesaksdokumentene i 19 partnerdrapssaker. Utvalget undersøkte særlig kontakt som offer og gjerningsperson hadde med politiet og andre instanser før drapet. Saksgangen viste at offeret og/eller gjerningspersonen hadde mest kontakt med politiet, fastlege og andre deler av helse- og omsorgstjenesten før drapet. I mange saker var det også opplysninger om kontakt med barnevernstjenesten, skole, barnehage og familievernkontor. I noen saker var det opplysninger om kontakt med krisesenter, NAV, sosialtjenesten, asylmottak, flyktingtjenesten, voksenopplæring og advokat.

Gjennomgangen viste at de fleste partnerdrapene skjedde etter ett eller flere forvarsler i kontakt med politi eller annet hjelpeapparat. Det var partnervold før drapet i alle de 19 sakene, og mange av ofrene og gjerningspersonene hadde flere levekårsutfordringer. Politi og andre instanser i hjelpeapparatet iverksatte ikke tidsnok forebyggende tiltak som kunne redusert risikoen for alvorlig partnervold og partnerdrap. Dette til tross for at politi og annet hjelpeapparat har en rekke slike tiltak tilgjengelig. Etter utvalgets syn, viste saksgjennomgangen at det finnes et potensial i politiet og hjelpeapparatet for å forebygge partnerdrap.³

Utvalget fremhevet i sin utredning at hjelpeapparatets kunnskap om og kompetanse på vold i nære relasjoner, særlig partnervold, er en grunnleggende forutsetning for arbeidet med forebygging av partnerdrap. Det er også svært viktig at politiet og hjelpeapparatet har kunnskap om sammenhengen mellom vold i nære relasjoner og brukernes livssituasjon.⁴

Da utvalget leverte sin utredning, viste statistikk at partnerdrap utgjør en fjerdedel av alle drap i Norge, og at det i gjennomsnitt skjer åtte partnerdrap hvert år. Ifølge opplysninger mottatt fra Kripos til utvalget, hadde 231 personer blitt drept av sin daværende eller tidligere partner de siste 30 årene (1990–2019). I noen saker var det flere ofre, og til sammen hadde partnerdrap i denne perioden kostet 259 personer livet. Blant disse var 24 mindreårige eller voksne barn.⁵

Sakene utvalget gjennomgikk viste en klar kjønnsdimensjon. Utvalget uttalte at det som regel er menn som begår partnerdrap, og at kvinner har større sannsynlighet for å bli drept av sin nåværende eller tidligere mannlige partner enn av noen andre. Norsk forskning på partnerdrap begått mellom 1990 og 2012 viste at offeret var en kvinne i 89 prosent av sakene.⁶

Utvalget anbefalte å opprette en permanent kommisjon for å gjennomgå saker om partnerdrap. Formålet med kommisjonens arbeid burde etter utvalgets syn være å bidra til økt fenomenforståelse om partnerdrap og å identifisere forbedringspunkter i offentlige instansers arbeid for å kunne forebygge partnervold og partnerdrap. Formålet med kommisjonen burde være læring og utvikling og ikke fordeling av skyld.

³ NOU 2020: 17 pkt. 2.1.1 (s. 19).

⁴ NOU 2020: 17 pkt. 14.2.2 (s. 180-181).

⁵ NOU 2020: 17 pkt. 4.1 (s. 52).

⁶ NOU 2020: 17 pkt. 11.4 (s. 132).

2.2 Behovet for en permanent partnerdrapskommisjon

Etter utvalgets syn, vil en permanent partnerdrapskommisjon bidra til at fremtidige tilfeller av partnerdrap forebygges og forhindres. Partnerdrapsutvalgets erfaring tilsier at arbeidet med å søke etter ny lærdom om og innsikt i hvordan politiet og hjelpeapparatet kan forebygge partnerdrap bør fortsette i en permanent kommisjon.

Utvalget begrunner sitt syn på følgende måte:

«Partnerdrapsutvalget har vært oppnevnt for en begrenset tidsperiode og har gjennomgått et begrenset antall saker i en kvalitativ dokumentanalyse. Saksgjennomgangen viste en rekke gjennomgående utfordringer ved politi og annet hjelpeapparat sin håndtering av sakene før drapet [...]. Saksgjennomgangen viste også at det var stor variasjon mellom sakene. Alle sakene ga utvalget ny innsikt og lærdom på forskjellige måter. Utvalget mener at det var et forebyggingspotensial i de gjennomgåtte sakene, og at den kvalitative saksgjennomgangen bidro til å avdekke dette potensialet. Utvalget mener derfor at det er grunn til å fortsette arbeidet med å søke etter ny lærdom og innsikt om hvordan politi og annet hjelpeapparat kan forbedre sitt arbeid med forebygging av partnerdrap i en permanent partnerdrapskommisjon.

En permanent kommisjon vil kunne fange opp flere utfordringer enn det utvalget har kunnet gjøre i sin dokumentanalyse. I tillegg vil en permanent kommisjon kunne fange opp en utvikling i hjelpeapparatets håndtering av disse sakene over tid. Utvalgets erfaring er at det har skjedd endringer i både regelverk og struktur i hjelpeapparatet etter at drapet i de gjennomgåtte sakene ble begått. En permanent kommisjon vil kunne følge med på denne utviklingen, og vurdere eventuelle endringer i arbeidet med å forebygge partnervold og partnerdrap».⁷

Utvalget skriver videre:

«Siden hjelpeapparatet utvikler seg og det er vanskelig å måle effekten av forebyggende tiltak [Moen, Bergmann og Øverlien (2018) s. 153 flg.], er det etter utvalgets syn, viktig å kontinuerlig arbeide med å innhente kunnskap om hvorfor noen saker får fatale følger, og med å finne løsninger på hvordan slike tilfeller kan forhindres».⁸

Utvalget drøfter alternativer til en permanent partnerdrapskommisjon på følgende måte:

Et sentralt spørsmål for å vurdere behovet for en permanent partnerdrapskommisjon, er om vi i dag har gode nok systemer for å lære av feil. En mulig motforestilling mot å opprette en permanent kommisjon kan være at vi allerede har tilsyns- og evalueringsordninger for ulike instansers virksomhet. Det kan hevdes at et alternativ til en permanent partnerdrapskommisjon vil være å benytte disse ordningene i større utstrekning, og å samkjøre deres funn på tvers av etater. Etter et partnerdrap som for eksempel involverer en gjerningsperson og/eller offer med psykiatrisk sykehistorie, kan det foretas internt tilsyn hos politiet og helsetjenesten. Har paret hatt kontakt med barnevernet, kan det i tillegg gjennomføres tilsyn hos barneverntjenesten. Fordelen med en slik løsning er at det kan tas utgangspunkt i allerede etablerte ordninger. Det er imidlertid også en rekke svakheter ved en slik løsning.

For det første er offer og gjerningsperson ofte i kontakt med flere instanser før et partnerdrap, og det vil derfor ofte måtte gjennomføres mange separate tilsyn for å få et bilde av hjelpeapparatets håndtering av saken før drapet. Det kan være både tid- og ressurskrevende å samkjøre de ulike tilsynsmyndighetenes funn. For det andre vil det være uklart hva som skal være utløsende kriterier for når de ulike instansene skal iverksette sitt tilsyn, og hvem som eventuelt skal ha koordinerende ansvar for tilsynene knyttet til partnerdrap. Tilsynsordningene har også forskjellige oppstartsrutiner. For det tredje bruker

⁷ NOU 2020: 17 pkt. 18.4 (s. 227).

⁸ NOU 2020: 17 pkt. 18.4 (s. 228).

tilsynsmyndighetene ulik systematikk i arbeidet sitt. Dette kan gjøre det krevende å sammenstille informasjonen som tilsynsvirksomheten gir. For det fjerde evner ikke alminnelige tilsynsordninger å fange opp samvirket av årsaker til et partnerdrap, og heller ikke svikt i samhandlingen mellom forskjellige instanser i hjelpeapparatet. Tilsynsvirksomhet begrenser seg i stor grad til å se på avvik og lovbrudd i tjenesten det føres tilsyn med. Det er som regel flere faktorer som samlet bidrar til å forhøye risikoen for partnerdrap [...].

Utvalgets arbeid viser også at det ikke er noen instans som alene kan forebygge et partnerdrap. Selv om noen saker etterlot et inntrykk av at det ble begått betydningsfulle feil i enkeltinstanser, er utvalgets innrykk [sic] likevel at det største forebyggingspotensialet ligger i innsatsen fra et samlet hjelpeapparat. Manglende informasjonsutveksling mellom instanser og svikt i samordning av forebyggingsarbeidet, pekte seg ut som en sentral og gjennomgående utfordring [...]. Slike utfordringer vil ikke fanges opp i allerede etablerte tilsynsordninger.

En permanent partnerdrapskommisjon kan bruke ulike analysemodeller fra forskjellige tilsynsmyndigheter, og en kommisjon kan se etter forklaringer og årsakssammenhenger utenfor tjenestens oppgaver. Tilsynsordningenes manglende evne til å få et helhetlig bilde av saken er, etter utvalgets syn, et sentralt argument for å opprette en permanent kommisjon».⁹

2.3 Tidligere forslag til opprettelse av undersøkelseskommisjon i partnerdrapssaker

Det er flere aktører som har fremsatt forslag om etablering av en permanent kommisjon for å gjennomgå saker om menns vold mot kvinner eller partnerdrap. Krisesenterbevegelsen satte partnerdrap på agendaen allerede på begynnelsen av 2000-tallet, og fremmet forslag om en «havarikommisjon» etter et partnerdrap i Kristiansund i 2002.

I 2003 anbefalte Kvinnevoldsutvalget i NOU 2003:31 Retten til et liv uten vold, en permanent nasjonal komité for å undersøke alle offentlige instansers arbeid forut for dødsfall etter partnervold. Kvinnevoldsutvalget ga følgende begrunnelse for forslaget:

«En måte å styrke oppfølgingen av saker om vold i nære relasjoner er gjennom opprettelse av en permanent nasjonal komité som skal undersøke alle offentlige instansers arbeid forut for dødsfall etter partnervold. Dette innebærer også å undersøke om dokumentasjon og rapportering har vært utført på en tilfredsstillende måte. Opprettelse av en slik komité vil kunne skjerpe instansenes oppfølging av disse sakene fordi instansene vil vite at deres arbeid vil bli gjennomgått dersom kvinnen dør som følge av vold i samlivet. Gjennom systematisk gjennomgang av instansenes arbeid gir dette også mulighet til å akkumulere kunnskap om gode og dårlige erfaringer i arbeidet med slike saker. Totalt sett vil opprettelse av en slik komité kunne føre til en bedre behandling av disse sakene.»¹⁰

I 2014 og 2015 anmodet Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Krisesentersekretariatet regjeringen om å etablere en kommisjon for å gjennomgå partnerdrap gjennom «Taushet tar liv»-kampanjen.

2.4 Norske faste undersøkelseskommisjoner

Kjennskap til hvordan Statens havarikommisjon for transport og Statens undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten er bygget opp, juridisk og organisatorisk, er nyttig som bakgrunn for forslaget i dette høringsnotatet.

⁹ NOU 2020: 17 pkt. 18.4 (s. 228).

¹⁰ NOU 2003: 31 pkt. 12.3.4 (s. 208).

Statens havarikommisjon (SHK) er et fast, uavhengig forvaltningsorgan administrativt underlagt Samferdselsdepartementet. Havarikommisjonen undersøker ulykker og hendelser innen luftfart, jernbane, veitrafikk og sjøfart, både i transport- og forsvarssektoren. Den første faste havarikommisjonen ble etablert i 1989. Kommisjonen undersøkte da bare saker om sivil luftfart. Kommisjonens mandat har senere blitt utvidet flere ganger, sist 1. januar 2024 for å utvide mandatet til å omfatte undersøkelser av ulykker og alvorlige hendelser på taubane- og tivoliområdet. SHKs oppgaver og mandat, og andre instansers varslingsplikt til kommisjonen, er regulert av flere lover og forskrifter som gjelder for de ulike transportformene.¹¹

Formålet med SHKs undersøkelser er å utrede omstendigheter som en tror kan ha betydning for forebygging av nye ulykker, og på denne måten bidra til økt sikkerhet. Basert på undersøkelsene utarbeider kommisjonen rapporter som skal inneholde en uttalelse om årsaksforholdene til ulykken/hendelsen. Rapportene kan også inneholde eventuelle tilrådinger til myndighetene om tiltak som bør iverksettes for å hindre liknende tilfeller. Kommisjonen tar ikke stilling til sivil- eller strafferettslige skyld- eller ansvarsforhold.¹²

Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten (UKOM) er en uavhengig og selvstendig kommisjon administrativt underlagt Helse- og omsorgsdepartementet. Forslag til etablering av UKOM ble drøftet i NOU 2015:11 Med åpne kort - Forebygging og oppfølging av alvorlige hendelser i helse- og omsorgstjenestene. Utvalgets utkast til regelverk var i stor grad basert på regelverket for Statens havarikommisjon for transport. Utvalgets utredning ble fulgt opp med Prop. 68 L (2016-2017) L Lov om Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten. UKOM ble opprettet i 2019. Undersøkelser som viste at en betydelig del av uønskede hendelser i helsetjenesten kan forebygges, var en viktig del av bakgrunnen for opprettelsen av UKOM. Formålet med undersøkelsene er å fremskaffe kunnskap om hendelsesforløpet, og om årsakene bak, for å forebygge nye alvorlige hendelser. UKOMs arbeid skal bidra til bedre pasient- og brukersikkerhet i helse- og omsorgssektoren.

UKOMs virksomhet reguleres av lov om Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten. Kommisjonen skal ikke ta stilling til sivil- eller strafferettslige ansvarsforhold. Den skal heller ikke vurdere administrative reaksjoner overfor helsepersonell eller virksomheter. UKOM mottar varsler om alvorlige hendelser eller forhold fra helsepersonell, pasienter, brukere og pårørende. Kommisjonen skal deretter avgjøre om det skal iverksettes undersøkelse.

Basert på undersøkelsene, skal kommisjonen etter § 15 utarbeide en rapport. Rapporten skal inneholde en redegjørelse for hendelsesforløpet i saken og en vurdering av årsaksforholdene. Rapporten skal også inneholde kommisjonens eventuelle tilrådinger om tiltak for å forebygge liknende hendelser i fremtiden.

Da UKOM ble opprettet, vurderte departementet at kommisjonen ville ha en selvstendig funksjon og rolle ved siden av politiet og eksisterende tilsynsmyndigheter. I enkelte saker vil dermed den samme hendelsen bli undersøkt

¹¹ Luftfartsloven, jernbaneundersøkelsesloven, vegtrafikkloven, sjøloven, forsvarsundersøkelsesloven, taubaneloven og tivoli-loven.

¹² Instruks for Statens havarikommisjon.

av flere aktører. De tre aktørene har imidlertid forskjellige formål med undersøkelsen.

Helse- og omsorgsdepartementet opprettet i april 2022 et utvalg som skulle vurdere varselordningene til Statens helsetilsyn og Statens undersøkelseskommissjon for helse og omsorgstjenesten. Utvalget ble bedt om å gi en vurdering av dagens varselordninger, behov for endringer i varselordningene, og hva som er og bør være varsel ordningenes formål og bidrag i det samlede systemet for å forebygge, avdekke og avverge uønskede hendelser. Utvalget leverte sin rapport i april 2023, og ett av forslagene er å samorganisere Statens Helsetilsyn og UKOMs kompetanse og ansvarsområder. Helse- og omsorgsdepartementet sendte på høring Varselutvalgets rapport Fra varsel til læring og forbedring, med høringsfrist 31. august 2023.

2.5 Andre lands faste ordninger for gjennomgang av partnerdrapssaker

Flere land har etablert offentlige ordninger for gjennomgang av partnerdrapssaker. Ordningene er svært forskjellig organisert, men har til felles at de skal bidra til læring for å forebygge alvorlig vold i nære relasjoner og partnerdrap i fremtiden. Noen land har etablert egne nasjonale eller regionale organer, blant disse er USA, Canada, Storbritannia, Australia og New Zealand.

Sverige har valgt å legge oppgaven til Socialstyrelsen. Ordningen er regulert i Lag (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall.

Socialstyrelsen gjennomgår saker hvor offeret har mistet livet som følge av en straffbar handling utført av partner eller tidligere partner. For at undersøkelse skal igangsettes stilles det også krav om at det er grunn til å tro at offeret hadde behov for beskyttelse før drapet, for eksempel på grunn av partnervold. I praksis blir det regnet som tilstrekkelig at offeret var i kontakt med offentlige myndigheter for å be om hjelp før drapet.

I selve utredningsarbeidet deltar personer med forskjellig kompetanse, blant annet på forskning om vold i nære relasjoner, jus, skolevesenet, sosialtjenesten og helsetjenesten. Utredningene skal bidra til å identifisere og belyse systemsvikt i det offentlige hjelpeapparatets håndtering av sakene før drapet.

Socialstyrelsens utredninger om partnerdrapssaker danner grunnlag for innspill til regjeringen om hvilke forebyggende tiltak som bør iverksettes. Socialstyrelsen tar ikke stilling til spørsmål om sivil- eller strafferettslig skyld eller ansvar.

Ordningen er heller ikke en tilsynsordning, og formålet er ikke å peke på konkrete og tjenestesteder eller tjenestepersoner.

Svensk politi og påtalemyndighet har plikt til å melde aktuelle, rettskraftige partnerdrapssaker til Socialstyrelsen, deretter vurderer Socialstyrelsen om saken skal utredes. Socialstyrelsen innhenter i så fall dokumentasjon fra offentlige instanser som har hatt kontakt med offeret og/eller gjerningspersonen. Flere offentlige tjenesteinstanser har opplysningsplikt til Socialstyrelsen, blant annet helsetjenesten.

2.6 Høring av NOU 2020: 17 Varslede drap?

Under høringen av den offentlige utredningen med frist 7. mai 2021, stilte flere høringsinstanser seg positive til forslaget til å opprette en permanent partnerdrapsskommissjon i Norge. *Riksadvokaten, Rogaland Statsadvokatembeter,*

Likestillings- og diskrimineringsombudet, Sør-Vest politidistrikt, Vest politidistrikt, Øst politidistrikt, Trøndelag politidistrikt, Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, Krisesentersekretariatet, Krisesenteret for Tromsø og omegn, Norges Politilederlag i Parat, Norsk kvinnesaksforening og Juridisk rettshjelp for kvinner (JURK), støttet forslaget.

Flere høringsinstanser støttet generelt samtlige anbefalinger utvalget fremmet, herunder *Norsk rettsmedisinsk forening, Norges Kvinne- og familieforbund og Mira-senteret.*

Politidirektoratet uttrykte i sitt høringssvar at de ikke kunne se det var nødvendig å opprette en permanent partnerdrapskommisjon, og at utvikling og forsterkning av samhandlingsrelasjonene mellom politiet og andre offentlige instanser etter deres vurdering ville være en bedre ressursutnyttelse og gi et bedre kompetanseløft. Direktoratet viste til at dette allerede er en høyt prioritert oppgave. Også *Oslo Politidistrikt* stilte spørsmål ved om det er rett ressursbruk å opprette en permanent kommisjon for undersøkelser av et relativt begrenset antall saker, og at gevinsten av undersøkelsene burde vurderes opp mot annen styrking av det forebyggende arbeidet. *Oslo Politidistrikt* fremhevet at det er et stort behov for å styrke forebyggingen av gjentatt og alvorlig vold i nære relasjoner, og at det politiets systematiske evalueringer av saker synliggjør forbedringspunkter i politiets etterforskning. Samtidig ga politidistriktet uttrykk for at politiet har begrenset mulighet til å viderefremme læringspunktene og å sette disse i system, særlig overfor andre offentlige instanser.

Krisesentersekretariatet fremhevet at de fremmet forslag om å få en havarikommisjon til å granske partnerdrap allerede i 2003. Gjennom å fange opp utfordringer i hjelpeapparatet, følge med på utviklingen i hjelpeapparatets håndtering av slike saker, og vurdere endringer underveis, vil en permanent partnerdrapskommisjon kunne bidra til at fremtidige tilfeller av partnerdrap forebygges og forhindres.

Etter *Norges institusjon for menneskerettigheters* syn vil gjennomføringen av tiltaket bidra til å etterleve statens forpliktelser til å støtte opp om forskning på vold etter Istanbulkonvensjonen artikkel 11 nr. 2 og statens overordnede plikt til å forebygge vold og drap i nære relasjoner.

Likestillings- og diskrimineringsombudet fremhevet at det er avgjørende at en partnerdrapskommisjon har kompetanse på ulike diskrimineringsgrunnlag, sammensatt diskriminering og vold i et interseksjonelt perspektiv.

Riksadvokaten pekte i sitt høringssvar på at i lys av andelen partnerdrap i Norge, burde det vurderes om den foreslåtte kommisjonens mandat burde utvides til å omfatte alle drap i Norge. På denne måten ville kommisjonen kunne identifisere forebyggingspotensiale knyttet til flere drapstyper, enten de er knyttet til partnerdrap, annen familierelasjon, rus, psykiatri eller gjengproblematikk. *Rogaland Statsadvokatembeter* uttrykte at kommisjonen ideelt sett også burde se på saker der fornærmede ble påført betydelige skader og saker om drapsforsøk, samt inkludere saker om drap på barn og/eller foreldre. *Politidirektoratet* mente at dersom det skulle innføres en permanent kommisjon, burde mandatet utvides til å omfatte også andre former for vold i nære relasjoner. *Vest politidistrikt* og *Trøndelag politidistrikt* mente mandatet burde utvides til alle typer drap i nære

relasjoner, mens *Oslo Politidistrikt* mente mandatet burde utvides til å omfatte kjærestedrap, drapsforsøk og grov kroppsskade.

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembete pekte på at det foreslåtte mandatet til kommisjonen vil innebære at kommisjonen først vil kunne påbegynne sitt arbeid flere år etter at partnerdrapet er begått, og at dette vil kunne påvirke og kanskje svekke verdien av den informasjon som innhentes. Høringsinstansen tok derfor til orde for å vurdere start av undersøkelsene på et vesentlig tidligere tidspunkt, men med pålegg om at kommisjonen må avvvente ferdigstilling av sitt arbeid til etter at straffesaken har fått sin endelige avgjørelse i påtalemyndigheten eller i rettssystemet. Videre tok høringsinstansen til orde for at det burde vurderes om opplysninger fra kommisjonens arbeid og rapporter skulle kunne benyttes som grunnlag for begjæring om gjenopptakelse av straffesaken, da undersøkelsene vil kunne avdekke forhold av betydning for domstolens bevisvurdering.

Datatilsynet kommenterte i sitt høringsssvar at tilgangen til opplysninger for en permanent partnerdrapskommisjon burde lovreguleres, og at det av denne loven klart burde fremgå hvem som er behandlingsansvarlig og etableres behandlingsgrunnlag for ulike opplysningskategorier. Datatilsynet fremhevet videre at det ikke burde gjøres unntak fra den registrertes rettigheter etter personvernforordningen i større grad enn det som er strengt nødvendig for at kommisjonen skal kunne utføre sine oppgaver. Videre fremhevet tilsynet behovet for presiseringer for å ivareta GDPRs krav til nødvendighet, dataminimering og formålsbegrensninger.

Kripes fremhevet at kommisjonens behandling av opplysninger burde reguleres gjennom formålsangivelser, herunder om opplysningene vil kunne brukes videre til forskning og andre formål, og bestemmelser om sletting og tilgangsbegrensninger.

Statens Sivilrettsforvaltning ga i sitt høringsssvar innspill til ivaretagelsen av sekretariatsfunksjonene til en eventuell permanent partnerdrapskommisjon, og viste til at Statens Sivilrettsforvaltning har bred erfaring med en slik rolle.

JURK fremhevet at det er viktig at en permanent partnerdrapskommisjon gis nok økonomiske ressurser til å gjennomføre sitt arbeid.

Flere høringsinstanser fremhevet behovet for økt forskning på vold i nære relasjoner, kompetanseheving og bedret samhandling på tvers av etater.

2.7 Etterfølgende arbeidsprosesser

En interdepartemental arbeidsgruppe med deltakere fra Barne- og familiedepartementet (BFD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Kunnskapsdepartementet (KD) har vurdert spørsmål om etablering av en uavhengig undersøkelseskommisjon for partnerdrap. Arbeidsgruppen anbefalte at det ble opprettet en egen kommisjon som skulle legges til Statens sivilrettsforvaltning.

Arbeidsgruppen vurderte særskilt om det som alternativ til opprettelse av egen permanent undersøkelseskommisjon, i stedet burde prioriteres å styrke eksisterende tilsynsløsninger. Arbeidsgruppen konkluderte, i likhet med partnerdrapsutvalget, med at en utvidelse av dagens tilsynsordninger ikke er et hensiktsmessig alternativ. Arbeidsgruppen la til grunn at dagens organisering av tilsynsoppgavene gjør det utfordrende å vurdere og se helheten i de tilfellene der

det er svikt i flere tjenester samtidig, eller der svikten ligger i grenseflatene mellom ulike tjenester og lovverk. Arbeidsgruppen la til grunn at en kommisjon – i motsetning til en ren tilsynsordning – vil ha bedre forutsetninger for å utvikle nye perspektiver og analyser for å vurdere og forebygge svikt, og for å se sakene i sammenheng. Arbeidsgruppens vurderinger og konklusjon er dermed lik de vurderinger og anbefalingene som ble gjort av partnerdrapsutvalget.¹³

3 Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene

3.1 Innledning

Grunnloven og internasjonale menneskerettskonvensjoner oppstiller skranker for norsk lovgivning og mot inngrep i grunnleggende menneskerettigheter.

Den europeiske menneskerettskonvensjon 4. november 1950 (EMK) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter 16. desember 1966 (SP) er begge gjennomført i norsk rett ved lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), jf. menneskerettsloven § 2. Konvensjonene skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3.

3.2 Retten til privatliv og rettferdig rettergang

Grunnloven § 102 beskytter den enkeltes privatliv, familieliv, hjem og kommunikasjon og pålegger statens myndigheter å sikre et vern om den personlige integritet.

Høyesterett har lagt til grunn at Grunnloven § 102 skal tolkes i lys av materielt tilgrensende menneskerettslige forpliktelser, særlig EMK art. 8 og SP art. 17, jf. Rt. 2015 s. 93 avsnitt 57. EMK art. 8 nr. 1 angir enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse. SP art. 17 angir at ingen må utsettes for vilkårlige eller ulovlige inngrep i privat- eller familieliv, hjem eller korrespondanse, eller ulovlige inngrep på ære eller omdømme. Departementet vurderer at vernet etter SP art. 17 sammenfaller med vernet etter EMK art. 8 og grl. § 102.

Beskyttelse av personopplysninger er av grunnleggende betydning for en persons rett til respekt for privatliv og familieliv.¹⁴ Den foreslåtte loven vil gi partnerdrapskommisjonen adgang til å motta taushetsbelagte og sensitive personopplysninger som helseopplysninger og opplysninger om straffbare forhold, uten samtykke fra personene opplysningene gjelder. Kommisjonen vil trolig motta opplysninger også om andre enn kun gjerningsperson og avdøde, som opplysninger om andre familiemedlemmer og involverte. Vernet etter EMK art. 8 gjelder i utgangspunktet ikke for avdøde personer, men den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har lagt til grunn at nærstående slektninger og etterlatte på eget grunnlag vil kunne ha berettigede interesser i å verne omdømmet til en avdød person etter EMK art. 8.¹⁵

¹³ NOU 2020: 17 pkt. 18.4 (s.227-229).

¹⁴ EMDs storkammeravgjørelse *Satakunnan Markkinapörssi Oy og Satamedia Oy mot Finland* (931/13) av 27. juni 2017 avsnitt 137.

¹⁵ EMDs avgjørelser *Yevgeniy Yakovlevich Dzhugashvili mot Russland* (41123/10) av 19. desember 2014 avsnitt 24-27, *M.L. mot Slovakia* (34159/17) av 14. oktober 2021 avsnitt 34.

Opplysninger som behandles i partnerdrapskommisjonen, vil kunne være av en svært intim og privat karakter. At partnerdrapskommisjonen gis tilgangen til taushetsbelagte opplysninger innebærer et inngrep i berørte personers rett til privatliv, selv om opplysningene ikke offentliggjøres.¹⁶ Kommisjonens lagring og etterfølgende bruk av personopplysninger vil også utgjøre et inngrep.¹⁷ Sammenstillingen av personopplysninger fra ulike instanser gjør behandlingen mer inngripende.

Advokaters yrkesmessige taushetsplikt er et grunnleggende prinsipp i norsk rett og er vernet av både retten til privatliv og av Grunnloven § 95 om rett til en rettferdig rettergang. Taushetsplikten skal ivareta klientens integritet og sikre tilliten til advokatene. Begrunnelsen for den særlig sterke beskyttelsen av advokatens yrkesmessige taushetsplikt er klientens behov for å kunne søke rettslig bistand i fortrolighet. Sammen med retten til rettferdig rettergang har taushetsplikten også en side til vernet mot selvinkriminering. Advokatens taushetsplikt innfortolket i EMK artikkel 6 og rettferdig rettergang og SP artikkel 14 om retten til en upartisk og uavhengig domstol.

EMK artikkel 8 nr. 2 fastsetter at det kan gjøres inngrep i retten til privatliv når dette er i samsvar med lov og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til blant annet offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. Nødvendighetsvurderingen gir anvisning på en interesseavveining mellom de legitime samfunnsbehovene som begrunner inngrepet og de beskyttede individuelle interessene som blir berørt av inngrepet.¹⁸ Tiltaket må være nødvendig ut fra formålet og inngrepet må være forholdsmessig. Høyesterett har i sin praksis innfortolket begrensninger i rettigheten etter Grunnloven § 102 som svarer til EMK artikkel 8 nr. 2, se Rt. 2014 s. 1105 avsnitt 28 og HR-2022-718-A avsnitt 86. Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité har lagt til grunn at Grunnloven § 102 skal leses som at «systematisk innhenting, oppbevaring og bruk av opplysninger om andres personlige forhold bare kan finne sted i henhold til lov, benyttes i henhold til lov eller informert samtykke og slettes når formålet ikke lenger er tilstede».¹⁹

Unntak fra advokaters taushetsplikt om rettslig bistand til klient er ansett som særlig inngripende etter EMK artikkel 8.²⁰ Det stilles derfor et tilsvarende strengt krav til klar lovhjemmel, legitimt formål og proporsjonalitet for at inngrepet kan aksepteres etter artikkel 8 nr. 2.

Departementet vurderer at den foreslåtte loven vil etablere et tilstrekkelig klart rettslig grunnlag for å oppfylle kravet til lovhjemmel. Videre vurderer departementet at inngrepet er begrunnet i et legitimt formål om å forebygge partnervold og partnerdrap. Staten har en positiv forpliktelse til å beskytte retten til liv og forebygge kriminalitet, som veier tungt i interesseavveiningen. Inngrepet er nødvendig for å kunne identifisere hendelsesforløp, bakenforliggende forhold og årsakssammenhenger som har gjort seg gjeldende i enkeltsaker og på tvers av ulike saker, for å identifisere egnede forebyggende tiltak. For å kunne danne seg et korrekt inntrykk av de risikofaktorene som har gjort seg gjeldende i de ulike

¹⁶ EMDs avgjørelse *M.S. mot Sverige* (20837/92) av 27. august 1997 avsnitt 35.

¹⁷ EMDs avgjørelse *Amann mot Sveits* (27798/95) av 16. februar 2000 avsnitt 69.

¹⁸ Rt. 2015 s. 93 avsnitt 60.

¹⁹ Innst. 186 s (2013-2014) s. 27.

²⁰ EMDs avgjørelse *Michaud mot Frankrike* (12323/11) av 6. desember 2012 avsnitt 118 og 199.

sakene, er det nødvendig at sakene belyses bredt med informasjon fra ulike berørte aktører og at disse opplysningene vurderes i sammenheng. Det vurderes nødvendig at sakene også skal kunne opplyses av advokater som har bistått i sakene.

Departementet viser særlig til partnerdrapsutvalgets argumentasjon for at en permanent partnerdrapskommisjon vil være egnet til å avdekke forebyggingspotensiale gjennom gjennomgang av tidligere saker, og at en permanent kommisjon vil kunne fange opp utvikling i hjelpeapparatets håndtering av slike saker. Utvalget viser til at siden hjelpeapparatet utvikler seg og siden det er vanskelig å måle effekten av forebyggende tiltak, er det viktig å kontinuerlig arbeide med å innhente kunnskap om hvorfor noen saker får fatale følger, og med å finne løsninger på hvordan slike tilfeller kan forhindres.²¹ Departementet tiltrer utvalgets vurdering av at etablering av en permanent partnerdrapskommisjon oppfyller et viktig samfunnsformål og at tilgang til taushetsbelagte og sensitive opplysninger er en nødvendig forutsetning for dette arbeidet.

Inngrepet det utgjør å dele taushetsbelagte opplysninger må ikke være uforholdsmessig sammenholdt med de mål som søkes oppnådd. Departementet vurderer at det ikke finnes mindre inngripende alternativer til utlevering av taushetsbelagte opplysninger for å opplyse disse sakene. Hverken anonymisering eller samtykke vil være tilstrekkelig for å sikre kommisjonen tilgang til nødvendige opplysninger.

I proporsjonalitetsvurderingen må det legges vekt på at partnerdrapskommisjonen håndtering av opplysningene følges av regler som ivaretar hensynet til personvernet. Kommisjonen vil være underlagt streng og straffebelagt taushetsplikt og opplysningene vil kun deles mellom et begrenset antall personer i kommisjonen. Videre skal kommisjonens rapporter være anonymiserte og det gis ikke pålegg om utlevering av opplysninger for andre enn politiet. I avveiningen mellom hensynet til den som rammes av inngrepet, og de legitime formålene som begrunner inngrepet, må den samfunnsmessige betydningen av utvalgets arbeid tillegges stor vekt. Sett hen til den viktige samfunnsmessige betydningen av partnerdrapskommisjonens undersøkelser, finner departementet at behandlingen av opplysninger er forholdsmessig.

Ettersom partnerdrapskommisjonens i sin utadrettede rapportering og kommunikasjon vil anonymisere sakene som har blitt undersøkt, vil ikke vernet etter grl. § 102, EMK art. 8 eller SP art. 17 aktualiseres i forbindelse med kommisjonens utstedelse av rapporter og tilrådninger.

3.3 Forbudet mot tilbakevirkende kraft

Grunnloven § 97 oppstiller et forbud mot tilbakevirkende lover.

Partnerdrapskommisjonen foreslås å kunne få tilgang til opplysninger knyttet til saker også fra perioden før lovens ikrafttredelse. Når det foreslås et unntak fra taushetsplikten også for opplysninger som er registrert bakover i tid, kan det reises spørsmål om de foreslåtte bestemmelsene griper inn i etablerte rettigheter (såkalt «uegentlig tilbakevirkning»).

Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet har i en uttalelse av 8. juni 2009 vurdert forholdet til Grunnloven § 97 ved innføring av opplysningsplikt

²¹ NOU 2020:17 pkt. 18.4 (s.227).

overfor undersøkelsesutvalget Olsen-utvalget uten hinder av taushetsplikt. Olsen-utvalget var et midlertidig utvalg som skulle undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse hadde tatt liv.

Lovavdelingen skriver i brevet:

«Ved tilfeller av "uegentlig" tilbakevirkning må det foretas en avveining mellom hensynet til den som rammes av inngrepet og de samfunnsmessige hensyn som ligger til grunn for inngrepet. I Rt. 1996 side 1415 Borthen – som gjaldt grunnlovsværn for trygderettigheter – la Høyesterett til grunn (på side 1430) at det bare er "klart urimelig eller urettferdig" tilbakevirkning som rammes av Grunnloven § 97. Samme sted uttales det om den konkrete helhetsvurderingen blant annet:

"Inn i avveiningen vil blant annet komme hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder, hvilket grunnlag den enkelte eller en gruppe har for sine forventninger, om inngrepet er plutselig og betydelig og om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller en gruppe særlig hardt."

I en avveining mellom hensynet til den som rammes av inngrepet og de samfunnsmessige hensyn, tar Lovavdelingen utgangspunkt i at taushetsplikt er et vesentlig gode for den som opplysningen gjelder, og et viktig element for tillit mellom innbyggerne og utøvere av en rekke profesjoner. Samtidig legger vi vekt på at det vil være en forholdsvis liten krets av personer som skal motta taushetsbelagte opplysninger på grunnlag av det aktuelle lovforslaget (utvalget, som består av ti medlemmer, og i noen grad personer som bistår utvalget i dets arbeid), og at de som mottar opplysningene pålegges en like streng taushetsplikt som den forklaringspliktige ellers er underlagt, jf. lovforslaget § 4. Opplysningsplikten i lovforslaget § 2 kan derfor ikke sies å innebære et særlig betydelig inngrep i den enkeltes forventning om konfidensialitet.»²²

Videre peker Lovavdelingen i sin uttalelse på at de ordinære reglene om taushetsplikt i mange tilfeller inneholder skjønnsmessig utformede unntak og at spesiallovgivningen inneholder en rekke bestemmelser om opplysningsplikt til undersøkelsesmyndigheter uten hinder av taushetsplikt. Lovavdelingen fremhever at disse forholdene viser at en forventning om full konfidensialitet har et begrenset grunnlag. Særlig sett hen de vektige samfunnsinteressene som Olsen-utvalget var satt til å undersøke, ble det konkludert at den da foreslåtte hjemmelen for utleveringsplikt, ikke var i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97.

De samme hensyn gjør seg gjeldende i vurderingen av om den foreslåtte hjemmelen om informasjonstilgang for partnerdrapskommisjonen strider mot Grunnloven § 97. På bakgrunn av de forhold fremhevet overfor, vurderer departementet at den foreslåtte lovhjemmelen ikke er i strid med Grunnloven § 97.

3.4 Uskyldspresumpsjonen

Retten til å anses uskyldig inntil det motsatte er bevist ved dom, er et grunnleggende rettsstatsprinsipp som er nedfelt i Grunnloven § 96 andre ledd, EMK art. 6 nr. 2 og SP art. 14 nr. 2.

Uskyldspresumpsjonen innbefatter en rekke prosessuelle garantier for å sikre retten til rettferdig rettergang i behandlingen av straffesaker. I tillegg oppstiller uskyldspresumpsjonen et vern mot å bli behandlet av offentlige tjenestemenn og myndigheter som om de faktisk er skyldige i det anklagede lovbruddet etter

²² Brevet er vedlagt Innst. O. nr. 132 (2008–2009) i vedlegg nr. 2.

frifinnelse eller etter at straffesaken på annet grunnlag er avsluttet.²³ EMD påpeker i storkammeravgjørelsen *Allen mot Storbritannia* at dette andre aspektet ved uskyldspresumpsjonen skal sikre at retten til rettferdig rettergang ikke blir teoretisk og illusorisk for vedkommende. Videre peker EMD i storkammeravgjørelsen på at vernet har en side til beskyttelsen av personens omdømme og måten vedkommende blir oppfattet på av offentligheten, og at beskyttelsen etter EMK art. 6 nr. 2 til en viss grad overlapper vernet av privatliv etter EMK art. 8.

EMDs rettspraksis viser at etterfølgende sivile rettsprosesser som bygger på samme faktum som i straffesaken, kan innebære et brudd på retten til å bli behandlet som uskyldig. Det avgjørende er hvorvidt det etableres en kobling mellom den avsluttede straffesaken og den etterfølgende saken. I *Allen mot Storbritannia* avsnitt 104 oppsummeres dette slik:

«104. Whenever the question of the applicability of Article 6 § 2 arises in the context of subsequent proceedings, the applicant must demonstrate the existence of a link, as referred to above, between the concluded criminal proceedings and the subsequent proceedings. Such a link is likely to be present, for example, where the subsequent proceedings require examination of the outcome of the prior criminal proceedings and, in particular, where they oblige the court to analyse the criminal judgment, to engage in a review or evaluation of the evidence in the criminal file, to assess the applicant's participation in some or all of the events leading to the criminal charge, or to comment on the subsisting indications of the applicant's possible guilt. »

Rettspraksis fra EMD, bla. *Allen mot Storbritannia* og *Müller mot Tyskland*, synes å ha relativisert minstevernet mot omtale av straffesaker etter frifinnelser. I disse avgjørelsene har domstolen sett hen til og vektlagt i hvilken kontekst en vurdering av straffbare forhold blir gjort etter en frifinnelse, og at konteksten rundt og arten av etterfølgende prosess kan medføre at enkelte uheldige uttalelser ikke i seg selv er ensbetydende med en krenkelse av uskyldspresumpsjonen.²⁴ Tilsvarende har domstolen lagt til grunn liknende rettslige utgangspunkter i vurderingen av omtale av straffesaker før endelig dom var truffet i saken, som kan ha overføringsverdi for henlagte saker.²⁵ Høyesterett har i saker om etterfølgende erstatningsaker på grunnlag av forhold som den ansvarlige frifunnet for i straffesak, lagt til grunn at bestemmelsen «[...] ikke med rimelighet må kunne oppfattes slik at den – direkte eller indirekte – rokker ved konklusjonen i den frifinnende straffedommen».²⁶

Det klare utgangspunktet er at partnerdrapskommisjonen skal granske saker hvor straffesaken er rettskraftig avgjort ved fellende dom. Når den antatte gjerningspersonen er død, kan ikke straffeansvar bli fastslått ved dom. Departementet foreslår at også henlagte saker hvor antatt gjerningsperson selv har avgått ved døden i tilknytning til drapshendelsen skal kunne granskes av partnerdrapskommisjonen. Forslaget omfatter kun saker hvor henleggelsen skyldes antatt gjerningspersons død, og hvor påtalemyndigheten anser forholdet som tilstrekkelig bevist i henhold til det strafferettslige beviskravet. Dette vil typisk være tilfelle hvor en gjerningsperson tar sitt eget liv etter drapshandlingen (drapselvdrap). Også den midlertidige loven om informasjonstilgang m.m. for

²³ EMDs storkammeravgjørelse *Allen mot Storbritannia* (25424/09) 12. juli 2013 avsnitt 94.

²⁴ *Allen mot Storbritannia* avsnitt 126, EMDs avgjørelse *Müller mot Tyskland* (54963/08) av 27. mars 2014 avsnitt 46.

²⁵ EMDs avgjørelse *Karaman mot Tyskland* (17103/10) av 27. februar 2014, avsnitt 63.

²⁶ Sitat inntatt i HR-2023-1047-U avsnitt 9.

Partnerdrapsutvalget hadde den samme avgrensningen. I tillegg foreslår departementet at kommisjonen skal kunne undersøke saker hvor gjerningspersonen frifinnes eller saken henlegges på grunn av manglende skylddevne.

Departementet vurderer at å inkludere saker der antatt gjerningsperson har avgått med døden og der manglende skylddevne fører til frifinnelse eller henleggelse av straffesaken, ikke strider mot uskyldspresumpsjonen. Kommisjonens oppgave vil være å vurdere det offentlige tjenesteapparatets håndtering i forkant av drapshandlingen. Kommisjonen vil ikke fatte noen form for beslutning mot den antatte gjerningspersonen eller på annen måte direkte behandle rettsstillingen til den antatte gjerningspersonen. Det framgår eksplisitt av mandatet at kommisjonen ikke skal ta stilling til straffansvar eller annet rettslig ansvar i forbindelse med enkeltsaker. Kommisjonen skal ikke gi uttalelser som konstaterer straffeskyld eller sår tvil om omstendigheter som leder til frifinnelse eller henleggelse. Det kan dermed ikke oppstilles noen kobling mellom de vurderinger kommisjonen skal foreta om offentlige instansers arbeid og politiets tidligere vurderinger av hvem som var gjerningspersonen under etterforskningen.

Videre skal ikke partnerdrapskommisjonens undersøkelser påvirke den avdøde personens omdømme. Kommisjonen skal ikke offentliggjøre identifiserbare opplysninger og kommisjonen pålegges en streng taushetsplikt.

4 Kommisjonens formål, arbeidsområde, organisering og oppgaver

4.1 Formål

4.1.1 Utvalgets anbefaling

Partnerdrapsutvalget anbefalte at en uavhengig permanent kommisjon bør foreta undersøkelser av partnerdrapssaker for å søke etter lærdom og innsikt om hvordan offentlige instanser bedre kan innrette sitt arbeid for å forebygge partnervold og partnerdrap.²⁷

4.1.2 Departementets vurdering og forslag

Som nevnt under punkt 2.6, utrykte *Politidirektoratet* og *Oslo Politidistrikt* forbehold mot å opprette en permanent partnerdrapskommisjon og pekte på at andre tiltak kunne være en bedre ressursutnyttelse for å forbedre arbeidet med å forebygge partnerdrap og mishandling i nære relasjoner. Departementet er enig i at det også må jobbes bredt med andre tiltak både i politiet og i politiets samhandling med andre aktører. Departementet er i likhet med partnerdrapsutvalget kommet til at det er behov for en permanent partnerdrapskommisjon og slutter seg til de vurderinger som er gjengitt i høringsnotatets pkt. 2.2. Utvalgets gjennomgang viser at det største forebyggingspotensialet ligger i en samlet innsats fra politiet og øvrige instanser. Manglende informasjonsutveksling og svikt i samordning av forebyggingsarbeidet var pekt på som en sentral og gjennomgående utfordring. Slike utfordringer fanges ikke opp godt nok opp i etatenes arbeid og dagens

²⁷ NOU 2020: 17 pkt. 18.4 (s. 227).

tilsynsordninger. En permanent partnerdrapskommisjon er etter departementets vurdering derfor nødvendig.

Det foreslås en formålsbestemmelse i lovforslagets § 1 som tilsvarer de formål som anbefales av partnerdrapsutvalget. Til sammenligning lå det i partnerdrapsutvalgets mandat å avdekke om, i hvilken grad og eventuelt på hvilken måte, det hadde forekommet systemsvikt i det offentlige tjenesteapparats håndtering i forkant av de sakene utvalget undersøkte. Den foreslåtte formålsbestemmelsen i § 1 formuleres noe bredere, med sikte på også å avdekke forebedringspotensiale i saker der det isolert sett ikke kan konstateres svikt hos involverte instanser. Undersøkelsene og kommisjonens arbeid skal bidra til økt fenomenkunnskap i offentlig virksomhet og til å identifisere forbedringspunkter i forebyggingen av partnervold og partnerdrap.

Under høringen av utvalgets utredning, fremhevet *Datatilsynet* og *Kripas* behovet for å ha klare formålsangivelser for kommisjonens arbeid. Etter departementets vurdering er disse hensynene ivaretatt i forslaget til formålsbestemmelse i § 1. Kommisjonens arbeid tar sikte på å komme med tilrådninger for å forbedre offentlige instansers håndtering av saker forut for partnervold. For å kunne komme med tilpassede tilrådninger som treffer i ulike situasjoner, må kommisjonen også kunne behandle opplysninger om personlige forhold som kan være av betydning for forebyggingsarbeidet. Formålet med undersøkelsene skal være å sikre kontinuerlig læring og utvikling i det offentlige forebyggingsarbeidet. Kommisjonen skal ikke å fordele skyld eller konstatere ansvar, se nærmere under punkt 4.4.

4.2 Arbeidsområde - saker som kan undersøkes

4.2.1 Utvalgets anbefaling

Partnerdrapsutvalget anbefalte at en permanent partnerdrapskommisjon burde gjennomgå saker hvor det foreligger rettskraftig avgjørelse, eller hvor saken er henlagt som følge av at gjerningspersonen er død. Utvalget presiserte at henlagte saker bare burde gjennomgås av kommisjonen når påtalemyndigheten anser forholdet som tilstrekkelig bevist i henhold til det strafferettslige beviskravet.²⁸

4.2.2 Departementets vurderinger og forslag

Under høringen av forslaget til opprettelse av en permanent partnerdrapskommisjon fremmet av partnerdrapsutvalget, tok flere høringsinstanser til orde for at kommisjonens mandat burde utvides til å omfatte flere sakstyper, se punkt 2.6. Forslagene gjaldt utvidelse til også omfatte saker om partnervold generelt, eventuelt begrenset til tilfeller der fornærmede ble påført alvorlig skade, samt drapsforsøk og kjærestedrap. Det ble også foreslått å utvide mandatet til alle drap i nære relasjoner, eller alle typer drap.

Department fastholder i denne omgang at kommisjonens arbeidsområde vil konsentreres om undersøkelser av drap og andre lovbrudd med dødsfølge, men foreslår å utvide arbeidsområdet til også å omfatte kjærestedrap. Avgrensningen opprettholdes fordi det var dette som ble grundig utredet av partnerdrapsutvalget.

²⁸ NOU 2020: 17 pkt. 18.5.2 (s. 229).

Før eventuelle utvidelser at kommisjonens mandat, bør det høstes erfaringer med kommisjonens arbeid. Det vises til at kommisjonen skal evalueres etter 5 år, se omtale under pkt. 6.6.

Selv om kommisjonen ikke vil undersøke håndteringen av saker der gjerningspersonen blir dømt for partnervold og drapsforsøk, forventes det at kommisjonens vurderinger vil være egnet til å påpeke forbedringspunkter til det forebyggende arbeidet mot partnervold generelt. Derfor er kommisjonens formål og oppgaver utvidet til også bidra i forebyggingen av partnervold, selv om kommisjonen ikke vil gjennomgå isolerte voldssaker. Det vises igjen til at det hadde forekommet partnervold i samtlige drapssaker undersøkt av partnerdrapsutvalget, og at slik historikk i kommisjonens arbeid vil kunne avdekke forhold av betydning for voldsforebygging på et tidligere stadium. Således forventes det at partnerdrapskommisjonens undersøkelser vil kunne gi et godt kunnskapsgrunnlag for denne problematikken i bredt.

Departementet foreslår at kommisjonen skal vurdere de samme typer sakene som det ble lagt til rette for at partnerdrapsutvalget kunne vurdere og som ble lovregulert i den midlertidige lov om informasjonstilgang m.m. for Partnerdrapsutvalget § 2, men tilføyd også kjærestedrap og tilfeller av grov mishandling i nære relasjoner med døden til følge etter straffeloven § 283.

Lovforslaget § 2 angir hvilke straffbare forhold som kan utløse kommisjonens undersøkelser. Kommisjonen kan undersøke saksforløp knyttet til drap etter straffeloven § 275 og andre lovbrudd med dødsfølge etter straffeloven §§ 272 (kroppskrenkelse med døden til følge), 274 (grov kroppsskade med døden til følge) og 283 (grov mishandling i nære relasjoner). For at disse straffbare handlingene skal omfattes, skal handlingen å ha vært begått av nåværende eller tidligere ektefelle samboer eller kjæreste. Også tilfeller der nåværende eller tidligere partner har medvirket til lovbruddet, skal omfattes.

Som ektefelle omfattes også registrert partnerskap i henhold til ekteskapsloven § 111. Som samboer menes en relasjon som er etablert på grunnlag av en særlig intimitet, slik at det ikke er tilstrekkelig at bosituasjon skyldes en ren praktisk ordning eller økonomisk nødvendighet.

Utfordringer med avgrensingen av hvilke saker som skal anses som kjærestedrap, søkes løst gjennom de koder KRIPOS bruker i sin registrering av denne type drapssaker. Det er ulike definisjoner og terskler for hvem som er kjærester. Det kan også forekomme tilfeller der gjerningspersonen og offeret vil vurdert situasjonen ulikt. I disse tvilstilfellene koder KRIPOS relasjonen som kjæreste eller tidligere kjæreste derom gjerningspersonens atferd og/eller offentlige instansers intervensjoner hadde likhetstrekk med det man ofte ser i partnervoldssaker (eksempelvis vold, trusler, stalking, besøksforbud, krisesenteropphold). Dersom dette ikke er tilfelle, og ingen av partene eller kun gjerningspersonen oppfattet relasjonen som et kjærestelignende forhold, kodes relasjonen som bekjente. Departementet vurderer om det er hensiktsmessig å gi en nærmere angivelse av hvordan begrepet «kjærester» skal forstås i denne sammenhengen, og ber om høringsinstansens innspill til eventuelle relevante kriterier for avgrensning av begrepet.

Kommisjonen skal undersøke saker der gjerningspersonen er rettskraftig dømt i straffesaken, hvilket er ment å omfatte både straff etter straffeloven § 29 og andre

strafferettslige reaksjoner etter straffeloven § 30. I tillegg til saker der gjerningspersonen er blitt rettskraftig dømt for slike forhold, foreslår departementet at kommisjonen også skal kunne undersøke partnerdrapsaker der saken henlegges eller der gjerningspersonen frifinnes på grunn av manglende skyldevne etter straffeloven § 20. I tillegg foreslås det at kommisjonen skal undersøke saker der straffesaken henlegges som følge av gjerningspersonens død, forutsatt at påtalemyndigheten anser spørsmålet om mistenkte gjerningspersons skyld tilstrekkelig bevist i henhold til det strafferettslige beviskravet. I disse tilfellene kreves det ikke en fornyet vurdering av gjerningspersonens strafferettslige skyld, avgrensningen sikter til den objektive gjerningsbeskrivelsen. Undersøkelsene skal med andre ord ikke omfatte saker henlagt på grunn av bevisets stilling. Partnerdrapskommisjonen skal heller ikke granske saker som er henlagt av andre grunner, men hvor antatt gjerningsperson senere er avgått ved døden.

Det er en forutsetning at lovbruddet er begått i Norge eller på norsk skip i internasjonalt farvann. Som nevnt i punkt 2.6, fremhevet *Statsadvokatene i Hordaland, Sogn og Fjordane* i sitt høringssvar til partnerdrapsutvalgets utredning at det ville kunne gå utover kvaliteten på opplysningene kommisjonen mottar når undersøkelsene ikke påbegynnes før det er truffet rettskraftig dom i saken, og at det burde vurderes om undersøkelsene burde innledes på et vesentlig tidligere tidspunkt. Departementet er enig i at tidsforløpet i visse sammenhenger vil kunne påvirke kvaliteten av de opplysninger kommisjonen mottar. Samtidig vurderes det ikke aktuelt å initiere undersøkelsene før straffesaken er avgjort, da kommisjonens undersøkelser vil kunne komme i konflikt med etterforskning og fordi en slik avgrensning vil kunne reise problemstillinger knyttet til uskyldspresumpsjonen.

4.3 Kommisjonens organisering og sammensetning

4.3.1 Utvalgets anbefaling

Partnerdrapsutvalget gir i sin utredning anbefalinger om kommisjonens organisering og sammensetning.²⁹ Utvalget omtalte anbefalt organisering på følgende måte:

«Det er, etter utvalgets syn, svært viktig at partnerdrapskommisjonen opprettes som et uavhengig organ – både faglig og organisatorisk. Utvalget foreslår at kommisjonen er administrativt tilknyttet Justis- og beredskapsdepartementet. Den må imidlertid ikke være underlagt departementets instruksjonsmyndighet. Faglig og organisatorisk uavhengighet er sentralt for at kommisjonen skal nyte den nødvendige tillit – både i befolkningen og på alle nivåer i forvaltningen. En uavhengig kommisjon sikrer tillit ved at den opptrer upartisk og kan undersøke og vurdere hjelpeapparatets arbeid i partnerdrapsaker uten bindinger til noen etater.»

Når det gjelder partnerdrapskommisjonens sammensetning, anbefaler utvalget:

«Utvalget mener at partnerdrapskommisjonen må være bredt sammensatt av personer med ulik yrkesbakgrunn, herunder representanter fra politi og påtalemyndighet, helse- og omsorgstjenesten, barne- og familievern, krisesenter, NAV og sosialtjenesten. Utvalget mener også at det bør oppnevnes representanter fra dommerstanden og fra akademia/forskningsfeltet vold i nære relasjoner. Det bør stilles krav om at alle medlemmene skal ha relevant faglig

²⁹ NOU 2020: 17 pkt. 18.5.3 (s. 229-230).

kompetanse, og til at ett eller flere medlemmer har urfolks- og/eller minoritetsbakgrunn. Det er viktig at de som oppnevnes som medlemmer i en slik kommisjon ikke har bindinger som gjør at de er, eller kan oppfattes å være, uhildet, og at de nyter allmenn tillit.

Utvalget foreslår at kommisjonsmedlemmene oppnevnes av Kongen i statsråd for tre år av gangen, med mulighet til forlengelse i ytterligere tre år. For den nærmere utpenslingen av prosedyren for oppnevning, foreslår utvalget at det ses hen til andre og sammenliknbare uavhengige kommisjoner, for eksempel Den rettsmedisinske kommisjon og Gjenopptakelseskommisjonen for straffesaker.»

Utvalget la til grunn at det også bør opprettes et sekretariat for partnerdrapskommisjonen og utalte:

«Dette reiser en rekke spørsmål, herunder hvilke oppgaver sekretariatet skal tillegges, hvilken kompetanse sekretariatet bør ha og plassering av sekretariatet. Gjennomgang av partnerdrapssaker er et stort og tidkrevende arbeid. Utvalget antar derfor at sekretariatet bør tillegges både administrative og faglige utredningsoppgaver. All den tid det er tale om et lite antall saker som skal gjennomgås per år, mener utvalget at det er grunn til å utrede nærmere om sekretariatet kan samlokaliseres med et allerede eksisterende organ. Plasseringen må imidlertid sikre kommisjonens uavhengighet.»

4.3.2 Departementets vurderinger og forslag

I likhet med utvalget mener departementet det er av sentral betydning at kommisjonen i faglige spørsmål er en uavhengig instans som ikke kan instrueres. Departementet foreslår derfor at det fremgår av forslag til § 3 første ledd at kommisjonen skal utføre sine oppgaver uavhengig og selvstendig, og at den ikke kan instrueres i faglige spørsmål. Det foreslås videre at det fremgår av loven at kommisjonen skal ledes av en leder som utnevnes av Justis- og beredskapsdepartementet, jf. forslag til § 3 andre ledd.

Når det gjelder den nærmere sammensetningen av kommisjonen er departementet enig med utvalget i at kommisjonen bør være bredt sammensatt og bemannet med medlemmer fra forskjellige yrkesgrupper og sektorer med relevant kompetanse for å belyse de forhold som skal undersøkes. I gjennomsnitt skjer det åtte partnerdrap hvert år. Selv om antallet saker er begrenset kan hver enkelt sak medføre tidkrevende arbeid. For å kunne ivareta behovet for nødvendig kompetanse blant medlemmene og nødvendig kapasitet til utredning, foreslår departementet at kommisjonen administrativt tilknyttes Statens sivilrettsforvaltning. Dette fremgår av lovutkastets § 3 første ledd. Statens sivilrettsforvaltning er ansvarlig for en rekke statlige ordninger som skal styrke rettssikkerheten og sikre individets rettigheter. Statens sivilrettsforvaltning har blant annet sekretariatsfunksjon for flere kommisjoner og nemnder, herunder Stortingets utvalg for rettfærdsvederlag, Den rettsmedisinske kommisjon, Barnesakkyndig kommisjon, Barnevernets tvisteløsningsnemnd, Konkursrådet, Tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet, samt og Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll.

De kommisjonene som Statens sivilrettsforvaltning har en sekretariatsfunksjon for, oppnevnes for visse tidsperioder om gangen og kommisjonsmedlemmene/ekspertene har sitt hovedvirke utenfor Statens sivilrettsforvaltning. Partnerdrapsutvalget påpeker at gjennomgang av partnerdrapssaker er et stort og tidkrevende arbeid som vil kreve et sekretariat som kan tillegges både administrative og faglige utredningsoppgaver. Statens sivilrettsforvaltning har bred erfaring med å tilrettelegge for kommisjoner der de faglige utredningsoppgavene ligger utenfor sekretariatet. Departementet foreslår

en lignende modell for partnerdrapskommisjonen slik at det oppnevnes faste medlemmer for tidsavgrensede perioder som understøttes av et sekretariat med faste ansatte. Sekretariatet skal utføre både faglige og administrative oppgaver. Kommisjonens medlemmer oppnevnes av departementet og kan i likhet med lederen oppnevnes for inntil 4 år med mulighet for gjenoppnevning én gang. For å unngå at ikke hele kommisjonen må byttes ut på en gang er formuleringen «inntil» 4 år valgt. På den måten er det handlingsrom til å utnevne for eksempel halvparten av kommisjonens medlemmer for 2-3 år slik at hensynet til kontinuitet og erfaring ivaretas.

Verken leder eller medlemmer vil ha et fast ansettelsesforhold til Statens sivilrettsforvaltning, men uavhengige oppnevningsavtaler med timeprisbetaling slik det for eksempel gjøres for medlemmer av Den rettsmedisinske kommisjon. Det kan for eksempel tas utgangspunkt i de satser som fremgår av Statens personalhåndbok.³⁰ Alternativt kan lederen kjøpes fri fra sin arbeidsgiver helt eller delvis eller ved behov eventuelt inngå en oppdragsavtale med en angitt arbeidsprosent. En slik modell kan ivareta formålet med kommisjonens arbeid på en god måte, og kan skaleres opp eller ned ettersom det høstes erfaring med hvor omfattende arbeidet med sakene er. Modellen sikrer også at medlemmene har en tilknytning til sine respektive fagmiljøer og er oppdaterte innenfor sine forsknings-/arbeidsfelter. De sentrale rammer for kommisjonens sammensetning og organisering fremgår av lovutkastets § 3 andre og tredje ledd.

4.4 Kommisjonens oppgaver

4.4.1 Utvalgets anbefaling

Partnerdrapsutvalget kom med anbefalinger til den permanente partnerdrapskommisjonens mandat.³¹

For det første ble det fremhevet at kommisjonen selv bør avgjøre omfanget av sine undersøkelser, samt hvilken metode som skal benyttes. Det ble fremhevet som sentralt at kommisjonens undersøkelser burde gjøres med en systematisk, samordnet og helhetlig tilnærming for å avdekke svikt i offentlige instansers tidligere håndtering av saken.

For det andre foreslo utvalget at partnerdrapskommisjonens arbeid burde resultere i utstedelse av årlige anonymiserte rapporter, og at disse burde leveres til Justis- og beredskapsdepartementet. Det ble videre anbefalt at rapportene burde publiseres offentlig med tidsintervall som sikrer tilstrekkelig anonymisering av sakene. I år hvor det er begått så få partnerdrap at anonymisering er umulig eller svært vanskelig, mente utvalget at kommisjonen burde vurdere flerårige rapporter.

Utvalget mente at Justis- og beredskapsdepartementet, som koordinerende departement for vold i nære relasjoner, burde ha ansvar for å følge opp rapportene. Utvalget mente at partnerdrapskommisjonen også burde kunne utarbeide særskilte rapporter rettet mot enkeltinstanser, og i disse peke på forbedringspunkter i blant annet etterlevelse av regelverk, rutiner og praksis, kultur og holdninger og samhandling.

³⁰ SPH 10.14.2 Godtgjøring til leder, medlemmer og sekretærer i statlige utvalg.

³¹ NOU 2020: 17 pkt. 18.5.2 (s. 229).

For det tredje ble det fremhevet som særlig viktig at kommisjonen verken burde ta stilling til strafferettslige eller sivilrettslige skyld eller ansvarsforhold, og at kommisjonen heller ikke bør ta stilling til administrative reaksjoner overfor tjenestepersoner eller virksomheter. Utvalget viste til at formålet med en permanent partnerdrapskommisjon skal være læring og utvikling, ikke fordeling av skyld. Utvalget pekte på at når en ansatt i hjelpeapparatet skal gjennomgå egne valg og handlinger etter et drap, vil frykt for skyld og straff kunne hindre læring.

4.4.2 Departementets vurdering av forslag

En opplisting av kommisjonens sentrale oppgaver foreslås regulert i loven § 4.

Det foreslås lovfestet i § 4 første ledd at kommisjonen skal gjennomføre undersøkelser med sikte på å avdekke årsaksfaktorer og relevante bakenforliggende forhold, samt å klargjøre hendelsesforløp av betydning for offentlig virksomheters arbeid av betydning for å forebygge partnervold og partnerdrap. Slikt arbeid kan for eksempel være forbedringspunkter om avdekking, risikovurdering og håndtering av saker om partnervold. Sammenholdt med lovens formålsbestemmelse, vurderer departementet at disse to bestemmelsene gir tilstrekkelig veiledning for kommisjonens arbeid og for hva som kan være relevante tilrådninger til berørte offentlige instanser.

Departementet deler ut over dette utvalgets vurdering av at metode og omfang av kommisjonens undersøkelser ikke bør reguleres i loven. Partnerdrapsutvalget undersøkte ikke drapssaker «som ikke inneholdt opplysninger om kontakt med hjelpeapparatet før drapet». ³² Departementet foreslår derfor at kommisjonen gis myndighet til selv å vurdere i hvilken utstrekning de skal starte undersøkelser av en sak og nærmere omfang av denne, samt hvilken metode som skal benyttes for deres gjennomgang.

Departementet finner likevel grunn til å fastsette visse saksbehandlingsregler som vil gjelde under undersøkelsene, se §§ 6, 7, 11 og 12, beskrevet nedenfor i punkt 6. Videre foreslås en hjemmel for å kunne gi nærmere bestemmelser om kommisjonens arbeid i forskrift.

Departementet er videre enig i at kommisjonen arbeid bør resultere i offentliggjøring av anonymiserte rapporter. Skal rapporten ha nytte i forebyggingsarbeidet, må relevante funn gjøres tilgjengelig for offentlige instanser. Departementet foreslår derfor å lovfeste i § 4 andre ledd at kommisjonen skal publisere anonymiserte rapporter med sine tilrådninger om tiltak som bør vurderes iverksatt for å forbygge partnervold og partnerdrap. Rapportene publiserer offentlig med tidsintervaller som sikrer tilstrekkelig anonymisering av enkeltsaker.

Set hen til at det er et relativt begrenset antall partnerdrap er per år og at disse ofte blir omtalt i media, bør rapportene publiseres offentlig i tidsintervaller som sikrer tilstrekkelig anonymisering av enkeltsaker. Av hensynet til taushetsplikten, foreslås det derfor ikke plikt til årlig publisering av rapporter. Kravet til anonymisering innebærer at kommisjonen må skrive sine rapporter slik at enkeltindivider ikke blir identifisert og på en slik måte at faren for reidentifisering ikke er tilstede. I så måte kan rapportene ikke ta form av fullstendige gjengivelser

³² NOU 2020: 17 pkt. 9.3.2 (s. 124).

av enkeltsaker. Departementet legger til grunn at kommisjonen vil bestrebe seg på og i så liten grad som mulig gjengi sensitive opplysninger fra enkeltsaker i sine rapporter. Særlig etter undersøkelser av straffesaker som ledet til frifinnelse eller henleggelse, er det viktig at kommisjonens i sin rapportering unngår å uttale seg inngående om enkeltepisoder på en måte som muliggjør identifisering av den antatte gjerningspersonen eller som er egnet til å så tvil om strafferettslig skyld. Siktemålet med rapportene skal være å synliggjøre årsaksfaktorer og bakenforliggende forhold av antatt betydning for å forebygge partnerdrap og partnervold. Videre skal kommisjonen påpeke forbedringspunkter i det offentlige arbeid av betydning for å forebygge partnervold. Kommisjonen bør se relaterte forhold i sammenheng med sikte på å gi tilrådninger til forbedringstiltak.

Det foreslås lovfestet at Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for å koordinere videre oppfølging av rapportens tilrådninger. Samtidig legges det til grunn at berørte offentlige instanser på eget initiativ vil måtte vurdere tilrådninger som fremkommer av kommisjonens rapporter. Det er derfor viktig at aktuelle tjenesteytere og instanser gjennomgår rapportene og vurderer om det kan være nødvendig å gjennomføre tiltak på sine områder i lys av rapportens funn. Kommisjonens rapporter kan være generelle, men også rettes inn mot spesifikke instansers arbeid.

Departementet deler videre utvalgets syn på at kommisjonen ikke skal ta stilling til sivilrettslig eller strafferettslig skyld og ansvar, og dette foreslås spesifisert i loven § 4 fjerde ledd. Bestemmelsen må også sees i lys av forbudet mot bruk av kommisjonens opplysninger som bevis i senere sivile og strafferettslige saker, se forslag til § 12 omtalt i punkt 6.4 nedenfor.

5 Behandling av personopplysninger

5.1 Behandlingsgrunnlag og behandlingsansvar

Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) av 15. juni 2018 nr. 38 gjennomfører personvernforordningen i norsk rett (forordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger (GDPR)).

Personvernregelverket oppstiller et krav til behandlingsgrunnlag for lovlig behandling av personopplysninger. Personvernforordningen kommer i utgangspunktet ikke til anvendelse for personopplysninger om avdøde personer.³³ Dette utgangspunktet modifiseres imidlertid dersom en opplysning en død person samtidig er en personopplysning om en levende person.³⁴ Etter personvernforordningen 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 supplerende rettslig grunnlag fastsatt i nasjonal rett.³⁵

For partnerdrapskommisjonen vil det være nødvendig å behandle særlige kategorier av personopplysninger, som helseopplysninger, opplysninger om

³³ GDPR art. 4 nr. 1, jf. fortalepunkt 27.

³⁴ Prop. 56 LS (2017-2018) pkt. 4.5.3 s. 26.

³⁵ GDPR artikkel 6 nr. 3 bokstav b og Prop.56 LS (2017-2018) punkt 6.3.2.

rasemessig eller etnisk opprinnelse, politisk oppfatning, religion mv. Hovedregelen etter personvernforordningen er at behandling av særlige kategorier personopplysninger er forbudt, jf. art. 9 nr. 1. Etter personvernforordningen art. 9 nr. 2 bokstav g vil behandling av disse opplysningskategoriene likevel være lovlig når behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser. Slik behandling må ha grunnlag i nasjonal rett som er proporsjonal med de formål som søkes oppnådd, som er forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og som sikrer egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser.

Personvernforordningen art. 10 oppstiller i tillegg særskilte krav til behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser eller tilknyttede sikkerhetstiltak. Dersom behandlingen under offentlige myndigheters kontroll, må behandlingen ha behandlingsgrunnlag i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1, og eventuelt også ha et supplerende behandlingsgrunnlag.

Departementet foreslår at partnerdrapskommisjonens behandlingsgrunnlag fastsettes i loven § 5. Departementet vurderer at det er nødvendig for partnerdrapskommisjonen å behandle personopplysninger, også særlige kategorier av personopplysninger og opplysninger om straffedommer, lovovertridelser og tilknyttede sikkerhetstiltak. Kommisjonen vil motta straffesakens dokumenter, hvor slike kategorier av personopplysninger vil inngå. For å kunne vurdere årsaksfaktorer og bakenforliggende forhold av betydning, er det nødvendig for kommisjonen å kunne ha kjennskap også til særlige kategorier personopplysninger. Det vises til at partnervold er en særlig alvorlig form for kriminalitet og at det anses viktig få et bredere kunnskapsgrunnlag for bedre å kunne forebygge slike hendelser. Viktige allmenne interesser tilsier derfor at kommisjonen skal kunne behandle slike opplysningskategorier. Departementet vurderer at forslaget er forenlig med det grunnleggende innholdet i personvernretten og gir tilstrekkelige garantier for de registrertes rettigheter og friheter.

Partnerdrapskommisjonen vil måtte innrette sitt arbeid etter personvernforordningens prinsipper for behandling av personopplysninger etter art. 5, herunder prinsippet om dataminimering, lagringsbegrensning og integritet og konfidensialitet. Videre foreslås det i denne loven at partnerdrapskommisjonen pålegges en streng taushetsplikt.

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

For å sikre fleksibilitet i partnerdrapskommisjonens undersøkelser, foreslås det ikke angitt spesielle opplysningskategorier som tillates behandlet. Særtrekk ved de enkelte hendelsene vil i praksis trolig bli styrende for hvilke opplysninger kommisjonen behandler i sine undersøkelser.

I § 5 andre ledd foreslås det fastsatt at Statens sivilrettsforvaltning vil være er behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger etter loven. Behandlingsansvarlige må gjennomføre tiltak for å sikre behandling av

personopplysninger i henhold til personvernrettslige krav. Personene som utøver behandlingsansvaret foreslås pålagt taushetsplikt etter § 9.

Som nevnt i punkt 2.6, fremhevet *Kripas* i sitt høringsvar til partnerdrapsutvalgets utredning at det burde fastsettes plikter for sletting av opplysningene kommisjonen behandler. Etter personvernforordningen kan kommisjonen kun behandle personopplysninger så lenge det er nødvendig for deres arbeid. Personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav e angir 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. I utgangspunktet gir personvernforordningen art. 17 nr. 1 den registrerte rett til sletting av personopplysninger. Fra denne sletteretten gjøres det unntak etter artikkel 17 nr. 3, hvor etter bokstav b det gjelder unntak når behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller for å utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt. Departementet vurderer at det av hensyn til kommisjonens arbeidsmetode, ikke fastsettes noen tidsbegrensning for hvor lenge kommisjonen vil kunne behandle personopplysninger. I lys av at personvernforordningens bestemmelser ikke kommer direkte til anvendelse for opplysninger om avdøde personer, foreslås det i § 5 tredje ledd at personopplysninger om avdøde personer skal lagres slik at det ikke er mulig å identifisere de registrerte i lengre perioder enn det som er nødvendig for kommisjonens arbeid. Begrepet personopplysningsopplysninger er ment forstått tilsvarende som i personvernforordningen art. 4 nr. 1.

Lov 4. desember 1992 om arkiv (arkivloven) gjelder for kommisjonen etter § 5, og kommisjonen vil ha arkiveringsplikt etter § 6. Det forutsettes at det i forbindelse med opprettelsen av kommisjonen tas kontakt med Arkivverket angående opprettelsen av arkiv og bevarings- og kassasjonsplan i henhold til arkivlovens krav. Kommisjonens slette- og arkiveringsplikt foreslås forøvrig ikke særskilt regulert i loven.

5.2 Fritak fra taushetsplikt for utlevering av nødvendige opplysninger til kommisjonen

5.2.1 Utvalgets anbefaling

Det midlertidige partnerdrapsutvalget hadde i sin gjennomgang av saker kun tilgang til politiets dokumenter fra straffesaken. Utvalget fremhevet at en begrensning ved å kun vurdere opplysninger mottatt fra politiet, var at disse kun inneholdt dokumenter fra andre instanser som politiet hadde valgt å innhente i forbindelse med etterforskningen av drapet. Utvalget anbefalte at den permanente partnerdrapskommisjonen også burde gis tilgang til opplysninger fra andre instanser ved å etablere en generell utleveringsplikt. Utredningen fremhevet at full informasjonstilgang bare kan sikres gjennom at en rekke offentlige organer får plikt til å utlevere dokumenter til kommisjonen, og til å bistå med å opplyse de sakene som kommisjonen undersøker. Utvalget vurderte også at kommisjonen burde kunne forespørre etterlatte om intervju. I lys av at den fremtidige kommisjonen ville behandle svært sensitive personopplysninger, pekte utvalget på et behov for å utrede nærmere reguleringen av disse spørsmålene.³⁶

³⁶ NOU 2020: 17 punkt 18.5.1 (s. 229).

5.2.2 Departementets vurdering og forslag

En sentral forutsetning for arbeidet er at kommisjonen gis tilgang til opplysninger og dokumenter som kan være relevante for å belyse offentlige instansers håndtering av den enkelte sak. Partnerdrapskommisjonens arbeid forutsetter at det i loven gis hjemmel til å kunne utlevere taushetsbelagte opplysninger til kommisjonen. Departementet vurderer at også andre, for eksempel yrkesgrupper underlagt profesjonsbestemt taushetsplikt, under omstendighetene vil kunne inneha opplysninger det er ønskelig at blir utlevert for å belyse saken.

Det er behov for å gjøre unntak fra taushetspliktsbestemmelser for å muliggjøre at opplysninger kan utleveres til kommisjonen. Det foreslås en generell bestemmelse om at «enhver» vil kunne utlevere opplysninger til kommisjonen uten hinder av taushetsplikt.

Den foreslåtte bestemmelsen i § 8 er utformet slik at den gir adgang til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til kommisjonen, men ingen plikt til å forklare seg eller gi opplysninger.

Tilsvarende bestemmelser er tidligere blitt vedtatt blant annet ved oppnevningen av Baneheiautvalget, Ekstremismekommisjonen, NAV-granskningsutvalget og Barnevoldsutvalget.

Departementet går ikke videre med utvalgets forslag til å etablere utleveringsplikt for andre enn politiet. Oppstilling av utleveringsplikt er tidligere blitt vurdert ved oppnevning av midlertidige granskningsutvalg. Det vises for eksempel til Prop. 10 L (2022-2023) om lov om informasjonstilgang m.m. for ekstremismekommisjonen s. 32, hvor det vises til at det ikke er kjent at tidligere granskningsutvalg med tilsvarende bestemmelse har hatt problemer med å få tilgang til nødvendige opplysninger. Det legges til grunn at aktuelle instanser vil ønske å bidra til partnerdrapskommisjonens arbeid og derfor frivillig vil bidra med nødvendige opplysninger.

For at kommisjonen skal kunne innhente relevante opplysninger fra involverte offentlige og private instanser, foreslås det at kommisjonen skal kunne sende anmodninger om opplysninger, se forslag til § 7 omtalt i punkt 6.3.

Departementet foreslår å presisere i lovteksten at utleveringsadgangen etter § 8 vil være begrenset til opplysninger som anses nødvendige for at kommisjonen skal kunne utføre sine oppgaver. Som nevnt i punkt 2.6, viste *Datatilsynet* i sitt høringssvar til partnerdrapsutvalgets utredning at GDPR art. 5 nr. 1 oppstiller prinsipper for behandling av personopplysninger, herunder at opplysninger skal være relevante og begrenset til det formålet de behandles for. Tilsynet påpekte at det ikke fremgikk av utredningen hva som regnes som relevant supplerende informasjon til straffesaksdokumentene, og at innhenting av slike opplysninger burde gjøres etter kriterier som i størst mulig grad hindrer overskuddsinformasjon og basert på holdepunkter om at dokumentasjonen er relevant. Departementet legger til grunn at den foreslåtte formålparagrafen i § 1 og beskrivelsen av kommisjonens oppgaver i loven § 4 vil være retningsgivende når det vurderes hvilke opplysninger som skal utleveres til kommisjonen. Ut over dette er det krevende å sette mer presise rammer for hvilke opplysninger som vil anses relevante og nødvendige i den enkelte saken, men det vil være adgang for kommisjonen til å konkretisere deres behov nærmere i anmodninger om opplysninger etter § 7.

Datatilsynet fremmet videre i sitt høringssvar til partnerdrapsutvalgets utredning at det ut fra kravet til nødvendighet og dataminimering, burde avgrensnes fra hvor lang tid forut for drapshandlingen det kan innhentes opplysninger. Departementet foreslår ikke noen slik absolutt tidsfrist i lovforslaget, da det forventes at relevant tidsramme vil kunne variere stort mellom de ulike sakene som undersøkes. Dette sees også i lys av at det ikke foreslås noen generell utleveringsplikt, slik at aktuelle instanser selv bør vurdere konkret fra sak til sak hvilke opplysninger tilbake i tid som bør utleveres.

Fritaket for taushetsplikt gjelder «enhver». Dette omfatter lovpålagt taushetsplikt etter blant annet forvaltningsloven, politiregisterloven, barnevernsloven, krisesenterloven og helsepersonelloven, profesjonsbestemt taushetsplikt og taushetsplikt som forutsetningsvis følger av straffeloven § 211.

Fritaket for taushetsplikt vil også omfatte helsepersonell, prester, forstandere i trossamfunn og advokater. Departementet ser at forslaget vil kunne utfordre tilliten befolkningen har til at opplysninger betrodd disse profesjonene skal behandles konfidensielt, og at vernet som ligger i Grunnloven § 102, SP art. 17 og EMK art. 8 særlig aktualiseres overfor disse gruppene.

Departementet vurderer at den foreslåtte lovbestemmelsen oppstiller et tilstrekkelig klart rettslig grunnlag for å gjøre unntak fra taushetsplikten. Når det gjelder inngrep i privatlivet, må det vurderes om det foreligger tilstrekkelige tungtveiende samfunnsinteresser som taler for at inngrep i den konkrete situasjonen. Departementet vurderer at unntak fra taushetsplikten er nødvendig for å sikre at sakene skal kunne opplyses ut fra et bredere informasjonstilfang med suppleringer fra ulike instanser som har vært involvert i saken. Opplysningene vil kunne være nødvendige for å muliggjøre læring og utvikling av fenomenkunnskap for beskyttelse av andres rettigheter og friheter, som er legitime formål etter EMK art. 8 nr. 2. Hvorvidt nødvendighetskriteriet er oppfylt for informasjonen som vurderes utlevert, vil måtte vurderes konkret av avgiveren i det enkelte tilfellet.

I forholdsmessighetsvurderingen står etableringen av tilstrekkelige rettssikkerhetsmekanismer sentralt.³⁷ Rammene som er satt for kommisjonen arbeid ivaretar at utlevering av slike taushetsbelagte opplysninger ikke blir et uforholdsmessig inngrep i retten til privatliv. I vurderingen av om unntaket fra taushetsplikt vil være forholdsmessig, vises det særlig til at kommisjonen selv pålegges streng taushetsplikt, at det kun kan gis nødvendige opplysninger til kommisjonen, og at det ikke oppstilles noen utleveringsplikt for disse gruppene. Videre vil det oppstilles et forbud mot å bruke opplysningene kommisjonen mottar som bevis i senere sivile og strafferettslige saker for domstolene.

Personer med profesjonsbestemt taushetsplikt, som helsepersonell, prester forstandere i trossamfunn og advokater, kan ha hatt mange ulike roller i saken og det må derfor i det konkrete tilfellet vurderes hvilke opplysninger som vil være nødvendige og forholdsmessige å dele. Hva gjelder advokaters taushetsplikt, vises det til vurderingene i Prop. 98 L (2022-2023) *Lov om informasjonstilgang m.m. for Baneheia-utvalget* punkt 5.3.3. Generelt vil det ofte være mindre inngripende å dele generelle betraktninger rundt håndteringen av en sak enn særlige fortrolige opplysninger. For øvrig vises det til vurderingen inntatt i punkt 3.2 om retten til privatliv og rettferdig rettergang.

³⁷ EMDs avgjørelse *Buck mot Tyskland* (41604/98) av 28. april 2005 avsnitt 45.

På samme måte som i Lov om informasjonstilgang m.m. for Baneheia-utvalget § 2, er det i § 8 foreslått presisert at fritaket for taushetsplikt også gjelder opplysninger som nevnt i straffeprosessloven § 119 første ledd og tvisteloven § 22-5 første ledd. Det understrekes at dette allerede følger av første punktum. Departementet har imidlertid funnet grunn til å innta det eksplisitt i andre punktum for å sikre at det fremgår tydelig i loven hvilke opplysninger som omfattes av unntaket, jf. også advokatloven § 33. Dette medfører ingen realitetsforskjell fra andre tilsvarende lover for liknende utvalg, hvor en slik presisering ikke er inntatt i loven.

Departementet legger til grunn at utvalget ikke vil kunne motta opplysninger som er innhentet ved kommunikasjonskontroll eller andre skjulte tvangsmidler som er særskilt formålsbegrenset etter straffeprosessloven § 216 i, jf. §§ 216 m siste ledd, 216 o siste ledd, 222 d siste ledd og 215 a fjerde ledd tredje punktum. Heller ikke opplysninger som er sperret hos politiet etter politiregisterlovens bestemmelser kan utleveres, jf. politiregisterloven § 52. Departementet legger videre til grunn at det ikke vil være aktuelt å vurdere utlevering av graderte opplysninger etter sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen.

5.3 Kommisjonens taushetsplikt

5.3.1 Taushetspliktens innhold

Det foreslås at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for kommisjonen pålegges en lovbestemt taushetsplikt om det vedkommende får kjennskap til under utførelsen av sitt arbeid. Dette omfatter også de i Statens sivilrettsforvaltning som vil ivareta sekretariats- og støttefunksjoner for kommisjonen.

I tillegg foreslås det spesifisert at taushetsplikten også vil gjelde for de i Statens sivilrettsforvaltning som utfører oppgaver knyttet til behandlingsansvaret etter loven, og for de som behandler klagesaker etter offentleglova. Den foreslåtte strenge taushetsplikten er begrunnet i behovet for fortrolighet om sensitive personopplysninger kommisjonen gjøres kjent med i sitt arbeid. En streng taushetsplikt vil øke sannsynligheten for at kommisjonen vil kunne motta sensitive opplysninger fra involverte personer og instanser.

Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) gjelder for kommisjonen. Det legges til grunn at Statens sivilrettsforvaltning vil etablere sikre systemer med tilgangsbegrensninger til opplysningene kommisjonen mottar og behandler i samsvar med forvaltningsloven § 13 c andre ledd.

Som utgangspunkt foreslår departementet at forvaltningslovens taushetspliktbestemmelser vil gjelde, med noen skjerpelser.

Forvaltningsloven pålegger taushetsplikt i 60 år, jf. § 13 c tredje ledd siste punktum. Det foreslås at taushetsplikten som pålegges partnerdrapskommisjonen utvides til å gjelde i 100 år.

Det foreslås også at kommisjonens taushetsplikt også skal omfatte opplysninger om fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted. Taushetsplikten vil dermed være strengere enn det som følger av hovedregelen i forvaltningsloven § 13 andre ledd.

Det foreslås videre at dersom kommisjonen mottar opplysninger som er underlagt strengere taushetsplikt enn det som følger av loven, skal de strengere reglene gjelde. En tilsvarende regel er innført for blant andre Baneheia-utvalget og Ekstremismekommisjonen.

Kommisjonens taushetsplikt etter § 9 vil som hovedregel ikke være til hinder for å dele opplysninger med eventuelle eksterne personer som arbeider på oppdrag for kommisjonen, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 og 4. Dersom dette gjøres, vil vedkommende også pålegges tilsvarende streng taushetsplikt.

Brudd på den lovbestemte taushetsplikten vil kunne straffes etter straffeloven §§ 209 og 210.

5.3.2 Taushetspliktens grenser

Lovverket oppstiller ulike bestemmelser om utleveringsadgang og varslings- og avvergingsplikt som gjelder til tross for lovbestemt taushetsplikt. Slike regler vil også gjelde for de som pålegges taushetsplikt gjennom dette lovforslaget, med noen foreslåtte justeringer.

Den alminnelige plikten etter straffeloven § 196 til å avverge bestemte straffbare forhold vil gjelde for kommisjonen. Avvergingsplikten gjelder uten hensyn til taushetsplikt og har dermed forrang, jf. straffeloven § 196 første ledd andre punktum. Plikten til å varsle om opplysninger som godtgjør at en uskyldig person er tiltalt eller dømt etter straffeloven § 226 vil også gjelde for kommisjonen.

Videre vil plikten etter straffeloven § 287 første ledd til å «hjelp en person som er i åpenbar fare for å miste livet eller bli påført betydelig skade på kropp eller helse», og til etter evne å «avverge brann, oversvømmelse, sprengning eller lignende ulykke som medfører fare for menneskeliv eller betydelig skade på kropp og helse» gjelde for kommisjonen. Denne hjelpeplikten etter straffeloven vil etter omstendighetene kunne oppfylles ved varslings og liknende. Hjelpeplikten vil i praksis neppe bli særlig aktuell for kommisjonen, med tanke på at kommisjonen undersøker allerede avgjorte saker hvor opplysningene må antas å knytte seg til forhold som ligger noe tilbake i tid. I tillegg vil opplysningsplikten til barnevernet etter barnevernsloven § 13-2 første ledd gjelde for kommisjonen.

Forvaltningsloven § 13 b oppstiller utleveringsadgang for taushetsbelagte opplysninger av hensyn til private eller offentlige interesser. Departementet foreslår i § 9 andre ledd at unntaket i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 ikke vil gjelde for kommisjonen.

Etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 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 vises til formålet med kommisjonens arbeid og viktigheten av at de får tilgang til nødvendige opplysninger. Videre må det foreslåtte unntaket fra forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 ses i sammenheng med forslaget om forbud mot bruk som bevis i senere straffesak eller sivil sak i § 12. Departementet ser det derfor som lite aktuelt at kommisjonen skal anmelde eller gi opplysninger om lovbrudd ut fra allmenne hensyn.

Som nevnt under punkt 2.6, uttalte *Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembete* i sitt hørings svar til partnerdrapsutvalgets utredning at undersøkelsene som gjennomføres av kommisjonen, vil kunne være egnet til å kaste nytt lys over bevis og bevisvurderinger i straffesaken, og dermed gi grunnlag for spørsmål om noen ble uriktig domfelt eller frifunnet i avgjørelsen.

Departementet vurderer at plikten etter straffeloven § 226 ivaretar hensynet til uriktige domfellelser. Hva gjelder vurdering av bruk av opplysninger for gjenopptakelse eller ny straffesak, vises det til punkt 6.4 om bevisforbudet.

Kripas uttalte i sitt hørings svar at det burde klargjøres hvorvidt kommisjonens opplysninger ville kunne benyttes til forskning. Etter forvaltningsloven § 13 d, kan departementet bestemme at et forvaltningsorgan uten hinder av taushetsplikt skal kunne eller måtte gi opplysninger til bruk for forskning. Hvorvidt slik utlevering skal tillates vurderes konkret for det enkelte forskningsprosjektet. Departementet foreslår ikke å avskjære utleveringsadgangen etter forvaltningsloven § 13 d. For politiet reguleres adgangen til å utlevere opplysninger til forskning av politiregisterloven § 33. Det anses ikke aktuelt at kommisjonen vil utlevere opplysninger mottatt fra politiet i medhold av forvaltningsloven § 13 d.

5.4 Forholdet til offentleglova

Åpenhet og transparens er grunnleggende prinsipper i forvaltningen. Det følger av grunnloven § 100 femte ledd at alle har rett til innsyn i statens dokumenter, men at begrensninger i denne retten kan fastsettes i lov ut fra hensyn til personvern og andre tungtveiende grunner.

Innsynsretten er gjennomført i lov om rett til innsyn i dokument i offentleg veksemd (offentleglova), som vil gjelde for partnerdrapskommisjonen, jf. offentleglova § 2 første ledd bokstav a. Det innebærer at kommisjonens saksdokumenter, journaler og liknende registre skal være åpne for innsyn, med mindre annet bestemmes i eller i medhold av lov, jf. offentleglova § 3.

Som utgangspunkt vil dokumenter, uttalelser og annen informasjon tilsendt kommisjonen, også løpende vurderinger og rapporter kommisjonen selv forfatter, bli omfattet av lovens saksdokumentbegrep, jf. offentleglova § 4.

Undersøkelser av partnerdrap må antas å ha offentlig interesse, samtidig som kommisjonen vil behandle store mengder sensitive og taushetsbelagte opplysninger

Offentleglova kapittel 3 gjør unntak fra innsynsretten. Særlig unntakene om taushetsbelagte opplysninger og organinterne dokumenter i §§ 13 og 14 antas å bli praktisk viktige unntaksbestemmelser for dokumenter kommisjonen utarbeider og mottar som ledd i sitt arbeid.

Offentleglova gjelder ikke for politiet og påtalemyndighetenes oppgaver etter straffeprosessloven, jf. offentleglova § 2 fjerde ledd tredje punktum. Som følge av dette er det ikke adgang til å kreve innsyn etter offentleglova i straffesaksdokumenter når de befinner seg hos politiet og påtalemyndigheten. Derimot åpner straffeprosessloven § 28 for at enhver som har rettslig interesse kan kreve utskrift av rettsbøker og andre dokumenter i en avsluttet straffesak. Dersom begjæringen avslås, kan spørsmålet begjæres forelagt retten for avgjørelse, jf. § 28 syvende ledd.

Departementet foreslår at det i § 10 gis en bestemmelse om at offentleglovas bestemmelser ikke kommer til anvendelse for straffesaksdokumenter dokumenter utlevert fra politiet. Bakgrunnen for forslaget er at politiet plikter å utlevere disse opplysningene til kommisjonen, og at det er ønskelig å opprettholde systematikken i at innsyn i straffesaksdokumenter skal følge av straffeprosessloven § 28. Utskriftsadgangen som kan begjæres i medhold av denne bestemmelsen overfor politiet og påtalemyndigheten, jf. politiregisterforskriften § 27-3, sikrer tilstrekkelig innsyn i straffesaksdokumentene. Spørsmålet om utvidet dokumentoffentlighet i straffesaksdokumenter er under utredning som oppfølging av høringen av professor Ragna Aarlis utredning «Dokumentoffentlighet i straffesaker».³⁸

Det anses videre lite hensiktsmessig at offentleglovas regler skal komme til anvendelse kun fordi opplysningene blir utlevert til kommisjonen. Det må kunne legges til grunn at den vesentlige delen av opplysningene i straffesaksdokumenter er taushetsbelagte, slik at innsyn av den grunn måtte nektes. Det ville derfor medføre uforholdsmessig stor ressursbruk dersom kommisjonen måtte gjennomgå dokumentene med henblikk på å identifisere de opplysningene/dokumentene som ikke omfattes av taushetsplikten.

Det vurderes av offentleglovas unntaksbestemmelser for øvrig er tilstrekkelig for å ivareta betryggende interne arbeidsprosesser og vern av de sensitive opplysningene kommisjonen vil ha tilgang til under sine undersøkelser. Det bemerkes at adgangen til å få innsyn i dokumenter med taushetsbelagte opplysninger basert på samtykke etter offentleglova § 13 tredje ledd, som hovedregel ikke vil være aktuell så lenge det i materialet gis opplysninger om den avdøde. Videre antas det at i de dokumenter kommisjonen besitter vil de taushetsbelagte opplysninger utgjøre den vesentlige delen av dokumentet, og at det derfor gjennomgående vil kunne gjøres unntak fra innsyn i resten av dokumentene, jf. offentleglova § 12. Når det gjelder den registrertes rett til innsyn i opplysninger om seg selv, vises det til pkt 5.5 nedenfor.

Det legges til grunn at partnerdrapskommisjonens ferdigstilte rapporter vil være offentlige og at disse publiseres og tilgjengeliggjøres for allmennheten. Disse vil være anonymiserte og kunne offentliggjøres uten hinder av taushetsplikt, jf. § 4 andre ledd.

Som nevnt over under punkt 6.5, foreslås det i § 11 en bestemmelse om adgang til å forelegge utkast til rapporter til offentlige instanser saken angår. Når kommisjonen har sendt utkast til hele eller deler av sin rapport etter denne bestemmelsen, vil utkastet ikke lenger være et internt dokument og unntaket i offentleglova § 14 vil ikke komme til anvendelse. Foreleggelsen av utkast til rapport og innspill til rapport vil etter omstendighetene kunne omfattes av offentleglova § 15 andre og tredje ledd hva gjelder dokumenter som inneholder råd og vurderinger. Men andre tilfeller vil neppe dekkes av bestemmelsen.

Departementet mener behovet for å kunne unnta utkast til rapport og eventuelle innspill til denne fra aktuelle offentlige instanser ikke er tilstrekkelig ivaretatt gjennom bestemmelsene i offentleglova. Formålet med adgangen til å oversende

³⁸ Aarli, Ragna. Dokumentoffentlighet i straffesaker - En utredning for Justis- og beredskapsdepartementet. 28. februar 2021. På [Høring – Dokumentoffentlighet i straffesaker - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no) med høringsfrist 22. august 2022.

utkast til rapport til berørte instanser er at de kan bidra til å rette opp feil og misvisende beskrivelser i rapporten. Departementet foreslår derfor en adgang til å unnta fra offentlighet utkast til rapport og uttalelser til rapporten etter en foreleggelse, se forslag til § 10 andre eller tredje ledd. Etter departementets vurdering må kommisjonen vurdere i den enkelte sak om det bør gis meroffentlighet.

Tilsvarende unntakshjemmel gjelder for Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten ved foreleggelse av utkast til rapporter, se lov om statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten § 13 første ledd.

5.5 Registrertes innsynsrett

Personvernforordningen artikkel 15 etablerer en rett for den registrerte til å få behandlingsansvarliges bekreftelse på om personopplysninger om vedkommende behandles, og dersom dette er tilfellet, innsyn i personopplysningene og andre opplysninger om behandlingen. Den registrertes innsynsrett er en viktig personvernrettslig garanti, og en forutsetning for at den registrerte skal kunne kontrollere behandlingens lovlighet og for å kunne gjøre gjeldende sin rett til retting og sletting mv.

Også offentleglova og forvaltningsloven gir som utgangspunkt innsyn i det offentliges taushetsbelagte opplysninger om en selv så lenge taushetsplikten kun er ment for å ivareta hensynet til fortrolighet rundt egne personlige forhold, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 1.

Samtidig åpner personvernforordningen art. 23 for at den registrertes rettigheter etter artikkel 15 for visse situasjoner kan innskrenkes i lov på nærmere angitte vilkår. Personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav a til f oppstiller ulike opplysninger som kan unntas fra innsynsretten etter norsk rett. Etter bokstav c til e kan dette gjelde opplysninger det må anses utilrådelig at den registrerte får kjennskap til av hensyn til vedkommendes helse eller forholdet til personer som står vedkommende nær, taushetsbelagte opplysninger og opplysninger som utelukkende finnes i tekst som er utarbeidet for intern saksforberedelse, og som heller ikke er utlevert til andre, så langt det er nødvendig å nekte innsyn for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser. Alt etter omstendighetene, vurderes de tre nevnte unntaksgruppene å kunne være særlig aktuelle for de opplysninger kommisjonen vil behandle.

Etter gjeldende rett har den siktede, fornærmede, etterlatte og enhver annen med rettslig interesse, rett til utskrift av dokumentene i en avsluttet straffesak, jf. straffeprosessloven § 28 og politiregisterforskriften § 27-1. Innsynsretten omfatter ikke opplysninger av særlig personlig art om siktede, slik som personalrapporten etter påtaleinstruksen § 8-15, opplysninger om personundersøkelser foretatt etter påtaleinstruksen kapittel 14, og psykiatriske erklæringer, jf. straffeprosessloven § 28 andre ledd og politiregisterforskriften §§ 27-1 andre ledd jf. 25-3. Bestemmelsene gjelder heller ikke for dokumenter som inneholder taushetsbelagte personopplysninger fra annet offentlig organ som organet ikke har innhentet for bruk i straffesaken.

I den utstrekning den registrertes rett til innsyn følger av disse bestemmelsene, anses det uproblematisk at kommisjonen vil kunne gi innsyn i straffesakens dokumenter.

Kommisjonens vil ved mottak av opplysninger fra andre instanser, kunne pålegges strengere taushetsplikt, jf. forslaget til § 9 tredje ledd. Departementet vurderer at den registrerte ikke bør gis videre innsynsrett ved at opplysningene er overlevert til kommisjonen, sammenlignet med den innsynsretten som for øvrig gjelder for opplysningene når disse behandles hos avgiverne.

Adgangen til å pålegge strengere taushetsplikt vil særlig kunne være aktuell for politiet i medhold av politiregisterloven § 35. Utover straffesakens dokumenter, kan det tenkes at politiet også vil utlevere ytterligere opplysninger i medhold av § 9. Dette kan for eksempel tenkes å være opplysninger fra politioperative registre eller opplysninger som for øvrig ikke dekkes av innsynsretten etter straffeprosessloven § 28 og politiregisterforskriften § 27-1.

Dersom politiet har pålagt kommisjonen taushetsplikt om utleverte opplysninger ut fra hensynet til etterforskningen i den enkelte sak, hensynet til spanings- og etterretningsvirksomheten eller hensynet til politiets operative virksomhet og organiseringen etter politiregisterloven § 35 andre ledd, kan den registrerte også nektes innsyn med hjemmel i personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav d. Det vil kunne være utfordrende for kommisjonen å vurdere hvilke opplysninger som er i den enkelte sak er taushetsbelagt ut fra disse hensynene, men det legges til grunn at politiet og påtalemyndigheten eventuelt vil konsulteres ved behov.

Departementet vurderer også om det i stedet burde innføres en hjemmel i § 10 (se forslag i klammer) som avskjærer den registrertes innsynsrett etter personvernforordningen artikkel 15 og retten til informasjon etter forvaltningsloven § 13 a nr. 1 i opplysninger som er blitt meddelt kommisjonen fra politiet.

En slik eventuell hjemmel vil kunne finne støtte i personvernforordningen art. 23 nr. 1 bokstav h, som gir adgang til å etablere regler for unntak fra retten til innsyn for en kontroll-, tilsyns- eller reguleringsfunksjon som er knyttet til utøvelse av enkelte typer offentlig myndighet, heriblant forebygging, etterforskning, avsløring eller straffeforfølgning av straffbare forhold. Kommisjonens formål kan sies å være å kontrollere det tverrsektorielle forebyggende arbeidet som gjøres for å forhindre partnerdrap, hvor politiets arbeid er en sentral del.

Personvernforordningen art. 23 krever at et slikt unntak må være nødvendig og forholdsmessig. Utgangspunktet for personvernforordningens system er at den registrerte skal kunne kreve innsyn hos enhver som er behandlingsansvarlig for behandlingen av personopplysninger om vedkommende.

Nødvendigheten av en slik regel begrunnes særlig i ressurs- og kompetansehensyn for kommisjonen. Det vurderes at politiet er bedre rustet til effektivt å vurdere begrensninger i innsynsretten av hensyn til egne operative behov og har bedre kjennskap til straffeprosesslovens regler om dokumentinnsyn. Samtidig vil regelen ha en side til at politiet er pliktig til å utlevere opplysninger til kommisjonen. Ved at politiet selv beholder myndigheten til å vurdere innsynskrav om utleverte opplysninger, vil det kunne oppleves mindre betenkelig å utlevere sensitive opplysninger til kommisjonen, og dette vil kunne bidra til et bredere informasjonstilfang fra side.

Begrensningen vurderes ikke å medføre et for stort inngrep i den registrertes personvernsrettigheter. Bestemmelsen vurderes å være forholdsmessig, fordi den registrerte fortsatt vil kunne rette sine innsynskrav direkte til politiet. Den

registrertes rett til innsyn vil være den samme overfor kommisjonen som overfor politiet, og regelen vil primært endre hvem som skal behandle kravet. Således vil den registrertes grunnleggende rettigheter og friheter fortsatt ivaretas, selv om innsynskravet ikke behandles av kommisjonen. I stedet for å gi innsyn, vil kommisjonen i slike tilfeller i stedet kunne opplyse at de har mottatt straffesakens dokumenter og eventuelle andre opplysninger, og henvise til at innsynskravet vil måtte rettes til politiet og påtalemyndigheten. Det bes særlig om høringsinstansenes syn på om det bør gis en slik hjemmel.

6 Nærmere om om rammene for kommisjonens arbeid

6.1 Politiets varslings- og utleveringsplikt

For å sikre at kommisjonen gjøres kjent med aktuelle saker, foreslår departementet at det lovfestes en plikt for politiet til straks å varsle om saker som omfattes av kommisjonens mandat å undersøke.

Varslingsplikten inntreer i det straffesaken er rettskraftig avgjort. Det legges til grunn at politiet vil ha mulighet til å sende et slikt varsel i forbindelse med at forholdet anmerkes i reaksjonsregisteret, jf. politiregisterloven § 9 og politiregisterforskriften kapittel 44. Dersom straffesaken henlegges som følge av gjerningspersonens død, inntreer varslingsplikten ved beslutningen om henleggelse.

Det foreslås at politiet uoppfordret også skal oversende straffesakens dokumenter til partnerdrapskommisjonen. Straffesakens dokumenter er sammenfallende med forståelsen av begrepet sakens dokumenter i straffeprosessloven § 242. Dette omfatter dokumenter som er blitt til eller fremkommet under etterforskningen av den sak tiltalen gjelder, uavhengig av om de er påberopt som bevis av påtalemyndigheten eller om de inneholder opplysninger av betydning for avgjørelsen av saken, jf. HR-2011-1744-A avsnitt 33. Politiet skal imidlertid ikke utlevere opplysninger som er innhentet ved kommunikasjonskontroll, som er særskilt formålsbegrenset etter straffeprosessloven § 216 h, jf. også Høyesteretts dom HR-2020- 1263-A.

Også det midlertidige partnerdrapsutvalget gjennomgikk straffesaksdokumenter i sine undersøkelser. Det fremgår av partnerdrapsutvalgets utredning at utvalget fikk utlevert 19 komplette BL-saker etter bistand fra Kripos.³⁹ I utredningen skriver utvalget at denne informasjonsmengden etter deres syn ga omfattende informasjon om hvordan sakene ble håndtert før drapet.⁴⁰

I utgangspunktet har ikke politiet plikt til å varsle de registrerte om utlevering av opplysninger til et offentlig organ når slik utlevering følger av lovbestemt plikt, jf. politiregisterloven § 48 andre ledd nr. 1. I henhold til forarbeidene er unntaket begrunnet med at det i disse tilfeller må anses å være kjent at opplysninger blir utlevert. Departementet vurderer at gjerningspersonen og andre berørte personer vil gjøres kjent med at slik utlevering har funnet sted som del av kommisjonens underretning om at undersøkelser er startet, jf. § 7.

³⁹ NOU 2020: 17 pkt. 9.3.2 (s. 124).

⁴⁰ NOU 2020: 17 pkt. 9.5 (s. 125).

6.2 Forholdet til forvaltningsrettens partsbegrep

Forvaltningslovens regler kommer til anvendelse for kommisjonen, så fremt det ikke er gjort særskilte unntak eller reguleringer i lovforslaget her.

Departementet vurderer at kommisjonens arbeid ikke vil resultere i enkeltvedtak, slik at forvaltningslovens partsrettigheter og saksbehandlingsregler etter kapittel IV-VI ikke kommer til anvendelse, jf. forvaltningsloven § 3 første ledd. Etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b er et enkeltvedtak et vedtak som gjelder rettigheter og plikter til en eller flere bestemte personer, og etter bokstav e er en part en person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder. Kommisjonens avgjørelser knyttet til å iverksette en undersøkelse, omfanget av undersøkelsen og tidspunktet for en slik undersøkelse vil ikke være bestemmende for rettigheter og plikter til en eller flere bestemte personer i forvaltningslovens forstand. Heller ikke kommisjonens tilrådninger vil innebære rettslig bindende vedtak, og innholdet i kommisjonens rapporter vil derfor heller ikke anses å utgjøre enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.

Flere av reglene i forvaltningsloven kapittel IV og V om enkeltvedtak er utslag av generelle forvaltningsrettslige prinsipper. Selv om reglene om enkeltvedtak i disse kapitlene ikke kommer til anvendelse på kommisjonens saksbehandling, må kommisjonen opptre i tråd med de generelle prinsippene for saksbehandlingen. I den grad bestemmelsene i kapittel IV og V må anses å gi uttrykk for generelle prinsipper, skal derfor kommisjonens saksbehandling legges opp i overensstemmelse med disse. Et grunnleggende krav til forvaltningens saksbehandling er at den skal være forsvarlig og at publikum har tillit til at virksomheten utøves på en forsvarlig måte. I dette ligger også at sakene skal være godt utredet og at berørte personer og virksomheter skal gis anledning til å bidra med relevant informasjon før rapporter ferdigstilles og tiltak anbefales. De generelle prinsippene må tilpasses den aktuelle situasjonen. Det må også tas hensyn til at undersøkelsesarbeidet i kommisjonen skiller seg fra alminnelig forvaltningsvirksomhet. En vesentlig forskjell er at det forvaltningsrettslige partsbegrepet ikke nødvendigvis er relevant ved en undersøkelse. Dette vil kunne få betydning for prinsippenes rekkevidde i det enkelte tilfellet.

Forvaltningslovens bestemmelser om kontradiksjon og partsinnsyn gjelder etter sin ordlyd kun for enkeltvedtak, og disse vil derfor ikke direkte komme til anvendelse på kommisjonens arbeid etter lovforslaget her. Men det generelle prinsippet om forsvarlig saksbehandling kan innebære at berørte personer og instanser må gis anledning til å fremlegge relevant informasjon. Noe som også er reflektert i forslaget til loven § 7 og 11.

Kommisjonen må påse at forvaltningslovens habilitetsregler ivaretas så langt de passer.

6.3 Tiltak for å fremskaffe opplysninger og underretning til berørte

Det foreslås i lovens § 7 at når kommisjonen har iverksatt en undersøkelse, skal det sendes en underretning. I underretningen kan det anmodes om utlevering av ytterligere opplysninger i saken.

Det foreslås en plikt for kommisjonen til å underrette aktuelle offentlige og private instanser, gjerningspersonen og nærmeste pårørende til den avdøde om

iverksetting av undersøkelse. Videre gis kommisjonen en adgang til også å kontakte andre som kan tenkes å kunne opplyse saken.

Dette vil kunne bidra til at relevante personer involveres på et tidlig tidspunkt i undersøkelsen, noe som igjen kan bidra til at saken blir bedre opplyst. Underrettelsesplikten gjelder kun i de tilfellene kommisjonen finner grunnlag for å iverksette nærmere undersøkelse.

Offentlige og private instanser skal i loven forstås bredt, og omfatter blant annet private rettssubjekter som tros- og kirkesamfunn, krisesentre og advokater. Hvem som kan tenkes å være aktuelle, vil måtte vurderes konkret fra sak til sak. Kommisjonen skal ikke nødvendigvis bare kontakte instanser som er blitt omtalt i straffesakens dokumenter, men kan også kontakte andre instanser det etter omstendighetene er grunn til å anta har eller kanskje burde hatt kjennskap til saken. Plikten til å underrette avdødes nærmeste pårørende gjelder for kommisjonen i utgangspunktet kun overfor én person. Gjerningspersonen skal ikke vurderes som nærmeste pårørende etter loven. Dersom kommisjonen finner grunn til å varsle også andre nærstående etterlatte, kan det gjøres etter annet ledd annet punktum.

Personer som underrettes om at kommisjonen har startet sine undersøkelser, skal gis en rimelig frist til å uttale seg om saken innen undersøkelsene avsluttes. Loven oppstiller ingen krav til hvordan dette skal gjennomføres, noe som gir fleksibilitet for ulike løsninger for informasjonsutveksling. Dersom adgangen til å uttale seg om saken ikke benyttes innen rimelig tid, vil kommisjonen kunne ferdigstille sine undersøkelser.

Hvis kommisjonen vil underrette mindreårige etter andre ledd andre punktum, skal varslet sendes til barnets verge. Dersom mindreårige skulle ønske å komme med opplysninger til kommisjonen, skal det tilrettelegges for at dette gjennomføres på en barnefaglig forsvarlig måte hensyntatt barnets alder og modenhet. Det vurderes ikke nødvendig å oppstille særlige regler for barns medvirkning i loven, da generelle prinsipper som følger av barnekonvensjonen vil gjelde for kommisjonens virksomhet.

Kommisjonens taushetsplikt vurderes ikke å være til hinder for at det sendes ut slike anmodninger, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 og 5.

Underrettningsplikten er også ment for å gjøre oppmerksom på kommisjonens behandling av personopplysninger og rettigheter i den forbindelse. I underretningen kan det gis informasjon om hvordan kommisjonen arbeider med saker og om offentlige instansers adgang til å få forelagt utkast til rapport, se nærmere omtale av § 11.

6.4 Forbud mot bruk som bevis

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.

Som nevnt under punkt 2.6, tok *Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembete* i høringen av partnerdrapsutvalgets utredning til orde for at det burde reguleres i hvilken utstrekning innholdet i sluttproduktet fra partnerdrapskommisjonens arbeid skal kunne benyttes som grunnlag for begjæring om gjenopptakelse og for å vurdere om noen var blitt uriktig frifunnet i straffesaken. Generelt vurderer departementet at kommisjonens offentlige rapporter neppe vil være aktuelle å benytte til disse formålene, da disse skal rettes mot offentlige instansers arbeid. Spørsmålet kan imidlertid aktualiseres hva gjelder de opplysninger kommisjonen mottar om de ulike sakene.

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. Det foreslås derfor en bestemmelse i § 12 om forbud mot bruk som bevis i straffesak eller sivil sak.

Departementet viser til at en tilsvarende bestemmelse er vedtatt for Koronakommisjonen, NAV-granskningsutvalget, Partnerdrapsutvalget, Koronautvalget og Baneheia-utvalget.

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. Dette innebærer at opplysningene kommisjonen mottar ikke vil kunne benyttes i en ny straffesak eller sivil sak.

Bestemmelsen 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 forhold etter de alminnelige reglene om bevistilgang i en annen sammenheng. Tilsvarende kan det tenkes at dokumenter som blir oversendt kommisjonen, også kan måtte legges fram av andre instanser som bevis i en senere sak. Slike dokumenter kan også bli oversendt politiet og dermed bli en del av en straffesak. Dette vil da skje helt uavhengig av oversendelsen til kommisjonen, og vil måtte avgjøres ut fra alminnelige regler om bevistilgang.

Bevisforbudet er et av flere tiltak som bidrar til at inngrepet i privatlivet ikke blir større enn nødvendig, og som bidrar til å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser under behandlingen av personopplysninger. Bevisforbudet anses videre som en viktig garanti for at berørte instanser fritt vil kunne uttale seg til kommisjonen, uten frykt for represalier.

6.5 Foreleggelse av utkast til rapport

Departementet foreslår i loven § 11 at offentlige instanser som blir underrettet om påbegynte undersøkelser, etter anmodning skal kunne få forelagt utkast til rapport innen rapportens ferdigstillelse. Kommisjonen skal fastsette en rimelig frist for når instansen må komme med sine tilbakemeldinger til utkastet.

Retten til foreleggelse gjelder uavhengig av om den offentlige virksomheten har kommet med uttalelser i saken. Kommisjonens foreleggelsesplikt er begrenset til kun å gjelde de deler av rapporten som instansen på grunn av uttalelser til kommisjonen eller tilknytning til saken har særlige forutsetninger for å uttale seg om. Foreleggelsen er ment å ivareta kvalitetssikring av rapportens innhold for de som vil være gjenstand for kommisjonens tilrådninger.

Rapportutkast og innspill fra offentlige instanser foreslås å kunne unntas offentlighet etter loven § 10.

Retten til foreleggelse foreslås ikke å gjelde for privatpersoner eller andre private instanser som har vært i kontakt med kommisjonen i forbindelse med undersøkelsene. Sett hen til at kommisjonen i sine rapporteringer må ivareta kravet til taushetsplikt, anses det problematisk dersom kommisjonen i kontakt med berørte skal knytte bestemte deler av rapporten opp mot saksforløpet i enkeltsaker. Dette vil øke risikoen for reidentifisering av saker betraktelig. Departementet legger til grunn at rapportene må utformes med sikte på å problematisere arbeidet med slike saker på systemnivå, snarere enn å gjenfortelle hendelsesforløpet i den enkelte saken.

6.6 Evaluering

6.6.1 Utvalgets anbefaling

Utvalget anbefalte at ved etablering av en permanent partnerdrapskommisjon, burde tiltaket evalueres etter de første fem årene og at det i løpet av seks år burde vurderes om ordningen bør videreføres.⁴¹

6.6.2 Departementets vurdering og forslag

Departementet ser det som hensiktsmessig at ordningen evalueres etter en viss periode. Evalueringen bør gjøres med sikte på å vurdere forbedringer ved tiltaket og eventuell videreføring av kommisjonens arbeid.

Departementet foreslår derfor at kommisjonen skal evalueres fem år etter lovens ikrafttredelse men finner det ikke nødvendig å lovfeste dette. Det foreslås heller ikke noen nærmere dato eller tidsfrist for når evalueringen eller konklusjonen etter evalueringen skal være ferdig.

6.7 Ikrafttredelse

Departementet foreslår at loven trer i kraft straks.

Det foreslås også en presisering av at det vil kunne utleveres opplysninger til kommisjonen i medhold av § 8 fra saker fra perioden forut for lovens ikrafttredelsestidspunkt. Departementet viser til punkt 3.3 om forholdet til forbudet mot lovers tilbakevirkende kraft.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det ble fra 2022 satt av 2 mill. kroner til oppstart av arbeidet med etablering av en partnerdrapskommisjon, med helårsvirkning på 10 mill. kroner fra 2023. Det er

⁴¹ NOU 2020: 17 pkt. 18.5.4 (s. 230).

lagt til grunn tre faste ansatte til et sekretariat i Statens sivilrettsforvaltning. I tillegg er det behov for andre støttefunksjoner i Statens sivilrettsforvaltning, slik som kontorlokaler, sak- og arkivsystem, arkivtjeneste, IT-tjeneste, økonomiforvaltning, samt kommunikasjonsrådgivning og personalforvaltning.

Det legges til grunn at det oppnevnes åtte til tolv kommisjonsmedlemmer. Per sak som undersøkes brukes det fem til seks kommisjonsmedlemmer. Det anslås at det vil undersøkes mellom fire til ti saker per år.

Totalt utgifter beløper seg til cirka 10 millioner per år. Utgiftene dekkes innenfor rammen av de tildelte midler.

8 Lovforslag

Lov om Statens kommisjon for partnerdrap

§ 1. Formål

Formålet med loven er å forebygge drap og voldshendelser som begås av fornærmedes nåværende eller tidligere partner, gjennom undersøkelser av offentlige instansers arbeid i saker forut for partnerdrap og partnervold med dødsfølge. Kommisjonens arbeid skal bidra til økt fenomenkunnskap i offentlig virksomhet og til å identifisere forbedringspunkter i forebyggingen av partnervold og partnerdrap.

§ 2. Kommisjonens arbeidsområde

Kommisjonens arbeidsområde omfatter undersøkelser av saksforløp i saker om drap, jf. straffeloven § 275 og andre lovbrudd med dødsfølge, jf. straffeloven §§ 272, 274, 283, som fornærmedes nåværende eller tidligere ektefelle, samboer eller kjæreste har begått eller medvirket til. Kommisjonen kan undersøke saker der gjerningspersonen er rettskraftig dømt, er frifunnet, eller der saken er henlagt på grunnlag av manglende skyldevne eller som følge av at gjerningspersonen er død, hvis påtalemyndigheten anser forholdet tilstrekkelig bevist i henhold til det strafferettslige beviskravet.

Arbeidet omfatter tilfeller der lovbruddet er begått i Norge eller på norske skip i internasjonalt farvann.

§ 3. Statens kommisjon for partnerdrap

Statens kommisjon for partnerdrap er administrativt underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. I utførelsen av sine oppgaver i henhold til denne lov, er den uavhengig og selvstendig, og den kan ikke instrueres i faglige spørsmål.

Kommisjonen skal ha en leder som oppnevnes av departementet for inntil 4 år av gangen og kan gjenoppnevnes for ytterligere en periode. Kommisjonens leder skal ha det faglige ansvaret for virksomheten. Øvrige medlemmer utnevnes av departementet for inntil 4 år av gangen og kan gjenoppnevnes for én periode.

Statens sivilrettsforvaltning utøver sekretariatsfunksjoner og gir faglig og administrativ støtte til kommisjonen.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om organiseringen av kommisjonen.

§ 4. *Kommisjonens oppgaver*

Kommisjonen gjennomfører undersøkelser med sikte på å avdekke årsaksfaktorer og relevante bakenforliggende forhold, og klargjøre hendelsesforløp av betydning for offentlig virksomheters arbeid for å forebygge partnervold og partnerdrap.

Kommisjonen skal publisere anonymiserte rapporter med tilrådninger om tiltak som bør vurderes iverksatt for å forebygge partnervold og partnerdrap. Rapportene skal publiseres offentlig med tidsintervaller som sikrer tilstrekkelig anonymisering av enkeltsaker.

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for å koordinere videre oppfølging rapportens tilrådninger.

Kommisjonen skal ikke ta stilling til sivilrettslig eller strafferettslig skyld og ansvar i den enkelte saken.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om kommisjonens arbeid.

§ 5. *Behandling av personopplysninger*

Kommisjonen kan behandle personopplysninger som er nødvendige for formålet med kommisjonens arbeid. Dette gjelder også personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10.

Statens sivilrettsforvaltning er behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger etter denne loven.

Personopplysninger om avdøde personer skal lagres slik at det ikke er mulig å identifisere de registrerte i lenger enn det som er nødvendig for kommisjonens arbeid.

§ 6. *Varsel til kommisjonen*

Politiet skal straks varsle kommisjonen om saker som omfattes av kommisjonens arbeidsområde, jf. § 2.

Politiet skal utlevere straffesakens dokumenter til kommisjonen, med unntak av opplysninger innhentet ved kommunikasjonskontroll eller andre skjulte tvangsmidler.

§ 7. *Underretning og tiltak for å fremskaffe opplysninger*

Kommisjonen skal underrette om iverksettelse av undersøkelser. I underretningen kan det anmodes om utlevering av ytterligere opplysninger i saken.

Underretningen skal sendes til aktuelle offentlige og private instanser, gjerningspersonen og den nærmeste pårørende til den avdøde. Kommisjonen har også adgang til å underrette andre som kan tenkes å kunne opplyse saken. Disse skal gis en rimelig frist for å uttale seg om saken innen undersøkelsene avsluttes.

Underretning skal gis så snart som mulig, og skal opplyse om frist for å komme med uttalelse, og informere om at straffesakens dokumenter er blitt utlevert til kommisjonen. Offentlige instanser som nevnt i andre ledd skal også opplyses om retten til å få utkast til rapport forelagt, jf. § 11.

§ 8. *Utlevering av taushetsbelagte opplysninger til kommisjonen*

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

§ 9. *Kommisjonens taushetsplikt*

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for kommisjonen, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 f om det vedkommende får kjennskap til under utførelsen av sitt arbeid. Taushetsplikten gjelder også for personer som utøver behandlingsansvaret og for enhver som utfører arbeid eller tjeneste for klageinstansen etter offentleglova.

Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 gjelder likevel ikke. Taushetsplikten bortfaller etter 100 år.

Taushetsplikten gjelder også opplysninger om fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bosted og arbeidssted.

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

§ 10 *Begrensninger i innsynsretten*

Offentleglova gjelder ikke for straffesaksdokumenter utlevert fra politiet.

[Retten til innsyn etter personvernforordningen artikkel 15 og informasjon etter forvaltningsloven § 13a nr. 1 omfatter ikke opplysninger kommisjonen får utlevert fra politiet.]

Utkast til rapport og uttalelser til rapporten etter § 11 kan unntas offentlighet.

§ 11. *Foreleggelse av utkast til rapport*

Før kommisjonen ferdigstiller sin rapport, skal et utkast til forelegges offentlige instanser som nevnt i § 7 andre ledd første punktum etter deres anmodning. Kommisjonen skal angi en rimelig frist for tilbakemelding. Retten til å få forelagt utkast til rapport gjelder kun de delene av rapporten som instansen på grunn av uttalelser til kommisjonen eller tilknytning til saken har særlige forutsetninger for å uttale seg om.

§ 12. *Forbud mot bruk som bevis i straffesak eller sivil sak*

Opplysninger kommisjonen mottar i medhold av § 8 kan ikke brukes som bevis i en senere straffesak eller sivil sak.

§ 13. *Ikraftsetting*

Loven trer i kraft straks.

Det kan utleveres opplysninger til kommisjonen fra saker forut for lovens ikrafttredelse.