

Samarbeid og informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet

– Kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep
i nære relasjoner og voldelig ekstremisme

Norges offentlige utredninger 2026

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

- | | |
|--|--|
| 1. En bærekraftig kommunesektor
– Kommunekommisjonens første delutredning
<i>Kommunal- og distriktsdepartementet</i> | 6. Den nye velferdskommunen
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> |
| 2. Politikk for nye generasjoner
<i>Barne- og familiedepartementet</i> | 7. Forsvarlighet, risiko og tillit – Gransking av
utenlandsadopsjon til Norge
<i>Barne- og familiedepartementet</i> |
| 3. Straffeløpfølgesen av Viggo Kristiansen
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> | 8. Samarbeid og informasjonsdeling for å forebygge
kriminalitet – Kriminalitet som begås av barn og
unge, vold og overgrep i nære relasjoner
og voldelig ekstremisme
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> |
| 4. Kjernekraft i Norge?
<i>Energidepartementet</i> | |
| 5. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2026
<i>Arbeids- og inkluderingsdepartementet</i> | |

Samarbeid og informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet

– Kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep
i nære relasjoner og voldelig ekstremisme

Utredning fra en ekspertgruppe oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet 15. juni 2025
Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 23. juni 2026

ISSN 0806-2633 (online)
ISSN 0333-2306 (trykt utg.)

DepMedia

Til Justis- og beredskapsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet oppnevnte 15. juni 2025 ekspertgruppen om samarbeid og informasjonsdeling i kriminalitetsforebyggende arbeid.

Ekspertgruppen legger med dette frem sin utredning. Den er avgitt under dissens fra medlemmene Lid og Svendsen. Dissensen fremgår i kapittel 17 og gjelder flertallets lovforslag i kapittel 10, 15 og 16 og deler av mandatforståelsen i kapittel 1.

Oslo, 23. juni 2026

Asbjørn Strandbakken
Leder

Hanne Blekkan

Merete Hanch-Hansen

Morten Holmboe

Stian Lid

Heidi Elisabeth Svendsen

Håkon Schei Mentzoni
Sekretariatsleder

Ann-Sophi Glad

Bjørn Aslak Juliussen

Innhold

Sammendrag	11	2.3	Utviklingstrekk i samfunnet	32
Del I Innledning	13	2.3.1	Sentrale utviklingstrekk	32
1 Mandat, sammensetning og arbeidsform	15	2.3.2	Økende forventninger til statens forebyggingsarbeid	32
1.1 Mandatet	15	2.3.3	Digitalisering og økt innsamling av personopplysninger	32
1.2 Ekspertgruppens sammensetning	16	2.4	Faglige dilemmaer	33
1.3 Tolkning og avgrensning av mandatet	17	2.4.1	Introduksjon	33
1.3.1 Prinsipielle aspekter ved mandatet	17	2.4.2	Regler kontra skjønnsutøvelse i førstelinjenestenes arbeid	33
1.3.2 Overordnet forståelse av oppdraget	17	2.4.3	Samfunnssikkerhetslogikk kontra hjelpe-logikk	33
1.3.3 Forståelsen av begrepet «forebygging»	18	2.4.4	Rask handling kontra kvalitet	34
1.3.4 Hvem forebyggingen kan være rettet mot	19	2.4.5	Tilsiktede og utilsiktede konsekvenser	34
1.3.5 Avgrensning av kriminalitets-områdene	19	2.5	Kriminalitetsbildet i Norge	35
1.3.6 Avgrensning av organer som er omfattet	21	2.6	Oppsummering	37
1.3.7 Sammenhengen med pågående lovarbeid	21	Del II	Dagens situasjon og kunnskapsgrunnlag	39
1.4 Ekspertgruppens arbeidsform	22	3	Gjeldende rett om taushetsplikt, personvern og informasjonsdeling	41
1.4.1 Overordnet om arbeidet	22	3.1	Sammendrag av kapittelet	41
1.4.2 Ekspertgruppemøter	22	3.2	Innledning	41
1.4.3 Kunnskapsinnhenting fra berørte enkeltpersoner	23	3.3	Gjeldende rett om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett	42
1.4.4 Innspillsmøte	23	3.3.1	Innledning	42
1.4.5 Studiereiser	25	3.3.2	Ulike taushetspliktsbestemmelser og formålene bak dem	43
1.4.6 Møter med eksterne innledere	25	3.3.3	Taushetspliktsunntak: regler om opplysningsplikt og opplysningsrett	45
1.4.7 Nettside for informasjon og skriftlige innspill	26	3.3.4	Taushetspliktsunntak: regler om opplysningsrett	48
2 Kriminalitetsforebygging og kriminalitetsbildet i Norge	27	3.4	Inngrepsforbud: Menneskerettslige og folkerettslige forpliktelser til å ivareta privatliv og personvern	57
2.1 Innledning	27	3.4.1	Innledning	57
2.2 Sentrale hovedtrekk ved norsk kriminalitetsforebygging	27	3.4.2	Grunnloven § 102	58
2.2.1 Overordnede verdier og målsettinger	27	3.4.3	EMK artikkel 8	58
2.2.2 Personorienterte forebyggings-tiltak	28	3.4.4	Barnekonvensjonen	60
2.2.3 Kontrollorienterte forebyggings-tiltak	29	3.5	Inngrepsadgang: Personopplysningsloven og personvernforordningen	61
2.2.4 Tette bånd mellom hjelp og kontroll	30	3.5.1	Innledning	61
2.2.5 Desentralisering av forebyggingsarbeidet	31	3.5.2	Formålsbegrensningsprinsippet og informasjonsdeling	62
2.2.6 Tverretattlig samarbeid	31			

3.5.3	Samtykke som behandlingsgrunnlag	64	4.2.1	Hva menes med samarbeid?	86
3.5.4	Særlig om forholdet mellom helsepersonells taushetsplikt og personvernforordningen	67	4.2.2	Behovet for samarbeid	87
3.5.5	Behandlingsgrunnlagene i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c) og e)	68	4.2.3	Typiske forhold som hemmer og fremmer samarbeid	87
3.5.6	Særlige kategorier av personopplysninger	69	4.2.4	Oppsummering	88
3.5.7	Opplysninger om straffedommer og lovovertridelser	71	4.3	Rammer og ansvar i kriminalitetsforebyggingen	88
3.6	Inngrepsplikt: Menneskerettslige forpliktelser til å forebygge kriminalitet	72	4.3.1	Formål og innretning	88
3.6.1	Innledning	72	4.3.2	Kriminalitetsforebygging i norsk forvaltningsstruktur	89
3.6.2	Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen	72	4.3.3	Rettslige og styringsmessige rammer	90
3.6.3	Barnekonvensjonen	76	4.3.4	Ansvarsfordeling mellom stat og kommune	92
3.6.4	Istanbulkonvensjonen	77	4.3.5	Særskilt ansvar for ulike kriminalitetsområder	93
3.6.5	Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme	79	4.4	Overordnet om organisering av samarbeid – nasjonalt og lokalt	94
3.6.6	Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel	79	4.5	Samarbeid for å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge	94
3.6.7	Oppsummering om positive forpliktelser til å forebygge kriminalitet gjennom informasjonsdeling	80	4.5.1	Overordnet om samarbeidet	94
3.6.8	Oppsummering av internasjonale forpliktelser som kan føre til behov for endringer i norsk rett og praksis	80	4.5.2	SLT-modellen og lokale varianter av den	95
3.7	Vurdering av rettslige grunnlag for tverretattlig informasjonsdeling som benyttes i praksis	80	4.5.3	Eksempler på lokale samarbeid	98
3.7.1	Innledning	80	4.6	Samarbeid for å forebygge vold og overgrep i nære relasjoner	103
3.7.2	Samtykke	81	4.6.1	Overordnet om samarbeidet	103
3.7.3	Deling med grunnlag i avgiverorganets oppgaver	81	4.6.2	TryggEst	103
3.7.4	Ulike samordnings- og samhandlingsforpliktelser	82	4.6.3	RISK	104
3.7.5	Nødrettslige eller nærnødrettslige delingsregler	83	4.6.4	Eksempler på lokale samarbeid	105
3.7.6	Rettslige vurderinger som ikke utgjør tilstrekkelige rettsgrunnlag	84	4.7	Samarbeid for å forebygge voldelig ekstremisme	106
3.8	Oppsummering og vurdering av handlingsrommet for endringer i gjeldende rett	84	4.7.1	Overordnet om samarbeidet	106
4	Samarbeid om kriminalitetsforebygging – dagens situasjon	86	4.7.2	Eksempler på lokale samarbeid	106
4.1	Innledning	86	4.8	Samarbeid som ikke er knyttet til et spesifikt kriminalitetsområde	108
4.2	Kjennetegn ved samarbeid	86	4.8.1	Overordnet om samarbeidet	108
			4.8.2	BTI – Bedre tverrfaglig innsats	108
			4.8.3	FACT (ung og voksen)	109
			4.9	Fellestrekk ved samarbeidsmodeller og samarbeidsfora	110
			4.9.1	Likheter men også forskjeller	110
			4.9.2	Samarbeidene utfører likeartede oppgaver	110
			4.9.3	Struktur og arbeidsform	111
			4.9.4	Sammensetning av deltakere	111
			4.9.5	Tidlig identifisering og rask koordinert innsats	111
			4.9.6	Samtykke som grunnlag for informasjonsdeling	111

5	Informasjonsdeling og samarbeid i sammenlignbare land	112	6.5	Oppsummering av utfordringer og tiltaksforslag i tidligere rapporter	154
5.1	Innledning	112	6.5.1	Innledning	154
5.2	Informasjonsdeling og samarbeidsmodeller i Danmark	112	6.5.2	Identifiserte utfordringer knyttet til tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling	154
5.2.1	Introduksjon	112	6.5.3	Tiltak foreslått i flere forskjellige utredninger	155
5.2.2	Rettsregler om informasjonsdeling	112	7	Kunnskap fra personer med egenerfaring og innspillsaktører	156
5.2.3	SSP-samarbeidet	117	7.1	Innledning	156
5.2.4	PSP-samarbeidet	120	7.2	Kunnskapsinnhenting fra personer med egenerfaring	156
5.2.5	KSP-samarbeidet	122	7.2.1	Om egenerfaringene som er lagt til grunn	156
5.2.6	Infohusmodellen	122	7.2.2	Formålet med samarbeid og deling av opplysninger	158
5.3	Rettsregler om informasjonsdeling i Sverige	125	7.2.3	Når bør opplysninger deles?	159
5.4	MARAC-modellen i Storbritannia og Finland	128	7.2.4	Hvilke opplysninger kan og bør deles?	159
5.4.1	Storbritannia	128	7.2.5	Rammer, regulering og samtykke	160
5.4.2	Finlands implementering av MARAC	131	7.2.6	Faglige vurderinger og kompetanse	161
6	Kunnskap fra tidligere utredninger	134	7.2.7	Helhetlig bilde og samarbeid mellom tjenester	162
6.1	Innledning	134	7.2.8	Trygg relasjon, involvering og kommunikasjon	163
6.2	Kriminalitet som begås av barn og unge	134	7.2.9	Informasjon og oppfølging videre i prosessen	165
6.2.1	De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt	134	7.2.10	Noen ganger er andre tiltak enn informasjonsdeling bedre	166
6.2.2	Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot barne- og ungdomskriminalitet	137	7.3	Kunnskapsinnhenting fra innspillsaktører	166
6.2.3	Oppdrag til etatssamarbeidet	139	7.3.1	Overordnet om innspillene	166
6.3	Vold og overgrep i nære relasjoner	141	7.3.2	Hovedutfordringer med samarbeid og informasjonsdeling	167
6.3.1	NOU 2020: 17 Varslede drap? – Partnerdrapsutvalgets utredning	141	7.3.3	Behov for lovendring	170
6.3.2	Lov og frihet NOU 2024: 13	144	7.3.4	Behov for endring i organisering og samarbeid	172
6.4	Voldelig ekstremisme	145	7.3.5	Behov for å ivareta tillit og personvern	172
6.4.1	NOU 2024: 3 Ekstremismekommisjonen	145	7.4	Oppsummering av kunnskapsinnhenting fra personer med egenerfaring og innspillsaktører ...	173
6.4.2	Utredning til ekstremismekommisjonen av professor, ph.d. Morten Holmboe	147	Del III	Vurderinger og tiltaksforslag ...	175
6.4.3	22. juli-kommisjonen	148	8	Ekspertgruppens problemforståelse	177
6.4.4	Evaluerings av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019	149	8.1	Innledning	177
6.4.5	Evaluerings av PST og politiets håndtering av Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021	150			
6.4.6	25. juni-evalueringen	151			
6.4.7	Evaluerings etter drapet på Kampen 2025	153			

8.2	Identifiserte rettslige problemer knyttet til samarbeid og informasjonsdeling	177	9.5	Vurdering av hvordan et nytt rettslig grunnlag for deling bør innføres i regelverket	192
8.2.1	Oversikt over de rettslige problemene	177	9.5.1	Innledning	192
8.2.2	Høy risiko for ulovlig informasjonsdeling basert på samtykke	178	9.5.2	Krav til supplerende rettsgrunnlag	192
8.2.3	Utilstrekkelige rettslige grunnlag for informasjonsdeling	179	9.5.3	Valget mellom lov eller forskrift til forvaltningsloven § 13 g	193
8.2.4	Fragmentert og krevende regelverk	180	9.5.4	Endringer i eksisterende lover	198
8.2.5	Manglende ivaretagelse av den enkeltes rettigheter	180	9.5.5	En ny informasjonsdelingslov	199
8.3	Identifiserte organisatoriske og strukturelle problemer	181	9.5.6	Konklusjon	199
8.3.1	Oversikt over de organisatoriske og strukturelle problemene	181	10	Flertallets vurderinger ved utformingen av lovforslaget	201
8.3.2	Svekket tillit hos enkeltpersoner som følge av hvordan offentlige samarbeidsaktører møter dem	181	10.1	Innledning	201
8.3.3	Manglende helhetlige nasjonale føringer og lokale forankringer	181	10.2	Overordnede valg om formålsavgrensninger i lovforslaget	202
8.3.4	Ulik problemforståelse mellom profesjoner	182	10.2.1	Introduksjon – vurdering av alternative formålsavgrensninger	202
8.3.5	Manglende kompetanseutvikling på flere områder	183	10.2.2	Vurdering av et generelt kriminalitetsforebyggende formål	202
8.3.6	Manglende felles arbeidsmetoder for risikovurderinger, tiltaksutvikling og evaluering	183	10.2.3	Vurdering av formålsavgrensninger basert på handlings typer eller alvorlighetsgrad	203
9	Vurdering av behovet for regelverksendringer	185	10.2.4	Vurdering av løsningen i den danske retsplejeloven § 115	204
9.1	Innledning	185	10.2.5	Samlet vurdering og konklusjon – kriminalitetsområdene bør fungere som formålsavgrensning	205
9.2	Vurdering av alternative løsninger	185	10.3	Like eller særskilte vilkår for hvert av kriminalitetsområdene ...	205
9.2.1	Alternativ 1: nullalternativet	185	10.4	Overordnet flytskjema som viser lovens vilkår og systematikk	206
9.2.2	Alternativ 2: deling av hensyn til mottakerorganets oppgaver etter forvaltningsloven	186	10.5	Lovforslagets innhold	209
9.2.3	Alternativ 3: avskaffe taushetsplikten mellom ansatte i ulike forvaltningsorganer	186	10.5.1	Kunnskapskravet	209
9.2.4	Alternativ 4: ny hjemmel for nødvendig og forholdsmessig informasjonsdeling	187	10.5.2	Formålsavgrensninger i loven	211
9.2.5	Konklusjon	188	10.5.2.1	Lovens formål	211
9.3	Prinsipielle spørsmål	188	10.5.2.2	Legaldefinisjon av forebygging	212
9.4	Positive og negative virkninger	190	10.5.2.3	Forebyggingsformålet kriminalitet som begås av barn og unge	212
9.4.1	Positive og negative virkninger for berørte enkeltpersoner	190	10.5.2.4	Forebyggingsformålet vold og overgrep i nære relasjoner	215
9.4.2	Positive og negative virkninger for statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning	191	10.5.2.5	Forebyggingsformålet voldelig ekstremisme	219
			10.5.2.6	Avgrensning mot etterforskning av straffesaker	222
			10.5.2.7	Forholdet mellom lovforslaget og andre lover	223
			10.5.3	Nødvendighetsvilkåret	225
			10.5.4	Medvirkning	226
			10.5.5	Forholdsmessighetsvilkåret	229
			10.5.6	Særlig om «kan-skjønn»	231
			10.5.7	Alminnelige og særlige kategorier av personopplysninger	233

10.5.8	Hvem det kan deles opplysninger om – særlig om tredjepersoner	234	12.2	Systematisk beskrivelse av de planlagte behandlingsaktivitetene og formålet med behandlingen	262
10.5.9	Avgrensning av organer som er omfattet av loven	236	12.3	Vurdering av om behandlingsaktivitetene står i et rimelig forhold til formålet	263
10.5.10	Behandlingsansvar for deling av personopplysninger	242	12.4	Vurdering av risikoen for de registrertes rettigheter og friheter	264
10.5.11	Beslutningsmyndighet, notoritet og innsyn etter offentleglova	244	12.5	Synspunkter om behandlingen fra berørte registrerte	268
10.6	Vurdering av personvernkonsekvenser	247	12.5.1	Introduksjon	268
11	Vurdering av tiltak for mer helhetlig organisering av kriminalitetsforebyggende samarbeid	248	12.5.2	Synspunkter om informasjonsdeling fra barn og unge voksne under 25 år	268
11.1	Innledning	248	12.5.3	Innspill fra voksne personer i målgruppen	270
11.2	Overlapp mellom kriminalitetsområdene	248	12.6	De planlagte tiltakene for å håndtere risikoene for de registrertes rettigheter og friheter	271
11.2.1	Betydningen av overlapp	248	12.7	Overordnet nødvendighets- og forholdsmessighetsvurdering av forslaget	272
11.2.2	Overlapp i roller	249	12.8	Oppsummering og konklusjon	273
11.2.3	Overlapp i risiko- og beskyttelsesfaktorer	249	13	Implementering	274
11.2.4	Overlapp i metodikk og kompetansebehov	249	13.1	Innledning	274
11.2.5	Oppsummert	250	13.2	Opplæring i profesjonsutdanningene	274
11.3	Vurdering av behovet for endringer	251	13.3	E-læringsprogram	275
11.3.1	Behov for mer helhetlig samarbeid	251	13.4	Nettside med informasjon om loven	276
11.3.2	Vurdering av tiltak knyttet til bestemte samarbeidsmodeller	251	13.5	Fagspesifikk veiledning	276
11.3.3	Vurdering av nasjonale faglige anbefalinger på tvers av kriminalitetsområder	253	13.6	Evaluerings- og etterlevelsen	276
11.3.4	Konklusjon	253	14	Økonomiske og administrative konsekvenser	277
11.4	Forslag om utvikling og etablering av nasjonale faglige anbefalinger	254	14.1	Om ekspertgruppens beregninger	277
11.4.1	Overordnet om forslaget	254	14.2	Kostnadsanslag knyttet til lovendringer	277
11.4.2	Utviklingsarbeidets innretning	254	14.3	Oppsummering i tabell	280
11.4.3	Organisering, ansvar og drift av anbefalingene på statlig nivå	254	Del V	Lovforslag og merknader til de enkelte bestemmelsene	281
11.4.4	Innspill til innholdet i anbefalingene	255	15	Merknader til de enkelte bestemmelsene i loven	283
11.4.5	Tilleggsmoduler for spesialisering og tilpasning	258	16	Forslag til lov om deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger for å forebygge bestemte former for kriminalitet	296
11.4.6	Digital tilgjengeliggjøring – én dør inn	258			
Del IV	Konsekvensutredning og implementering	259			
12	Vurdering av personvernkonsekvenser	261			
12.1	Innledning	261			

Del VI	Dissens	299	17.2.2	Tydeliggjøre hvilke personer det skal kunne deles informasjon om	305
17	Dissens og merknad om konsekvenser fra medlemmene Svendsen og Lid	301	17.2.3	Tydeligere styring av hvilke vurderinger som skal gjøres	305
17.1	Dissens til lovforslaget	302	17.2.4	Konklusjon	305
17.2	Mindretallets forslag til videre lovarbeid: en mer praksisnær modell	304	17.3	Merknad om konsekvenser og gjennomføring	306
17.2.1	Annen kategorisering av hvilke typer kriminalitet loven skal gjelde for	304		Litteraturliste	308

Sammendrag

Ekspertgruppen har utredet behovet for tiltak for bedre tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme.

Gjennom utredningsarbeidet har vi erfart at det gjøres mye godt kriminalitetsforebyggende arbeid av kommunalt og statlige ansatte i Norge. Vi har fått innsikt i gode eksempler på tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling i ulike deler av landet. Likevel har vi identifisert flere betydelige rettslige, strukturelle og organisatoriske problemer som står i veien for at samarbeidet og informasjonsdelingen i det kriminalitetsforebyggende arbeidet skal fungere optimalt.

Den juridiske utredningen og kunnskapsinnhenting har identifisert en vesentlig hindring for tverretattlig informasjonsdeling og samarbeid. De eksisterende rettsgrunnlagene for å dele personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger er både utilstrekkelige og uklare. Det mest brukte rettsgrunnlaget er i dag samtykke. Utredningen viser at samtykke, som et klart utgangspunkt, ikke kan benyttes som grunnlag for deling av personopplysninger mellom forvaltningsorganer for å forebygge kriminalitet. Deling av personopplysninger med samtykke som behandlingsgrunnlag har høy risiko for å være i strid med personvernforordningen og dermed være ulovlig. Politiet har hjemler i politiregisterloven for deling med andre offentlige organer for å forebygge kriminalitet. Andre offentlige organer har hjemler for å dele i nødretts- eller nær nødrettssituasjoner, men mangler egnede hjemler for å kunne dele med andre offentlige organer i kriminalitetsforebyggende samarbeid.

De eksisterende rettsgrunnlagene for deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger fører i praksis ofte til at det enten deles for lite informasjon for sent, eller til at det deles for mye informasjon på utilstrekkelig grunnlag. Det gjeldende regelverket medfører risiko for både svikt i forebyggingen og uforholdsmessige inngrep i personvernet. Uklarhetene i regelverket kan også skape konflikter mellom de ulike forvaltningsorganene som inngår i samarbeid om forebygging.

På bakgrunn av de identifiserte rettslige problemene for tverretattlig informasjonsdeling og samarbeid foreslår ekspertgruppens flertall en ny lov om deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger for å forebygge bestemte former for kriminalitet. Lovforslaget skal fungere som et supplerende rettsgrunnlag for deling av personopplysninger og samtidig som et unntak fra taushetsplikten.

Målet med lovforslaget er både å styrke forutsetningene for det forebyggende arbeidet og øke forutberegneligheten for berørte enkeltpersoner om når personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger kan deles. Personopplysninger tilhører først og fremst personen selv. Offentlige tjenester er avhengig av innbyggernes tillit for å lykkes med forebyggingen, og tiltak fungerer best når de er ønsket av personen selv. Derfor inneholder loven en rett til reell medvirkning i spørsmål om deling av opplysninger. Denne retten skal redusere risikoen for misbruk, og bidra til at de forebyggende tiltakene som informasjonen deles for, får tilsiktet effekt.

Lovforslaget gir et mer forutsigbart rettsgrunnlag. Mulighetene for riktig informasjonsdeling styrkes. Det vil gi bedre forutsetninger for godt samarbeid mellom ulike forvaltningsorganer som arbeider med kriminalitetsforebygging. En ny lov alene er imidlertid ikke nok. Det er også nødvendig med tiltak som kan løse organisatoriske og strukturelle problemer med samarbeid og informasjonsdeling som identifiseres i utredningen. Kunnskapsinnhenting har vist at samarbeidet i praksis ofte er personavhengig, fragmentert, lite systematisk og preget av uønsket lokal variasjon. En viktig årsak er at det mangler helhetlige statlige føringer og støtte om hva som forventes av kommunale og statlige aktører som samarbeider om forebygging av kriminalitet.

Ekspertgruppen har vurdert, men anbefaler ikke nasjonale tiltak for helt eller delvis å implementere, endre eller utvide bestemte samarbeidsmodeller på de tre kriminalitetsområdene over hele landet. I vurderingen er det blant annet vektlagt at det er store forskjeller mellom norske kommuner og behov for lokale tilpasninger. Mange

ulike samarbeidsformer og modeller er allerede i bruk. Innføring av nye kan øke fragmenteringen og kompleksiteten i organiseringen av tverretattlig samarbeid ytterligere. Det er stor grad av overlap mellom kriminalitetsområdene både når det gjelder roller, risiko- og beskyttelsesfaktorer samt metodikk og kompetansebehov. Derfor mener ekspertgruppen at det er behov for å se det kriminalitetsforebyggende samarbeidet mer i sammenheng enn i dag.

Ekspertgruppen foreslår at det utvikles helhetlige nasjonale faglige anbefalinger for kriminalitetsforebyggende samarbeid på tvers av kriminalitetsområdene. Anbefalingene bør omhandle både organisering av samarbeid, arbeidsmetodikk, systemer for kompetanseutvikling og tilbud og vei-

ledning om relevante arbeidsverktøy. Ansvaret for anbefalingene bør ligge til ett statlig organ, som får et tydelig mandat, definerte leveransekrav og tilstrekkelig finansiering. Anbefalingene bør bygge på én felles grunnstruktur, supplert med valgfrie moduler for ulike kriminalitetsområder. Det ansvarlige organet bør fungere som «en dør inn» for alle kommunale og statlige forebyggingsaktører og sørge for at nasjonale anbefalinger, kompetansetiltak, arbeidsverktøy mv. tilgjengelig gjøres digitalt på en felles plattform.

Medlemmene Lid og Svendsen har tatt dissens mot deler av utredningen. Dissensen fremgår i kapittel 17 og gjelder flertallets lovforslag, jf. kapittel 10, 15 og 16, og deler av mandatforståelsen i kapittel 1.

Del I
Innledning

Kapittel 1

Mandat, sammensetning og arbeidsform

1.1 Mandatet

Ekspertgruppens mandat har følgende ordlyd:

«Bedre tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling ved forebygging av barne- og ungdomskriminalitet, ekstremisme og mishandling i nære relasjoner

Flere nylig avgitte utredninger (se pkt. 4), peker på behov for tiltak som kan gi bedre tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling på individnivå for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet, ekstremisme og mishandling i nære relasjoner.

På denne bakgrunn settes det ned en ekspertgruppe som skal vurdere dagens situasjon og foreslå konkrete tiltak.

Arbeidet skal avgrenses til forebygging innenfor de tre kriminalitetsområdene og avgrenses mot etterforskning av straffbare forhold.

Arbeidet avgrenses videre mot pågående arbeid om bedre informasjonsdeling mellom helsetjenesten og politiet/PST om psykisk syke med antatt voldsrisiko.

Ekspertgruppen skal:

1. Vurdere hvordan samarbeidet og informasjonsdeling fungerer innenfor de tre kriminalitetsområdene i dag, herunder identifisere likheter og forskjeller i behovet for samarbeid og informasjonsdeling innenfor områdene mellom kommunale- og statlige aktører og politiet.
2. Identifisere eventuelle hindringer for samarbeid og informasjonsdeling med sikte på forebygging innenfor de tre kriminalitetsområdene.
3. Foreslå konkrete tiltak som kan gi bedre tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling innenfor de tre kriminalitetsområdene. Slike tiltak kan blant annet omfatte:
 - a. Samarbeidsmodeller, det vil si modeller for tverretattlig samarbeid og samhandling. Ekspertgruppen skal vurdere eksisterende lokale, nasjonale og utenlandske modeller

og vurdere om og eventuelt hvilke av disse som bør implementeres helt eller delvis, endres, utvides e.l. på de tre kriminalitetsområdene. Eksempler på slike er:

- i. Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak» (SLT-modellen) er en modell som er tatt i bruk i mer enn 200 norske kommuner. Modellen går ut på å samordne rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak for barn og unge. Sekretariatet for konfliktrådene har det nasjonale ansvaret for faglig oppfølging og støtte til SLT-samarbeidet i kommunene, og har utgitt en veileder som beskriver modellen og hvordan kommuner kan etablere den.
- ii. Sammen Lager vi et Trygt Oslo» (SaLTo) er en variant av SLT-modellen og er Oslo kommune og Oslo politidistrikt sin samarbeidsmodell for å koordinere og samordne det rus- og kriminalitetsforebyggende arbeidet overfor barn og unge i aldersgruppen 12 til 22 år.
- iii. Den danske rettspleieloven § 115 regulerer adgangen til informasjonsutveksling for å forebygge kriminalitet i tverretattlige samarbeid. Bestemmelsen åpner for at offentlige myndigheter kan utveksle opplysninger om enkeltpersoners private forhold når det er nødvendig av hensyn til det kriminalitetsforebyggende samarbeidet (SSP-samarbeidet), samarbeidet om innsatsen for sosialt utsatte (PSP-samarbeidet) og samarbeidet om personer som løslates etter å ha vært frihetsberøvet (KSP-samarbeidet).
- iv. Infohus i Danmark er en landsomfattende samarbeidsmodell mellom kommuner og politiet. Formålet med modellen er blant annet å vurdere risikoen for radikalisering og voldelig ekstremisme og forebygge denne risikoen. Infohusene bygger på det etablerte tverr-

sektorielle samarbeid, som i bredere forstand forebygger kriminalitet (SSP, PSP, KSP-samarbeidet. se nettstedet www.stopekstremisme.dk).

- v. Den britiske MARAC-modellen («Multi-Agency Risk Assessment Conference») er en tilnærming for å beskytte personer som er utsatt for alvorlig risiko på grunn av vold i nære relasjoner. I en MARAC møtes representanter fra ulike etater, som politi, helsevesen, sosiale tjenester og spesialister på vold i nære relasjoner, for å samarbeide om å lage sikkerhets- og hjelpetiltak for ofrene.
- b. Regelendringer som utvider adgangen til å dele taushetsbelagte opplysninger og behandle personopplysninger. Eventuelle forslag til regelendringer må synliggjøre og avveie de personvernrettslige hensynene som gjør seg gjeldende.
4. I arbeidet med de foregående punktene bygge videre på tidligere utredninger, rapporter, evalueringer mv. blant annet:
 - a. Partnerdrapsutvalgets utredning (NOU 2020: 17), som peker på at bedre informasjonsutveksling mellom relevante instanser vil øke muligheten for forebygging av partnervold. Utvalget foreslår en plikt for kommunene til å etablere tverretatlige samarbeidsmodeller og felles risikovurderingsverktøy.
 - b. Evalueringen av PST og politiets håndtering av Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021, der det anbefales at aktører i et formelt samarbeid gis et eget unntak fra taushetsplikten lignende den danske rettsplejeloven § 115 og politiregisterloven § 27 fjerde ledd.
 - c. Ekstremismekommisjonens utredning (NOU 2024: 3), som anbefaler bedre og mer forpliktende samhandlingsmodeller for forebygging og utvidede hjemler for informasjonsdeling av taushetsbelagte opplysninger i det tverretatlige samarbeidet. Kommisjonens rapport inneholder et konkret forslag til en forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger hjemlet i forvaltningsloven § 13 g.
 - d. Tilleggsutredning til Ekstremismekommisjonen «Taushetsplikt og informasjonsdeling i det forebyggende arbeidet mot ekstremisme og radikalisering» av professor, ph.d. Morten Holmboe, se vedlegg 4 til Ekstremismekommisjonens rapport.

- e. Rapporten «De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt» om tiltak for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet fra ekspertgruppen ledet av Knut Storberget, særlig rapportens punkt 8.4 «Utrede endringer i reglene om taushetsplikt»
- f. Det kan også ses hen til det påbegynte etatssamarbeidet i departementsfellesskapet for å avklare roller og ansvar i forebygging av barne- og ungdomskriminalitet.»

Levere sin utredning innen 12 måneder regnet fra oppstart av arbeidet.

Utredningen skal hensynta det kommunale selvstyret og kommunenes organisasjonsfrihet.

Så langt som mulig utforme utredningen slik at den kan sendes på høring uten endringer. De økonomiske og administrative konsekvensene av foreslåtte tiltak skal utredes i samsvar med reglene i utredningsinstruksen».

1.2 Ekspertgruppens sammensetning

Ekspertgruppen ble oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet 15. juni 2025 og har bestått av følgende medlemmer:

1. Asbjørn Strandbakken, leder, professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Agder
2. Hanne Blekkan, politioverbetjent ved Felles forebyggende enhet i Trøndelag politidistrikt
3. Merete Hanch-Hansen, avdelingsdirektør i Velferdsetaten i Oslo kommune
4. Morten Holmboe, professor i politivitenskap ved Politihøgskolen og professor II ved Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS
5. Stian Lid, forsker ved By- og regionsforskningsinstituttet NIBR OsloMet – storbyuniversitetet
6. Heidi Elisabeth Svendsen, psykologspesialist og seniorrådgiver i NUBA – Nasjonal enhet for undersøkelse av svikt mot barn – Helsetilsynet

Ekspertgruppen har fått bistand av et sekretariat under Justis- og beredskapsdepartementet. Sekretariatet har blitt ledet av tingrettsdommer Håkon Schei Mentzoni, og har for øvrig bestått av Cand. Ed i spesialpedagogikk og seniorrådgiver i Sekretariatet for konfliktrådene Ann-Sophi Glad og master i rettsvitenskap, PhD Bjørn Aslak Juliussen.

1.3 Tolkning og avgrensning av mandatet

1.3.1 Prinsipielle aspekter ved mandatet

Ekspertgruppen har fått i oppdrag å foreslå tiltak på et område som er i et spenningsfelt mellom viktige samfunnsverdier og grunnleggende menneskerettigheter. Tiltakene som vurderes og anbefales i denne utredningen, innebærer avveininger av ulike hensyn. Prinsipielle avveininger foretas løpende i utredningen, men ekspertgruppen har funnet grunn til innledningsvis å løfte opp den mest sentrale avveiningen som er gjennomgående for utredningen, nemlig hensynet til å forebygge kriminalitet for å beskytte innbyggerne på den ene siden og hensynet til å verne om den enkeltes rett til privatliv og personvern på den andre siden.

Staten er konstitusjonelt og menneskerettslig forpliktet til å beskytte innbyggernes grunnleggende rettigheter, som for eksempel retten til liv, beskyttelse mot seksuelle overgrep og vold og vern mot andre integritetskrenkelser. I kriminalitetsforebyggende arbeid vil deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger mellom ulike forvaltningsorganer kunne ha betydning for å oppfylle denne positive plikten.

Tverretattlig informasjonsdeling av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger for å forebygge kriminalitet vil utgjøre et inngrep i den enkeltes grunnleggende rett til privatliv og personvern. Slike inngrep er bare lovlige når de følger av lov, forfølger et legitimt formål og er nødvendige og forholdsmessige.

Retten til vern om privatliv og personopplysninger er et sentralt formål bak taushetsplikten for offentlig ansatte. Taushetsplikten skal imidlertid ikke bare sikre den enkeltes personvern. Den har også en sentral samfunnsmessig funksjon ved at den sikrer tilliten til det offentlige. Generelt sett, og særlig i krisesituasjoner, er det sentralt at den enkelte innbygger har tillit til, og ved behov oppsøker, det offentlige helse- og velferdstjenesteapparatet. Taushetsplikten skal både sørge for at enkeltpersoner oppsøker hjelpeapparatet av hensyn til seg selv, men også av hensyn til at hjelpeapparatet skal fungere og ivareta viktige samfunnsmessige hensyn.

Ekspertgruppen har hatt som et overordnet mål å finne en forholdsmessig balanse mellom de overordnede hensynene. Det er viktig i et liberalt demokrati å verne om den enkeltes rett til privatliv og personvern, men inngrep i disse rettighetene kan i en del tilfeller være nødvendig og for-

holdsmessig både av hensyn til personen selv, men også av hensyn til samfunnet.

1.3.2 Overordnet forståelse av oppdraget

Ekspertgruppen er oppnevnt for å utrede og foreslå tiltak som kan gi bedre tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet innenfor tre kriminalitetsområder: barne- og ungdomskriminalitet, ekstremisme og mishandling i nære relasjoner.

Ekspertgruppens flertall, medlemmene Strandbakken, Blekkan, Hanch-Hansen og Holmboe, forstår angivelsen av kriminalitetsområdene som en ramme for oppdraget. I punkt 1.3.5 nedenfor fremgår flertallets syn på hvordan kriminalitetsområdene skal avgrenses.

Mindretallet, medlemmene Svendsen og Lid, har tatt dissens mot avgrensningene av kriminalitetsområdene. Mindretallet har også tatt dissens mot punkt 1.3.4 som gjelder avgrensning av personkretsen kriminalitetsforebyggingen kan rette seg mot. For nærmere redegjørelse for dissensen, vises det til kapittel 17.

Det følger av mandatets punkt 3 at tiltakene ekspertgruppen kan vurdere, blant annet kan omfatte «samarbeidsmodeller» og «regelendringer som utvider adgangen til å dele taushetsbelagte opplysninger og behandle personopplysninger». Selv om dette i mandatets ordlyd er eksempler på tiltak som kan vurderes, mener ekspertgruppen at kjernen i oppdraget er å vurdere om det er behov for nettopp disse to typene tiltak, og hvordan de i så fall bør innrettes.

Utredning av tiltak om samarbeidsmodeller handler om hvordan det tverretattlige samarbeidet for å forebygge bestemte former for kriminalitet eventuelt kan utformes bedre. Utredning av tiltak om regelverksendringer handler om å vurdere om det gjeldende regelverket gir tilstrekkelig adgang til å dele personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger mellom offentlige organer for å forebygge kriminalitet. Det er naturlig at disse to typene tiltak ses i sammenheng. Det er mulig at de kan virke hver for seg, men også samlet, i retning av å oppfylle mandatets mål om å få til «bedre tverretattlig samarbeid» og «[bedre] informasjonsdeling» for å forebygge kriminalitet.

En rekke utvalg har de siste årene vurdert og foreslått tiltak overfor enkeltpersoner for å forebygge kriminalitet innenfor områdene i mandatet.¹ Flere av utvalgene har pekt på betydningen samarbeid og informasjonsdeling har for kriminalitetsforebygging. Det har blitt pekt på behov for ytterligere utredning, særlig av regel-

verket om taushetsplikt.² Ekspertgruppen oppfatter at behovet for å utrede tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling i kriminalitetsforebyggingen er en hovedgrunn for oppnevningen av denne ekspertgruppen.

Ekspertgruppen har, av hensyn til utredningskapasitet og tidsfristen, valgt å avgrense utredningen mot å vurdere hvilke konkrete kriminalitetsforebyggende tiltak for enkeltpersoner som bør tilbys av det offentlige. Det betyr at det avgrenses mot å vurdere spørsmål om sammenhengen mellom, og helheten i, alle relevante tiltak rettet mot enkeltpersoner innenfor de tre områdene i mandatet. Det er naturlig å forstå mandatet slik at hovedfokuset skal være hvordan det tverretattlige samarbeidet og informasjonsdelingen i seg selv fungerer, og hvordan dette eventuelt kan forbedres.

Ekspertgruppen har i arbeidet valgt å prioritere utredning av behovet for regelverksendringer. Utredningen har identifisert vesentlige mangler i den rettslige adgangen til tverretattlig informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet som det er påkrevd å rette opp. På grunn av prioriteringen av forslag til nytt regelverk har ekspertgruppen ikke hatt kapasitet til å fremme et fullstendig tiltaksforslag om organisering av tverretattlig samarbeid. Det fremmes likevel forslag om hva som bør prioriteres i videre arbeid på området.

1.3.3 Forståelsen av begrepet «forebygging»

Et sentralt begrep for forståelsen av mandatet er begrepet *forebygging*. Arbeidet skal avgrenses til forebygging innenfor de tre kriminalitetsområdene i mandatet. Begrepet forebygging har sin etymologiske opprinnelse i det tyske ordet *vorbauen*, som betyr å bygge noe foran noe annet for å beskytte det.³ Kriminalitetsforebygging handler overordnet sett om å redusere risiko for kriminalitet.⁴

Forebygging er et vidt begrep som kan omfatte alt fra tiltak som er rettet mot hele samfunnet, til tiltak som er rettet mot en enkeltperson

som er i høy risiko. Partnerdrapsutvalget bygget i sin utredning på at forebygging handler om å redusere risikoen for at kjente faresignaler utvikler seg til alvorlige hendelser.⁵ Ekstremismekommisjonen trakk på sin side frem at forebygging må være før en negativ utvikling, noe som innebærer en analyse og eliminering av årsaker og sårbarhets- og risikofaktorer.⁶ Kommisjonen vektla at forebygging ikke bare handler om å forhindre noe negativt, men også om å bygge robuste og inkluderende samfunn som reduserer grobunnen for ekstremisme.

I mandatet fremgår det at arbeidet skal begrenses til forebygging av kriminalitet på «individnivå». Det er altså forebygging rettet mot konkrete enkeltpersoner som ekspertgruppen skal utrede. Det avgrenses derfor mot forebygging som blir rettet mot hele samfunnet eller mot grupper av befolkningen.

Mandatet presiserer at det skal avgrenses mot etterforskning av straffbare forhold. Et viktig aspekt ved denne avgrensningen er at politiets ansvarsoppgaver omfatter både etterforskning, straffeforfølgning og forebygging av kriminalitet.⁷ Det er bare politiets forebyggende arbeid, og samarbeidet og informasjonsdelingen med andre i det forebyggende arbeidet, som er en del av utredningen. Politiets ulike oppgaver og roller reiser prinsipielle problemstillinger når politiet samarbeider med andre offentlige organer for å forebygge kriminalitet. Dette drøftes nærmere i utredningen.

Avgrensningen mot etterforskning av straffesaker tolkes ikke som en avgrensning mot oppgavene til andre deler av straffesakskjeden. Det avgrenses kun mot politiets og påtalemyndighetens oppgaver i straffesakskjeden. Straffegjennomførerne i Norge, kriminalomsorgen og konfliktrådet, har som oppgave å gjennomføre straffen på en måte som motvirker nye straffbare forhold.⁸ Forebyggende samarbeid og informasjonsdeling mellom straffegjennomførerne og andre offentlige organer inngår i ekspertgruppens utredning. Dette gjelder både under og etter straffegjennomføring, for eksempel i forbindelse med tilbakeføring av straffedømte til samfunnet.

På bakgrunn av avgrensningene i mandatet har ekspertgruppen lagt til grunn en forståelse av forebygging med hovedvekt på tiltak på individ-

¹ Se blant annet NOU 2024: 3 *Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeidet*, NOU 2020: 17 *Varslede drap? Partnerdrapsutvalget utredning* og *De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt – Rapport fra ekspertgruppen om tiltak for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet*.

² Se mandatet punkt 4.

³ Det Norske Akademis Ordbok, Forebygge. Tilgjengelig på: <https://naob.no/ordbok/forebygge>.

⁴ Se ytterligere i Heidi Mork Lomell og Helene O. I. Gundhus, *Kriminalitetsforebygging Teorier og praksiser* (Universitetsforlaget 2024) s. 23.

⁵ NOU 2020: 17 *Varslede drap? Partnerdrapsutvalgets utredning* s. 45.

⁶ NOU 2024: 3 *Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeidet* s. 70.

⁷ Se politiloven § 2.

⁸ Se straffegjennomføringsloven § 2 og konfliktrådsloven § 25 mv.

nivå som kan motvirke kriminalitet. Ekspertgruppens vurderinger tar derfor utgangspunkt i situasjoner hvor konkrete barn, unge eller voksne står i en risikosituasjon.

1.3.4 Hvem forebyggingen kan være rettet mot

Mandatet sier ikke uttrykkelig om enkeltpersonene forebyggingen skal være rettet mot, skal være potensielle kriminalitetsutøvere og/eller potensielle kriminalitetsutsatte. I dette punktet presenteres flertallets syn på hvordan personkretsen bør avgrenses.

Som oftest rettes kriminalforebyggende tiltak mot personer som er i risiko for å begå kriminalitet. I noen tilfeller er det like aktuelt at kriminalitetsforebyggende tiltak kan bli rettet mot allerede kriminalitetsutsatte for å beskytte dem fra nye straffbare forhold eller personer med risiko for å bli utsatt for kriminalitet første gang.

Ved mishandling i nære relasjoner er forebyggende tiltak rettet mot kriminalitetsutsatte særlig relevante. Denne typen straffbare forhold kjenne- tegnes ved at vold, overgrep og krenkelser utvikler seg gradvis og pågår over tid. Det kan i slike saker være flere innganger til forebyggende arbeid, både gjennom tiltak overfor utøveren, men i like stor grad overfor de som blir utsatt. På dette området er det behov for at utredningen også omfatter tverretattlig informasjonsdeling og samarbeid rettet mot kriminalitetsutsatte.

Dette skiller seg fra de to andre kriminalitetsområdene hvor kriminalitetsforebyggende tiltak rettet mot kriminalitetsutsatte ikke er like aktuelle. Både ved voldelig ekstremisme og kriminalitet som begås av barn og unge, kan det være tilfeldig hvem som blir utsatt for kriminaliteten. Det vil ofte være vanskelig å forutse hvilke enkeltpersoner som kan bli rammet, og dermed å sette i verk tiltak for å beskytte dem. Hvis det foreligger opplysninger om hvilke konkrete personer som kan bli rammet av en potensiell utøver, er tiltak for å beskytte de potensielt utsatte likevel relevante. I noen tilfeller kan det være aktuelt med tiltak rettet mot personer som generelt kan være særlig utsatt for kriminalitet uten at risikoen er knyttet til en konkret trussel fra en bestemt utøver. På grunnlag av mandatet ser ikke flertallet det som naturlig å forebygging overfor slike personer inngår i utredningen.

Flertallet legger til grunn at mandatet omfatter forebygging rettet mot både potensielle utøvere og potensielle utsatte innenfor kriminalitetsområdet vold og overgrep i nære relasjoner. For de to andre kriminalitetsområdene avgrenses det mot

kriminalitetsforebygging som er rettet mot kriminalitetsutsatte. Samtidig viser erfaring at rollene som utøver og utsatt ikke alltid er klart adskilt. Det er ikke uvanlig at den samme personen både kan være i risiko for å begå og å bli utsatt for kriminalitet. I noen tilfeller kan de samme forebyggende tiltakene både bidra til å hindre at personen begår kriminalitet og blir utsatt for kriminalitet. Det å ha blitt utsatt for kriminalitet kan også i en del tilfeller være en risikofaktor for senere å begå kriminelle handlinger.

1.3.5 Avgrensning av kriminalitetsområdene

1.3.5.1 Barne- og ungdomskriminalitet

Flertallet har valgt å benytte betegnelsen «kriminalitet som begås av barn og unge» i stedet for «barne- og ungdomskriminalitet». Barn er først og fremst barn. Begrepsbruken er ment å underbygge at barnet eller den unge er mer enn handlingene det mistenkes for å ha begått, eller som barnet eller den unge vil kunne begå i fremtiden.

Mandatet klargjør ikke nærmere hvilke aldersgrupper som skal være omfattet av forebyggingsformålet. Begrepet *barn* forstås mest naturlig som alle personer under myndighetsalderen på 18 år. Begrepet benyttes også gjennomgående slik i ekspertgruppens utredning. Flertallet ser det ikke som hensiktsmessig å avgrense nærmere hvilke barn som er omfattet nedad i alder. Det er relevant å forebygge kriminalitet som begås av barn under den strafferettslige lavalderen på 15 år, selv om de ikke er strafferettslig ansvarlige for handlingene sine.

Begrepet *ungdom* i mandatet har et uklart innhold når det gjelder hvilke aldersgrupper som omfattes. Meningsinnholdet kan omfatte barn i tenårene, men det kan også benyttes om unge voksne over 18 år. Flertallet anser seg ikke bundet når det gjelder den øvre aldersgrensen for hvem som skal være inkludert. Etter flertallets syn er det hensiktsmessig å ta med unge voksne frem til de fyller 25 år. Personer i alderen 18–24 år omtales i denne rapporten gjennomgående som «unge» eller «unge voksne».⁹

Bakgrunnen for at flertallet mener at det er hensiktsmessig å inkludere unge voksne, er at det gir muligheter for å se kriminalitetsforebyggende tiltak for barn og unge voksne i sammenheng. Forebygging av kriminalitet som begås av barn og

⁹ Se ytterligere om begrunnelsen for den øvre aldersgrensen på 25 år i kapittel 10.5.2.3.

unge, bør ikke stoppe opp når et barn når myndighetsalderen. Kriminalitet som begås av barn og unge, kan få negative konsekvenser for personen det gjelder, både på kort og lang sikt. Perioden rundt fylte 18 år er den perioden der unge i størst grad blir registrert i å begå kriminalitet.¹⁰ Unge er ikke ferdigutviklet når de fyller 18 år, og det kan være viktig for noen unge voksne med tett oppfølging også i perioden etter fylte 18 år.¹¹ Flertallet viser også til at SLT-modellen, som står sentralt i det forebyggende arbeidet i mange kommuner, tar utgangspunkt i en målgruppe på 10–25 år.¹² Det er også flere andre kriminalitetsforebyggende tiltak og samarbeid som omfatter unge voksne over 18 år.¹³ Dette underbygger at det er et behov for å inkludere unge voksne i utredningen.

Mandatet inneholder ingen avgrensninger av hvilken kriminalitet som begås av barn og unge som er omfattet av forebyggingsformålet. I utgangspunktet kan derfor alle handlinger som oppfyller de objektive vilkårene i en straffebestemmelse i straffeloven eller i den strafferettslige spesiallovgivningen, være omfattet. Flertallet mener likevel at det må gå en grense mot mindre alvorlige forhold. For at det skal være aktuelt med samarbeid og informasjonsdeling på tvers av ulike organer, må bekymringen gjelde kriminalitet som ut fra sin art gir grunn til bekymring for barnet eller den unge. Inngrep i den enkeltes rett til privatliv og personvern kan ikke foretas med mindre det er nødvendig og forholdsmessig. Hvilke forhold som bør omfattes av regelverk om informasjonsdeling, drøftes nærmere i kapittel 10.5.2.3.

1.3.5.2 Mishandling i nære relasjoner

Utrykket «mishandling i nære relasjoner», som benyttes om det ene kriminalitetsområdet i mandatet, er identisk med overskriften i straffeloven § 282. Det er derfor naturlig å ta utgangspunkt i straffebestemmelsen når det vurderes hva slags

kriminalitet som omfattes av dette forebyggingsformålet. Første ledd i straffeloven § 282 lyder:

Med fengsel inntil 6 år straffes den som ved trusler, tvang, frihetsberøvelse, vold eller andre krenkelser, alvorlig eller gjentatt mishandler

- a. sin nåværende eller tidligere ektefelle eller samboer,
- b. sin eller nåværende eller tidligere ektefelles eller samboers slektning i rett nedstigende linje,
- c. sin slektning i rett oppstigende linje,
- d. noen i sin husstand, eller
- e. noen i sin omsorg.

Vilkåret om «alvorlig eller gjentatt» «mishandler» er i rettspraksis betegnet som et vilkår om at handlingen samlet sett må danne «et mønster som resulterer i at den som rammes må leve under et 'regime' preget av kontinuerlig utrygghet og frykt for vold».¹⁴

Mishandling i nære relasjoner er alvorlige straffbare handlinger som har store konsekvenser for de som rammes. Det vil ikke være tidsnok å sette inn forebyggende tiltak når noen allerede lever i et regime preget av kontinuerlig utrygghet og frykt for vold som rammes av straffeloven § 282. Flertallet har derfor valgt å definere forebyggingsformålet bredere enn det som omfattes av straffeloven § 282, med en lavere terskel og en videre personkrets.¹⁵ Det vises ytterligere til kapittel 10.5.2.4.

For å unngå forveksling med straffebestemmelsen, har flertallet valgt ikke å benytte betegnelsen «mishandling i nære relasjoner», men i stedet uttrykket «vold og overgrep i nære relasjoner» som betegnelse for forebyggingsmålet innenfor dette kriminalitetsområdet.

1.3.5.3 Ekstremisme

Det tredje kriminalitetsområdet i mandatet er benevnt «ekstremisme». Det fremstår ikke som naturlig å omtale ekstremisme som et kriminali-

¹⁰ SSB, 09420: Siktete personer, etter kjønn, alder, statistikkvariabel, år, hovedlovbruddstype og politiets avgjørelse 2002–2024. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/statbank/table/09420>.

¹¹ Se for eksempel Mariam Arain, m.fl. «Maturation of the adolescent brain.» *Neuropsychiatric disease and treatment* vol. 9 (2013): 449–61. doi:10.2147/NDT.S39776 s. 453.

¹² Se nærmere om SLT-modellen i kapittel 4.

¹³ Eksempelvis har SaLTo-modellen i Oslo kommune, RADEX, Ungdomstorg i Drammen, Uteseksjonen i Stavanger, DUE (Der Ungdom Er) i Bergen, Tidlig Ute i Bergen, Rusforebyggende ungdomsteam i Bergen, Oppsøkende sosialt arbeid i Bergen, Digitalt oppsøkende barne- og ungdomsarbeid i Bergen målgruppe opp til 25 år.

¹⁴ Se Rt. 2010 s. 129 avsnitt 21. Dette utgangspunktet er gjengitt i en rekke senere høyesterettsavgjørelser, se for eksempel Rt. 2013 s. 879 avsnitt 30 og HR-2019-621-A avsnitt 18.

¹⁵ I utredningen har ekspertgruppen også identifisert at det på grunn av Norges folkerettslige forpliktelser etter Istanbulkonvensjonen (Europarådets konvensjon 11. mai 2011 nr. 22 om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner CETS 210) er et behov for å sette inn forebyggende tiltak før det foreligger så alvorlige krenkelser som de som rammes av straffeloven § 282, se ytterligere kapittel 3.6.4 og 10.5.2.4.

tetsområde. Det er ikke straffbart å ha ekstreme eller ytterliggående oppfatninger, med mindre det fører til vold eller andre straffbare handlinger.

Det er et stort spekter i hvordan begrepet ekstremisme kan forstås. Dette illustreres ved at Ekstremismekommisjonen i sin utredning bygget på to ulike definisjoner, en i snever og en i vid forstand.¹⁶ Den snevre definisjonen tok utgangspunkt i PSTs definisjon av ekstremisme og omfattet «aksept for bruk av vold til å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål».¹⁷ Ekstremismekommisjonens bredere definisjon av ekstremisme inkluderte derimot også «bevegelser, ideologier og strømninger som aktivt avviser og motarbeider grunnleggende menneskerettigheter og demokrati.»¹⁸

Det er volden som ekstremisme potensielt kan føre til som denne utredningen skal bidra til å forebygge. Holdninger som kan oppfattes som ekstreme, men som ikke medfører risiko for vold, bør ikke anses omfattet av forebyggingsmålet. For å tydeliggjøre dette har flertallet valgt å benytte begrepet «voldelig ekstremisme» i utredningen.

Voldelig ekstremisme er et begrep som ikke har noen omforent, klar definisjon, og som må forklares og defineres nærmere. Bruk av fysisk vold er en obligatorisk del av voldelig ekstremisme i denne utredningen. Det er ikke tilstrekkelig at noen ideologisk sett utvikler aksept for bruk av vold, hvis det ikke er en risiko for at vedkommende selv kan utøve vold eller bidra til at andre utøver vold.

Flertallet foreslår også at volden må være ekstremistisk motivert, men har en noe utvidet definisjon av hva som kan motivere volden, sammenlignet med PSTs definisjon. Avgrensningen av hva som omfattes av voldelig ekstremisme, drøftes nærmere i forbindelse med flertallets lovforslag, se kapittel 10.5.2.5.

1.3.6 Avgrensning av organer som er omfattet

Det fremgår flere steder i mandatet at det er «tverretattlig» samarbeid og informasjonsdeling ekspertgruppen skal utrede. Videre er det presisert i punkt 1 at det er samarbeid og informasjonsdeling mellom «kommunale og statlige aktører og politiet» som skal vurderes. Det legges til grunn at det er opp til ekspertgruppen å vurdere nær-

mere hvilke offentlige organer som bør inkluderes i vurderingene og tiltakene i utredningen. Det har vært sentralt for ekspertgruppen å inkludere de organene som har relevante oppgaver med individrettet forebygging innenfor de tre kriminalitetsområdene.

Ut fra mandatets ordlyd «tverretattlig» er kriminalitetsforebyggende samarbeid mellom det offentlige og ideelle og private aktører ikke en del av ekspertgruppes oppdrag. Det er vurdert om ideelle og private aktører likevel burde vært inkludert i arbeidet, men dette ville i for stor grad utvidet utredningsoppdraget. En fordel ved å inkludere ideelle og private aktører, ville blant annet vært at noen aktører har sterk lokal forankring og tillit blant befolkningen. Samarbeid med ideelle og private aktører kan avlaste offentlige tjenester og bidra til mer effektiv ressursbruk. På den andre siden reiser deling av personopplysninger og taushetspliktige opplysninger fra det offentliges side til ideelle aktører, som ikke har lovbestemt taushetsplikt, spørsmål av en annen karakter enn deling mellom forvaltningsorganer. Hvis slike spørsmål skulle være omfattet, ville det utvide utredningen betydelig. Ekspertgruppen har ikke hatt tilstrekkelig utredningskapasitet til å gjøre dette.

Det presiseres at private og ideelle aktører som utfører tjenester på vegne av det offentlige, vil være underlagt taushetspliktsbestemmelsen i forvaltningsloven eller andre sær- og sektorlover og er inkludert i den videre utredningen.¹⁹ Slike private og ideelle aktører står i en særstilling og vil naturlig kunne anses som en del av det offentlige tjenestetilbudet.

1.3.7 Sammenhengen med pågående lovarbeid

I mandatets innledning er det presisert at ekspertgruppens arbeid skal avgrenses mot pågående arbeid om bedre informasjonsdeling mellom helsetjenesten og politiet/PST om psykisk syke med antatt voldsrisiko.²⁰ Ekspertgruppen forstår

¹⁶ Se NOU 2024: 3 *Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeidet* kapittel 4.1.3.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Videre vil slike private aktører regnes som å utøve en oppgave i allmennhetenes interesse i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e) og dermed være underlagt det samme behandlingsgrunnlaget som offentlige organer som utøver offentlig myndighet.

²⁰ Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, Høring – forslag til endringer i psykisk helsevernloven m.m. om utveksling av opplysninger mellom helsetjenesten og politiet og PST om personer med psykiske lidelser og antatt voldsrisiko. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-endringer-i-psykisk-helsevernloven-m.m/id3114201/>.

avgrensningen i mandatet slik at den ikke skal gå nærmere inn i problemstillinger der mandatet overlapper med arbeidet som omtales i høringsnotatet fra Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

Det pågående arbeidet omhandler forslag om regelendringer med utvidede hjemler for utveksling av opplysninger mellom helsetjenestene og politiet/PST om personer som er psykisk syke og utgjør en antatt voldsrisiko. Et notat fra Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har vært på høring, og høringsfristen utløp 4. november 2025. Ekspertgruppen er ikke kjent med fremdriften i den videre behandlingen av forslaget. Høringsnotatet omhandler personer som er under tvungent psykisk helsevern, eller som er under vurdering for slikt vern, og som utgjør en voldsrisiko eller fare for andre. Tvungent psykisk helsevern forutsetter at personen har en alvorlig sinnslidelse, jf. lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern § 3-3 første ledd nr. 3. Dette dreier seg altså om personer som er alvorlig psykisk syke og samtidig farlige for seg selv eller andre. Høringsnotatet inneholder forslag om nye plikter og utvidet adgang til utveksling av informasjon om personer som utgjør en voldsrisiko, mellom institusjoner for psykisk helsevern og politiet/PST.

Det vil bare i begrenset grad være overlappl mellom ekspertgruppens utredning og problemstillingene som drøftes i høringsnotatet. Ekspertgruppens mandat dreier seg om forebygging innenfor tre kriminalitetsområder. Det kan oppstå overlappl med det pågående arbeidet i tilfeller der alvorlig psykisk syke personer som er innlagt i tvungent psykisk helsevern, eller vurderes for slik innleggelse, begår eller står i risiko for å begå kriminalitet som omfattes av ekspertgruppens mandat. Slike tilfeller vurderes imidlertid ikke særskilt av denne ekspertgruppens utredning. Hvis lovforslaget i høringsnotatet blir vedtatt, så vil det

gi spesialreguleringer om informasjonsdeling mellom helsetjenestene og politiet/PST som ikke vil stå i motstrid til ekspertgruppen lovforslag.

1.4 Ekspertgruppens arbeidsform

1.4.1 Overordnet om arbeidet

Ekspertgruppen har i sitt arbeid lagt stor vekt på involvering av berørte personer i målgruppene for forebygging innenfor kriminalitetsområdene i mandatet. Både utredningsinstruksen, barnekonvensjonen og personvernforordningen artikkel 35 stiller krav om medvirkning fra berørte enkeltpersoner ved utredning av nye statlige tiltak og ved behandling av personopplysninger. Barnekonvensjonen stiller krav om medvirkning fra berørte barn.

Fra august 2025 til februar 2026 gjennomførte ekspertgruppen kunnskapsinnhenting som besto av innhenting av både erfaringer og kunnskap fra berørte enkeltpersoner, forskere og fagmiljø, yrkesutøvere, myndigheter, utenlandske myndigheter, brukerorganisasjoner og andre interesseorganisasjoner.

I arbeidet har ekspertgruppen vært opptatt av representativitet, blant annet at innspillene har hatt sektormessig og geografisk representativitet. Videre har ekspertgruppen forsøkt å få representative innspill fra både utøvere og utsatte innenfor kriminalitetsområdene. Ekspertgruppen har besøkt kommuner av ulik størrelse og i ulike deler av landet og har hatt møter med ulike aktører i kommunene.

1.4.2 Ekspertgruppemøter

Ekspertgruppen har avholdt 11 ekspertgruppemøter, hvor fire var møter over to dager. Alle møtene har vært gjennomført fysisk, med unntak av det siste møtet som ble holdt digitalt.

Tabell 1.1 Oversikt over ekspertgruppemøter

Ekspertgruppemøte 1	Innledende diskusjoner om mandat og relevante innspillsaktører.
Ekspertgruppemøte 2	Diskusjoner om mandat og kunnskapsinnhenting.
Ekspertgruppemøte 3	Eksterne innlegg fra politidirektoratet, Oslo og Sør-Øst politidistrikt, Salto-koordinator og seksjonssjef i bydel Grorud om Grorudmodellen, voldsforsker Solveig Vatnar om partnerdrap i Norge i et forebyggingsperspektiv, PST, SLT-koordinator i Bærum kommune og kommuneadvokaten i Oslo. I tillegg hadde ekspertgruppen interne diskusjoner og redegjørelser.

Tabell 1.1 Oversikt over ekspertgruppemøter

Ekspertgruppemøte 4	Politidirektoratet, Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet presenterte de utarbeidede tiltakskortene om informasjonsdeling. Politidirektoratet informerte om RISK-modellen. Datatilsynet ga innspill om relevante personvernrettslige konsekvenser tilknyttet utredningsmandatet. NAV Grünerløkka, som er en del av et kompetansemiljø om menneskehandel, radikalisering og æresrelatert vold, presenterte sitt arbeid med informasjonsdeling. I tillegg hadde ekspertgruppen en rekke interne diskusjoner, blant annet om problemforståelse og gjennomgang av gjeldende rett.
Ekspertgruppemøte 5	Finnish Institute for Health and Welfare (THL) holdt en presentasjon om MARAC-modellen som er innført i Finland. Videre fikk ekspertgruppen en presentasjon av organisasjonen Safelives i Skottland om MARAC-modellen i Skottland. Ekspertgruppen hadde interne redegjørelser og diskusjoner om blant annet gjeldende rett, nærmere om definisjonene av forebygging innen de tre kriminalitetsområdene og utfordringene knyttet til informasjonsdeling og samarbeid i kriminalitetsforebyggende arbeid
Ekspertgruppemøte 6	Sekretariatet for konfliktrådene (SfK) presenterte og ga innspill om SLT-modellen, informasjonsdeling og samordning i forbindelse med konfliktrådets tjenester (mekling, ungdomsstraff og ungdomsoppfølging). Ekspertgruppen hadde interne drøftelser om blant annet hvilke utfordringer og muligheter de ulike aktørene peker på, samarbeidsmodeller og organisering av samarbeid samt mulige tiltak.
Ekspertgruppemøte 7	Interne diskusjoner om tiltak.
Ekspertgruppemøte 8	Interne diskusjoner om utforming av tiltak samt produksjon av ekspertgruppens utredning.
Ekspertgruppemøte 9	Interne diskusjoner om utforming av tiltak samt produksjon av ekspertgruppens utredning.
Ekspertgruppemøte 10	Interne diskusjoner om produksjon av ekspertgruppens utredning.
Ekspertgruppemøte 11	Interne diskusjoner om produksjon av ekspertgruppens utredning.

1.4.3 Kunnskapsinnhenting fra berørte enkeltpersoner

Det har vært sentralt for ekspertgruppen å innhente synspunkter fra berørte enkeltpersoner om problemstillingene utredningen gjelder. Vi har innhentet innspill fra representanter for berørte registrerte, jf. personvernforordningen artikkel 35 nr. 9. Det vil si innspill fra personer som anses representative for de gruppene som vil få sine personopplysninger delt dersom lovforslag blir vedtatt. Disse enkeltpersonene er personer som har relevante erfaringer med kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme. Ved å løfte frem deres perspektiver, dannes et bedre grunnlag for å forstå dagens

praksis, utfordringene og hva som skal til for at samarbeid og informasjonsdeling faktisk skal hjelpe dem bedre.

Ekspertgruppen har snakket med til sammen 28 personer som har egenerfaring med enten ett eller flere av kriminalitetsområdene som inngår i mandatet. Se kapittel 7 for en nærmere beskrivelse av hvordan personene er rekruttert, hvordan samtalene er gjennomført, og innspillene som er mottatt.

1.4.4 Innspillsmøte

Den 5. november 2025 arrangerte ekspertgruppen et innspillsmøte i Oslo. Det deltok 30 aktører, blant annet fra fagforeninger, fagmiljøer, interesseorganisasjoner og brukerorganisasjoner. En

person fra hver aktør holdt innlegg på inntil fem minutter. Aktørene ble oppfordret til å spisse innlegget til det viktigste budskapet som de mente ekspertgruppen burde hensynta i sin utredning. Aktørene kunne selv velge om det var naturlig for dem å uttale seg om alle de tre kriminalitetsområdene, eller om de ønsket å fokusere på ett eller to av områdene. Etter at alle aktørene i en gruppe hadde holdt innlegg, ble det satt av tid til spørsmål fra ekspertgruppens medlemmer. Aktørene ble også invitert til å sende inn skriftlige innspill i etterkant.

Ekspertgruppen ba i forkant av møtet særlig om innspill til følgende fire spørsmål:

1. *Om dagens praksis:* Bør offentlige etater (som politi, skole, barnevern og helsevesen) samarbeide mer og dele mer informasjon om enkeltpersoner for å forebygge kriminalitet, enn de gjør i dag? Hvis det deles for lite informasjon, hva er årsaken til det?
2. *Om behov for lovendringer:* Bør det vedtas lovendringer som åpner for at offentlige etater uten hinder av taushetsplikt kan dele mer informasjon om enkeltpersoner for å forebygge kriminalitet? I Danmark gir for eksempel en lovbestemmelse (retsplejeloven § 115) vesentlig større adgang til å dele personopplysninger når offentlige etater deltar i bestemte kriminalitetsforebyggende samarbeid. Bør det innføres en lignende ordning i Norge?
3. *Om tillit og personvern:* Hvordan påvirker det folks tillit til offentlige etater og deres vilje til å oppsøke hjelp fra det offentlige om det deles personlig informasjon om dem? Hvordan kan man finne en god balanse mellom å beskytte personvernet, opprettholde tilliten i samfunnet og samtidig forebygge alvorlig kriminalitet godt nok?
4. *Om samarbeid og organisering:* Hvilken betydning har det om samarbeidet mellom offentlige etater for å forebygge kriminalitet er organisert i en formell og varig struktur, eller om det skjer fra sak til sak? Påvirker organiseringen hvor mye informasjon som deles? Hvordan kan eventuelt samarbeidet mellom offentlige etater for å forebygge kriminalitet på individnivå organiseres bedre enn i dag?

Følgende aktører møtte og ga innspill til ekspertgruppen:

Tabell 1.2 Oversikt over deltagende aktører på ekspertgruppens innspillsdag

Aktør
SIFER – nasjonalt kompetansesenternettverk i sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri
Stiftelsen Pilar
NUBU – Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge
NKVTS – Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress
KORUS – Kompetansesenter for rusfeltet
Advokatforeningen
KS
Norges institusjon for menneskerettigheter – NIM
Barneombudet
Utdanningsforbundet
Barnevernspedagogene i akademikerforbundet
Fagforbundet
Islamsk råd Norge
EXIN Oslo
Norske kvinners sanitetsforening
Stiftelsen Alternativ til Vold (ATV)
Utdanningsetaten i Oslo kommune
Psykologforeningen
Juristforbundet
Legeforeningen
Norsk sykepleierforbund
Profesjonsrådene i FO
MiRA-senteret
Landsforeningen mot seksuelle overgrep (LMSO)
Krisesentersekretariatet
Den nasjonale støttegruppen etter 22. juli
Landsforeningen for barnevernsbarn
Forandringsfabrikken
Stine Sofies Stiftelse
Røde Kors

Følgende aktører var invitert, men meldte forfall: Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, Barn av Rusmisbrukere og Støttegruppa 25. juni.

1.4.5 Studiereiser

Ekspertgruppen har vært på studiereiser til København, Tromsø, Kristiansand, Flekkefjord og Stavanger. På reisene i Norge har ekspertgruppen også hatt møter med noen omkringliggende kommuner.

På studiereisen til København mottok ekspertgruppen innlegg og hadde møter med følgende aktører:

- Center for Dokumentation og Indsats mod Ekstremisme (CDE)
- Guldborgsund kommune
- SSP-sekretariatet i København kommune
- sosialantropolog Tina Wilchen Christensen, PhD
- Ditte Yde Amsnæs, personvernrådgiver i juridisk seksjon i Rigspolitiet
- Københavns politi, forebyggende avdeling

På studiereisen til Kristiansand mottok ekspertgruppen innlegg og hadde møter med følgende aktører:

- samfunnsverngruppa med representanter fra Agder politidistrikt, kommuneoverlegen i Kristiansand, Nav og andre representanter fra kommunen
- U18-møtet med representanter fra Agder politidistrikt, påtalemyndigheten, barnevernstjenesten i Kristiansand og forebyggende tjenester i Kristiansand kommune
- kompetanseteam mot vold og seksuelle overgrep med representanter fra barnevernet, helsetjenesten, forebyggende tjenester, familieveiledningstjenesten, politiet og Statens barnehus
- PÅTVERS-samarbeidet med representanter fra Politi, Bufetat, SMI-skolen, spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten

På studiereisen til Flekkefjord mottok ekspertgruppen innlegg og hadde møte med følgende aktører:

- politiet i Flekkefjord og Kvinesdal politistasjonsdistrikt og Lyngdal og Farsund politistasjonsdistrikt
- Flekkefjord ungdomsskole
- TryggEst Flekkefjord
- barnevernstjenesten i Flekkefjord
- helsestasjonen og familieteam i Flekkefjord
- SLT-koordinatorer i Flekkefjord, Lindenes og Farsund kommune

På studiereisen til Stavanger mottok ekspertgruppen innlegg og hadde møter med følgende aktører:

- SLT-koordinator i Stavanger kommune
- fritidsleder i Stavanger kommune
- Sør-Vest politidistrikt
- uteseksjonen i Stavanger kommune
- helsesykepleier i Stavanger kommune
- Godalen videregående skole
- Barne- og ungdomspsykiatrisk avdeling (BUP) sentrum (Stavanger)
- Sunde barneskole
- konfliktrådet i Stavanger
- MO-Ung
- ATV Ung
- barnevernstjenesten i Stavanger
- Gosen skole
- stab for oppvekst og utdanning i Stavanger kommune

På studiereisen til Tromsø mottok ekspertgruppen innlegg og hadde møter med følgende aktører:

- U16-profesjonsfelleskapet
- Senja kommune
- forebyggende barne- og ungdomsteam i Karlsøy kommune
- Troms politidistrikt
- førsteamanuensis Inger Marie Holm
- Liv Eli Gaup, spesialkonsulent i RVTs Nord om det samiske perspektivet i forebygging av mishandling i nære relasjoner
- stiftelsen Alternativ til Vold (ATV)

1.4.6 Møter med eksterne innledere

Ekspertgruppens medlemmer og sekretariatet har hatt flere møter med ulike aktører og mottatt innspill. Dette omfatter møter med:

- forsker II, PhD i sosiologi Anja Bredal fra NOVAs voldsprogram
- Barne- ungdoms- og familiedirektoratet
- Østfold barnevernsvakt
- Datatilsynet
- etatssamarbeidet for utsatte barn og unge
- Finnish Institute for Health and Welfare (THL) om den finske implementeringen av MARAC-modellen
- Helsedirektoratet
- høyrisikoteamet i Trondheim
- kommuneadvokaten i Oslo kommune
- KS storbynettverk om barne- og ungdomskriminalitet

- Nav Grünerløkka og kompetansemiljøet om menneskehandel, radikaliserings og æresrelatert vold
- organisasjonen Safelives i Skottland om MARAC-modellen
- Oslo politidistrikt
- Politidirektoratet
- PST
- Salto-koordinator og seksjonssjef i bydel Grorud i Oslo kommune
- Sekretariatet for konfliktrådet
- SLT-koordinator i Bærum kommune
- SLT-koordinator i Levanger kommune
- SLT-koordinator i Sarpsborg kommune
- Språkrådet
- Sør-Øst politidistrikt
- tverretattlig operativt team mot radikaliserings og voldelig ekstremisme i Bergen kommune
- U15 i Bergen kommune
- Utdanningsdirektoratet
- voldsforsker, professor og psykologspesialist Solveig Vatnar

1.4.7 Nettside for informasjon og skriftlige innspill

Ekspertgruppen har opprettet en nettside der alle som ønsker det har hatt anledning til å komme med skriftlige innspill.²¹ Personer og aktører ekspertgruppen har vært i kontakt med, samt inn-

spillsaktørene på innspillsdagen, har blitt oppfordret til å komme med skriftlige innspill gjennom nettsiden.

Ekspertgruppen har mottatt skriftlige innspill via nettsiden fra følgende aktører:

- Redd Barna, skriftlig innspill av 4. november 2025
- Den norske legeforening, skriftlig innspill av 18. november 2025
- Tove Jønsson Kristiansen, skriftlig innspill av 16. desember 2025

I tillegg har ekspertgruppen mottatt følgende andre skriftlige innspill fra følgende aktører:

- Utdanningsforbundet, skriftlig innspill av 18. november 2025
- Psykologforeningen, skriftlig innspill av 4. november 2025
- Norsk sykepleierforbund, skriftlig innspill av 6. november 2025
- Fagforbundet, skriftlig innspill av 6. november 2025
- stiftelsen Alternativ til Vold (ATV), skriftlig innspill av 4. november 2025
- ansatte i det tverretattlige teamet ved ungdomsenhet sørvest, Agder fengsel, skriftlig innspill av 20. februar 2026

²¹ Ekspertgruppen om samarbeid og informasjonsdeling i kriminalitetsforebyggende arbeid, tilgjengelig på: <https://nettsteder.regjeringen.no/esika/>.

Kapittel 2

Kriminalitetsforebygging og kriminalitetsbildet i Norge – hovedtrekk, utvikling og dilemmaer

2.1 Innledning

Ekspertgruppen har fått i oppgave å utrede og foreslå tiltak som kan gi bedre tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling mellom offentlige organer for å forebygge kriminalitet. Disse tiltakene inngår i et bredere kriminalitetsforebyggende arbeid som utformes og utføres i en større samfunnsmessig kontekst. Formålet med dette kapittelet er kort å beskrive sentrale hoved- og utviklingstrekk ved norsk kriminalitetsforebygging og synliggjøre dilemmaer som er særlig relevante for ekspertgruppens arbeid. I tillegg vil vi beskrive hovedtrekk ved kriminalitetsbildet med vekt på kriminalitetsområdene som inngår i mandatet.

2.2 Sentrale hovedtrekk ved norsk kriminalitetsforebygging

2.2.1 Overordnede verdier og målsettinger

Kriminalitetsforebyggende tiltak velges relativt uavhengig av kriminaliteten som skal forebygges, og de årsakene som skal motvirkes. Hvilke kriminalitetsforebyggingsstrategier og virkemidler som dominerer i et samfunn, påvirkes av ideologiske, politiske og rådende maktstrukturer i samfunnet og beror ikke bare på opparbeidet faglig kunnskap.¹ Sentralt for det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Norge er at det er formet av velferdsstatens verdier, prinsipper og virkemidler, og at arbeidet utføres innen velferdsstatens rammer.² Denne innrammingen av det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Norge har betydning både for hvordan vi forstår årsakene til kriminalitet, og hva som er egnet forebygging. Det påvirker hvilke aktører som ansvarliggjøres, hvordan forebyg-

gingsarbeidet er organisert og hvilke kriminalitetsforebyggende strategier som dominerer.

Det er et skille mellom de overordnede verdiene og målsettingene for kriminalitetsforebyggende tiltak som har mål om å sikre og trygge samfunnet og opprettholde samfunnsordenen på den ene siden, og tiltak som har mål om å fremme individets velferd og utvikling på den andre siden.³ Som vi vil belyse i denne utredningen, har innrammingen av norsk kriminalitetsforebygging i velferdsstatens verdier, prinsipper og virkemidler medført at å fremme individets velferd og utvikling står sentralt i norsk kriminalitetsforebygging. Tiltak med mål om å oppdage og avverge kriminalitet er imidlertid også sentrale.

Ekspertgruppens mandat omhandler forebyggingsarbeid rettet mot enkeltpersoner, hovedsakelig potensielle fremtidige kriminalitetsutøvere, men også utsatte personer. Dette individrettede kriminalitetsforebyggende arbeidet handler hovedsakelig om bruk av to ulike forebyggende strategier:

- kortsiktige og kontrollerende strategier som hovedsakelig har formål om å sikre og trygge samfunnet
- personorienterte langsiktige og byggende strategier som har mål om å fremme individets velferd og utvikling.

¹ Ingrid Sahlin, *Brottsprevention som begrep och samhällsfenomen* (Arkiv förlag 2000).

² Sissel H. Jore, «Countering radicalisation in Norwegian terrorism policy. A welfare state approach to societal security». In: S. Larsson and M. Rhinard (Eds.), *Nordic societal security. Convergence and divergence* (2020) (p. 179–198). Routledge; Marit Egge og Helene I. Gundhus, «Social crime prevention in Norway» i Patrick Hebberecht og Evelyn Baillergeau (red.), *Social crime prevention in late modern Europe. A comparative perspective* (VUB Press 2012); Stian Lid og Geir Heierstad, «Norske handlemåter i møtet med terror. Den gjenstridige forebyggingen nå og i framtiden» i Stian Lid og Geir Heierstad (red.), *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme* (Gyldendal Norsk Forlag 2019).

³ Ingrid Sahlin, *Brottsprevention som begrep och samhällsfenomen* (Arkiv förlag 2000).

Det kriminalitetsforebyggende arbeidet må ha et samspill, og det må være en balanse mellom disse strategiene.⁴ Informasjonsdeling og tverretattlig samarbeid er relevant innen både de byggende personorienterte tiltakene og kontrolltiltakene. Vi vil nedenfor beskrive nærmere disse forebyggingsstrategiene i en norsk kontekst, og som beskrivelsene viser, så er ikke skillene mellom de ulike forebyggingsstrategiene i Norge alltid så tydelige.

2.2.2 Personorienterte forebyggingstiltak

Et hovedtrekk ved norsk kriminalitetsforebygging er utbredelsen av personorienterte forebyggende innsatser. Dette er tiltak som retter innsatsen mot individet og har mål om å påvirke de bakenforliggende årsakene til kriminalitet. Siktemålet er å påvirke de individuelle sårbarhets- og beskyttelsesfaktorene som man mener kan føre til at personen kommer til å begå kriminalitet, eller at personer slutter med kriminalitet. Tiltakene er rettet mot selve individet mer enn de sosiale omgivelsene som individet er en del av, som lokalmiljøet og skolene.⁵ Personorienterte tiltak kan også rettes inn mot individer som er eller kan bli utsatt for kriminalitet.

Den sterke utbredelsen av personorientert kriminalitetsforebygging kan knyttes til at norsk kriminalitetsforebygging formes av og utføres innen den norske velferdsstatens verdier, prinsipper og virkemidler. Norge har en omfattende offentlig forvaltning sammenliknet med mange andre land. Sentrale offentlige velferdsinstitusjoner som kommuner, Nav og spesialisthelsetjenesten har ressurser, kompetanse og virkemidler til å jobbe med mange utfordringer og problemstillinger.

Generelle velferdsordninger som tilrettelegging av utdanning, arbeid, helse og omsorgstjenester anses som viktige også for å forebygge ulike former for kriminalitet. Ved å gi innbyggerne økt kompetanse, sosial og økonomisk trygghet, god helse og generell livsmestring er formålet å bidra til positiv utvikling for personen, fremme sosial inkludering og positiv deltakelse i fellesskapet. Dette vil også redusere risikoen for utenforskap og kriminalitet.

Velferdstjenestene yter slike tjenester uten at formålet først og fremst er å forebygge kriminalitet, men for å styrke individenes egen utvikling og integrering i samfunnet. Forebygging av kriminalitet er ikke hovedmandatet til velferdstjenestene og heller ikke spesifikt nevnt i sektorlovgivningen. Deres mandat er å gi tjenester til innbyggere som har ulike behov med mål om å styrke individenes utvikling. De ulike velferdsaktørene bidrar til kriminalitetsforebyggende arbeid ved å gi innbyggerne tjenester.

I tillegg til å sikre at så få som mulig faller utenfor, skal velferdsstatens sikkerhetsnett bidra til at de som faller utenfor føres tilbake med støtte fra velferdsapparatet. Norske myndigheter har en strategi om å legge ansvar til velferdstjenestene når for eksempel barn og unge begår kriminalitet, når personer er i voldelige ekstreme miljøer eller utsettes for eller utøver vold i nære relasjoner. Det handler om å anvende barnevernet, spesialisthelsetjenesten, Nav og kommunale omsorgstjenester for å hjelpe personene og deres familier med sosiale, psykiske, økonomiske og praktiske utfordringer. Velferdstjenestene er en sentral bærebjelke i norsk kriminalitetsforebygging, særlig innen personorientert kriminalitetsforebygging.

Den norske velferdsstatens verdier, prinsipper, strategier og virkemidler har også sterkt påvirket politiets, kriminalomsorgens og konfliktrådets arbeid. Disse tjenestene bygger også på en sosialforebyggende profil basert på inkluderende prosesser. Politiet skiller i sitt arbeid ofte mellom etterforskning og straffesporet og forebygging og hjelpesporet. I hjelpesporet utøver politiet et utstrakt arbeid for å gi hjelp og støtte til enkeltpersoner og deres familier.⁶ PST er også en proaktiv sikkerhetstjeneste og har de siste årene blitt langt mer åpen og samarbeidsrettet. PST driver ikke kun med etterretning og overvåking av personer de anser som villige til å begå politisk eller religiøs vold. De går også i dialog med personene og miljøene med mål om å skape endring.⁷ Feng-

⁴ Tore Bjørge, *Forebygging av kriminalitet* (Universitetsforlaget 2015).

⁵ Heidi Mork Lomell og Helene Oppen Ingebrigtsen Gundhus, *Kriminalitetsforebygging – teorier og praksiser* (Universitetsforlaget 2024) s. 59. Tiltak som søker mot å påvirke eller endre de sosiale omgivelsene omtales ofte som sosial kriminalitetsforebygging (Lomell og Gundhus, 2024, s. 57).

⁶ Marit Egge og Helene I. Gundhus, «Social crime prevention in Norway» i Patrick Hebberecht og Evelyne Baillergeau (red.), *Social crime prevention in late modern Europe. A comparative perspective* (VUB Press 2012); Elisabeth Myhre Lie, I forkant. Kriminalitetsforebyggende politiarbeid (Gyldendal Akademisk 2011); Helene Ingebrigtsen Gundhus, «Forebyggende politiarbeid – i spennet mellom kriminalitetskontroll og trygghet» i Paul Larsson, Helene Ingebrigtsen Gundhus og Rolf Granér (red.), *Innføring i politivitenskap* (Cappelen Damm Akademisk 2025).

⁷ Stian Lid og Geir Heierstad, «Samhandling og samrøre, eller kunsten å kjenne sin plass» i Stian Lid og Geir Heierstad (red.), *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme* (Gyldendal Norsk Forlag 2019).

slene har som målsetting å virke rehabiliterende og tilbyr velferdslignende programmer som skal hjelpe den domfelte tilbake til et lovlydig liv.⁸ Straffereaksjonene for barn og unge har et sterkt rehabiliterende formål og skjer i et utbredt samarbeid mellom velferdstjenestene, politiet, konfliktrådet og kriminalomsorgen.

Den sentrale posisjonen velferdstjenestene og velferdsstatens verdier og prinsipper har i det kriminalitetsforebyggende arbeidet henger også sammen med det norske samfunnets dominerende forståelse av årsakene til kriminalitet og voldelig ekstremisme. Utenforskap pekes på som den sentrale årsaken nærmest uavhengig av kriminalitetstype. Ustabil og utrygg oppvekst, frafall fra skole, svak tilknytning til arbeidsliv og andre forhold som leder til utenforskap, forstås som sentrale årsaksfaktorer. Velferdstjenestenes virkemidler oppfattes som egnet til å påvirke hva som forstås som årsakene.⁹

Norsk kriminalitetsforebygging er derfor tydelig formet av den norske velferdsstatens verdier, prinsipper, strategier og virkemidler, og det kriminalitetsforebyggende arbeidet utspiller seg også i denne konteksten.

2.2.3 Kontrollorienterte forebyggingstiltak

Som redegjort for over representerer velferdstjenestene gjennom sitt hjelpe- og omsorgsmandat først og fremst et inkluderende perspektiv. Hovedmålsettingen for det forebyggende arbeidet er å fremme individets velferd og utvikling. Denne målsettingen skiller seg fra den andre hovedmålsettingen ved kriminalitetsforebyggende tiltak, som er å sikre samfunnsordenen.¹⁰ Forebygging av alvorlig kriminalitet som vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme handler

ikke alltid kun om hjelp, men også om å styrke den formelle kontrollen for å beskytte innbyggerne og lokalsamfunn. Informasjonsdeling og tverretattlig samarbeid er direkte relevant for offentlige organers evne til å forebygge fremtidig kriminalitet.

Den særlige målsettingen ved politiets, sikkerhetstjenestens og kriminalomsorgens arbeid er å sikre samfunnsordenen og å trygge samfunnet. Selv om politiet og sikkerhetstjenestene også har hjelp og individuell utvikling som en målsetting ved sitt arbeid, er deres primære oppgave å forebygge kriminalitet. Dette innebærer blant annet å identifisere personer som er i risiko for å begå kriminalitet, avdekke og forhindre fremtidige kriminelle handlinger i tillegg til å etterforske og straffeforfølge kriminaliteten som er begått. De skal også beskytte sårbare mål, som utsatte for vold og overgrep i nære relasjoner.

Politiet og sikkerhetstjenestene iverksetter mange intervensjoner på egen hånd for å identifisere personer i risiko samt avdekke og forhindre fremtidig kriminalitet. Men politiet og sikkerhetstjenestene er også helt avhengige av å få informasjon fra andre offentlige organer og sivilsamfunnet for å kunne ivareta disse kontrolloppgavene.

For å styrke forebyggingen av voldelig ekstremisme har nasjonale myndigheter tydelig signalisert at aktørene utenfor straffesystemet, som kommuner, skoler, spesialisthelsetjenesten og Nav, må styrke evnen til å fange opp personer i risikosonen.¹¹ Målet har vært å styrke samfunnets evne til å oppdage personer i faresonen. Dette har ikke utelukkende handlet om å sette inn hjelpetiltak. Det har også vært et mål å øke kontrollen av enkeltpersoner og miljøer. I tillegg har målet vært å straffeforfølge og hindre videre aktivitet fra personer som støtter eller har vært med på voldelig ekstremisme. Kommuner og andre aktører har fulgt opp denne oppfordringen og har særlig prioritert å øke ansattes kompetanse om radikaliserings og voldelig ekstremisme, om risikofaktorer, om hva man skal gjøre når bekymring oppstår og om hvilke tiltak man kan sette inn.¹² Lignende har vært tilfellet for å styrke forebyggingen av vold i nære relasjoner. Nasjonale myndigheter har gitt tydelige føringer for å gi tjenester i oppgave å avdekke og forebygge ny vold, blant

⁸ Peter Scharff Smith og Thomas Ugelvik, «Introduction: Punishment, Welfare and Prison History in Scandinavia» i Peter Scharff Smith og Thomas Ugelvik (red.), *Scandinavian Penal History, Culture and Prison Practice: Embraced By the Welfare State?* (Palgrave Macmillan London 2017).

⁹ Sissel H. Jore, «Countering radicalisation in Norwegian terrorism policy. A welfare state approach to societal security» i S. Larsson and M. Rhinard (red.), *Nordic societal security. Convergence and divergence* (s. 179–198). (Routledge 2020); Marit Egge og Helene I. Gundhus, «Social crime prevention in Norway» i Patrick Hebberecht og Evelyne Baillergeau (red.), *Social crime prevention in late modern Europe. A comparative perspective* (VUB Press 2012); Stian Lid og Geir Heierstad, «Norske handlemåter i møtet med terror. Den gjenstridige forebyggingen nå og i framtiden» i Stian Lid og Geir Heierstad (red.), *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme* (Gyldendal Norsk Forlag 2019).

¹⁰ Ingrid Sahlin, *Brottsprevention som begrep och samhällsfenomen* (Arkiv förlag 2000).

¹¹ Justis- og beredskapsdepartementet, *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme* (2024).

¹² Stian Lid og Geir Heierstad, «Kommunal skreddersøm eller one size fit all? Den norske kommunen som velferdsleverandør og terrorkontrollør» i Stian Lid og Geir Heierstad (red.), *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme* (Gyldendal Norsk Forlag 2019).

annet ved å sende melding til kontrollinstanser som barnevernet og politiet når det oppstår bekymring.¹³

Særlig politiet, PST og kriminalomsorgen utøver omfattende kontrollorienterte forebyggingstiltak med mål om å sikre samfunnsordenen og trygge samfunnet, men velferdstjenestene har også en viktig kontrollrolle ved å oppdage og melde bekymring.

2.2.4 Tette bånd mellom hjelp og kontroll

Et sentralt trekk ved norsk kriminalitetsforebygging er de relativt tette koblingene mellom hjelp og kontroll. Hjelp og kontroll utøves både av velferdstjenestene og politiet, og hva som er hjelp og hva som er kontroll, er ikke alltid opplagt. Hvordan handlingen oppfattes, vil blant annet avhenge av hvem sitt perspektiv som legges til grunn.

Selv om barnevernet og helse- og sosialtjenestene hovedsakelig utøver hjelpetiltak, har disse tiltakene ofte betydelige innslag av kontrollutøvelse. Tjenestene kan ha bestemte krav som personen som mottar tjenester, må følge. I tillegg har tjenestene forventninger til personene som får tjenester. Dette innebærer at mottakerne må tilpasse sin atferd og holdninger til disse forventningene. Det som for enkelte er opplevelsen av velferdsstatens omsorg og støtte, kan for andre oppfattes som statens omfattende kontrollutøvelse.¹⁴ Velferdstjenestene har en viktig rolle i kontrollutøvelsen ved å melde bekymring til andre offentlige organer og da særlig til politiet.

På den andre siden kan det også være en hjelpedimensjon i kontrollutøvelsen politiet, kriminalomsorgen og konfliktrådet utfører. Overordnet sett er det glidende overganger mellom hva som er hjelp og kontroll. I Norge forsterkes sammenvevingen ved at velferdstjenester og politi i stor grad deler logikk, verdier og strategier for sitt arbeid.¹⁵ For selv om velferdstjenestene og politiet overordnet har ulike mandater og er forankret

i ulike institusjonelle logikker, hjelpe- og omsorgslogikk versus sikkerhetslogikk, så er det også betydelig overlapp.¹⁶

Hjelpelogikken er fremtredende i politiets og kriminalomsorgens arbeid, men som beskrevet ovenfor er det også tydelige forventninger fra nasjonale myndigheter, politi og sikkerhetstjenesten til at kommune og andre velferdsleverandører skal bidra i kontrollutøvelsen. Det forventes at tjenestene styrker evnen til å fange opp personer i risikosonen for å begå alvorlig kriminalitet. Har de bekymringer, er det forventet at de melder til andre tjenester i tillegg til å avdekke og forebygge ny vold og annen kriminalitet. Innen forebygging av voldelig ekstremisme er dette omtalt som «securitization of welfare agencies».¹⁷ For de ansatte i velferdstjenestene skaper disse kryssende forventningene reelle dilemmaer.¹⁸ Velferdstjenestene har også blitt en formell partner i straffegjennomføringen for barn og unge. I ungdomsstraff og ungdomsoppfølgingen bidrar skoler, barnevern og helsevesenet med å utvikle og gjennomføre tiltakene som inngår i straffereaksjonene.¹⁹

Innen forebyggingsarbeidet mot vold og overgrep beskriver Bakketeig, Dullum og Stefansen en utvikling der tjenestene hybridiseres.²⁰ Dette innebærer en prosess hvor ulike tjenestelogikker og arbeidsformer veves sammen på nye måter. De peker på at utbredt samarbeid mellom velferdstjenestene og politiet kan bidra til at tjenestene nærmer seg hverandre. Dette kan føre til at grensene mellom ulike tjenesters roller og ansvarsområder blir mindre tydelige. Når institusjonelle logikker,

¹³ Elisiv Bakketeig, Jane Dullum og Kari Stefansen, Samarbeid i saker om vold og overgrep: Mot en hybridisering av hjelpetjenestene? *Tidsskrift for velferdsforskning Årgang 22, nr. 3–2019, s. 198–212*.

¹⁴ Michael Lipskey, *Street Level Bureaucracy* (Russell Sage Foundation 2010) s. 11.

¹⁵ Oluf Gøtzsche-Astrup, Lasse Lindekilde, Anna Maria Fjellman, Tore Bjørge, Randi Solhjell, Håvard Haugstvedt, Jennie Sivenbring, Robin Andersson Malmros, Mari Kangasniemi, Tanja Moilanen, Ingvild Magnæs, Tina Wilchen Christensen, Christer Mattsson, Trust in interagency collaboration: The role of institutional logics and hybrid professionals. *Journal of Professions and Organization*, vol 10, (1), 2023, s. 65–79, <https://doi.org/10.1093/jpo/joac022>.

¹⁶ Kristin Engh Førde, Arnfinn J. Andersen og Per Moum Hellevik, *Bekymringsarbeidet. Politiets forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme* (Cappelen Damm Akademisk 2023).

¹⁷ Christer Mattsson, Caught between the urgent and the comprehensible. Professionals' understanding of violent extremism. *Critical Studies on Terrorism*, 2018 11(1), s. 111–129.

¹⁸ Håvard Haugstvedt og Svein Erik Tuastad, «It Gets a Bit Messy»: Norwegian Social Workers' Perspectives on Collaboration with Police and Security Service on Cases of Radicalisation and Violent Extremism. *Terrorism and political violence*. 2023 35(3) <https://doi.org/10.1080/09546553.2021.1970541>; Martin M. Sjøen og Christer Mattsson, Preventing radicalisation in Norwegian schools: How teachers respond to counter-radicalisation efforts. *Critical studies on terrorism*, 2020, 13(2), 218–236. <https://doi.org/10.1080/17539153.2019.1693326>

¹⁹ Therese Andrews og Ann Kristin Eide, Mellom hjelp og straff – fungerer nye straffereaksjoner for ungdommer etter intensjonen? Rapport fra Nordlandsforskning 2019.

²⁰ Elisiv Bakketeig, Jane Dullum og Kari Stefansen, Samarbeid i saker om vold og overgrep: Mot en hybridisering av hjelpetjenestene? *Tidsskrift for velferdsforskning Årgang 22, nr. 3–2019, s. 198–212*.

verdier og strategier i økende grad overlapper, kan dette styrke det tverretatlige samarbeidet.²¹ På den andre siden kan det skape spenninger og utfordringer.

Disse dilemmaene har direkte betydning for utformingen av regler om informasjonsdeling. En hjemmel som gjør deling enklere, kan styrke muligheten til å forebygge alvorlig kriminalitet. Samtidig kan den også forskyve balansen mellom hjelp og kontroll dersom den brukes for bredt, eller uten tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier.

2.2.5 Desentralisering av forebyggingsarbeidet

Myndighetenes strategi med å anvende de eksisterende offentlige tjenestene for å forebygge at personer skal begå kriminalitet, bidrar til at forebyggingsarbeidet desentraliseres. Ansvaret for å utføre kriminalitetsforebyggende tiltak gis til tjenestene som er nærmest der personen bor. Dette er et førende prinsipp i Norge og gjelder nærmest uavhengig av kriminalitetstype og alvorligheten i sakene. I Norge opprettes det sjelden spesialiserte team som reiser rundt i landet for å håndtere særlig alvorlige saker. Eksempelvis fikk de lokale offentlige tjenestene ansvaret for å reintegrere hjemvendte Syria-farere.²² I politiet er det etablert radikaliseringskoordinatorer i hvert politidistrikt og radikaliseringskontakter på mange politistasjoner. Disse har ansvaret for radikaliseringsaker som er innenfor politiets mandat, og de skal vurdere risiko, samarbeide med andre lokale organer og sette inn tiltak.²³ Barnevernsinstitusjoner, fengsler og enkelte deler av spesialisthelsetjenesten er noen av de mer sentraliserte tiltakene. Ved slike institusjonsopphold er imidlertid tilbakeføring til lokalt bosted og tilhørende kommune en sentral oppgave for både institusjonene og de kommunale og regionale tjenestene. Desentralisering av fore-

byggingsarbeidet skaper lokale variasjoner, noe som kan ses på som både positivt og nødvendig, men som også kan bidra til at like situasjoner behandles ulikt. Desentralisering av forebyggingsarbeidet er også en dimensjon som må hensyntas ved tiltaksutvikling og kompetansebygging.

2.2.6 Tverretatlig samarbeid

Tverretatlig samarbeid er sentralt i norsk forvaltning generelt og innenfor kriminalitetsforebyggende arbeid spesielt.²⁴ Som beskrevet ovenfor, er det de eksisterende tjenestene som har ansvaret for å bidra inn i det forebyggende arbeidet med de virkemidlene de besitter. Den sektordelte norske forvaltningen gjør at flere sektorer og tjenester samarbeider på tvers for å få inn ulike kompetanser og virkemidler i en sak.

Forebygging av kriminalitet innebærer å håndtere komplekse og gjenstridige utfordringer som krever involvering av mange aktører med ulike kompetansefelt og virkemidler. Derfor er det sterke forventninger fra nasjonale myndigheter om at ulike sektorer og tjenester skal samarbeide for å forebygge kriminalitet. Særlig innen forebygging av kriminalitet som begås av barn og unge, har det mange steder i landet vært lange tradisjoner for utbredt samarbeid. Dette samarbeidet har ofte omfattet flere av tjenestene som arbeider med barn og unge, som skoler, oppsøkende tjenester og forebyggende politi. I arbeid med å styrke forebyggingen av voldelig ekstremisme har nasjonale myndigheter tatt i bruk de allerede eksisterende lokale samarbeidsforaene,²⁵ og enkelte kommuner har også utviklet egne samarbeidsfora for å håndtere bekymringer for voldelig ekstremisme.²⁶ Flere former for samarbeid er også utviklet i arbeidet med å forebygge vold og overgrep i nære relasjoner. Som vi beskriver i kapittel 4, har det vokst frem mange former for tverretatlige samarbeid for å forebygge ulike former for kriminalitet, men det er behov for å videreutvikle sam-

²¹ Randi Solhjell, Jennie Sivenbring, Mari Kangasniemi, Hanna Kallio, Tina Wilchen Christensen, Håvard Haugstvedt og Ingvild Magnæs Gjelsvik, Experiencing Trust in Multiagency Collaboration to Prevent Violent Extremism: A Nordic Qualitative Study. *Journal for Deradicalisation* 2022 32, s. 164–91.

²² Katrine Fangen og Åshild Kolås, The «Syria traveller». Reintegration or legal sanctioning? *Critical Studies on Terrorism*, 2016 9(3), s. 414–432, doi: 10.1080/17539153.2016.1192260; Stian Lid og Geir Heierstad, «Kommunal skreddersøm eller one size fit all? Den norske kommunen som velferdsleverandør og terrorkontrollør» i Stian Lid og Geir Heierstad (red.), *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme* (Gyldendal Norsk Forlag 2019).

²³ Charlotte Tandberg og Jacob Aasland Ravndal, Evalueringen av politiets radikaliseringskontaktordning (Politihøgskolen 2023).

²⁴ Heidi Mork Lomell og Helene Oppen Ingebrigtsen Gundhus, *Kriminalitetsforebygging – teorier og praksiser* (Universitetsforlaget 2024).

²⁵ Justis- og beredskapsdepartementet, *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme 2024*; Stian Lid og Geir Heierstad, «Samhandling og samrøre, eller kunsten å kjenne sin plass» i Stian Lid og Geir Heierstad (red.), *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme* (Gyldendal Norsk Forlag 2019).

²⁶ Elisiv Bakketeig, Jane Dullum og Kari Stefansen, *Samarbeid i saker om vold og overgrep: Mot en hybridisering av hjelpetjenestene?* *Tidsskrift for velferdsforskning Årgang 22, nr. 3–2019*, s. 198–212.

arbeidene for å sikre bedre kriminalitetsforebyggende arbeid.

2.3 Utviklingstrekk i samfunnet

2.3.1 Sentrale utviklingstrekk

For ekspertgruppen har det vært viktig å se arbeidet vårt opp mot trekk ved dagens samfunnsutvikling. Vi oppfatter at enkelte utviklingstrekk har særlig betydning for informasjonsdeling og tverretattlig samarbeid. Det gjelder spesielt innbyggernes stadig økende forventning til hva staten skal beskytte dem mot, og hvilke virkemidler staten skal ha for å forebygge uønskede hendelser. Offentlige organers økende muligheter til å samle inn og lagre personopplysninger har også betydning for utviklingen. Begge disse utviklingstrekkene har betydning for det prinsipielle spørsmålet om avveining av statens positive plikt til å forebygge kriminalitet for å beskytte innbyggerne opp mot den enkeltes rett til vern om privatliv og personopplysninger.

2.3.2 Økende forventninger til statens forebyggingsarbeid

Innbyggernes forventning til hva staten skal beskytte dem mot, og hvilke virkemidler staten skal benytte for å forebygge uønskede hendelser, er økende. Generelt har ideen om forebygging åpnet opp for nye former for statlig inngripen, og endret forholdet mellom stat, lokalsamfunn og individ. Forebygging bygger tradisjonelt på premisset om at handlinger og hendelser kan forutsees og dermed forhindres. Man ønsker å gripe inn i en tenkt eller forestilt handlingsrekke for å bryte en uheldig utvikling.²⁷ Tidlig innsats har blitt et sentralt mål for myndighetene. Målet er imidlertid ikke lenger kun å forebygge kjente risikoer eller farer. Myndighetene ønsker å gripe inn tidligere, gjerne så tidlig som mulig. Venter man til man har god kunnskap om risikoen, kan det være for sent. Lomell og Gundhus skriver:

Mens man tradisjonelt har ventet med å bruke inngripende tvangsmidler mot enkeltpersoner til man er sikker, vil man i et beslutningssystem som bygger på føre-var prinsippet være opptatt av å gripe inn selv om man er usikker, fordi man legger vekt på frykten for konsekvensene ved

ikke å handle. Føre-var-prinsippet fremmer og rettferdiggjør handling på usikkert grunnlag.²⁸

De oppsummerer utviklingen som en stadig økende vilje til å stanse en fremtidig handling med stadig mer inngripende metoder.

Det er også en økende forventning til offentlige tjenester om å samarbeide. Det gjelder generelt, men også for å forebygge kriminalitet.²⁹ Dette kommer, som beskrevet over, av erkennelsen om at en sektor eller tjeneste alene ikke kan få en god forståelse av problemet og finne gode løsninger på komplekse samfunnsutfordringer, som for eksempel vold og overgrep og voldelig ekstremisme.³⁰ Oppfatning om at økt tverretattlig samarbeid er nødvendig, har også skapt økt gjensidig forventning blant ansatte og institusjoner om å delta i kriminalitetsforebyggende samarbeid.³¹

2.3.3 Digitalisering og økt innsamling av personopplysninger

Norge har et omfattende offentlig tjenesteapparat som med digitaliseringen har fått utvidede muligheter til å samle inn og lagre personopplysninger. De ulike offentlige tjenestene har digitale saksbehandlingssystemer og arkiv hvor de lagrer betydelige mengder personopplysninger innenfor sitt mandat. Eksempelvis lagrer fastlege og andre helsetjenester i betydelig omfang helseinformasjon i digitale pasientjournaler, mens barnevern, skole og Nav lagrer relevante opplysninger om sine brukere i sine journal- og saksbehandlingssystemer. Videre lagrer politiet opplysninger innhentet i straffesaker i straffesaksystemer, mens annen informasjon som er relevant for politiets arbeid med å forebygge, avdekke eller avverge straffbare handlinger, lagres i etterretningssystemet Indicia.

²⁸ Heidi Mork Lomell og Helene Oppen Ingebrigtsen Gundhus, *Kriminalitetsforebygging – teorier og praksiser* (Universitetsforlaget 2024) s. 201.

²⁹ Tom Christensen og Per Lægveid, The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 2007 67(6), 1059–1066. doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00797; Heidi Mork Lomell og Helene Oppen Ingebrigtsen Gundhus, *Kriminalitetsforebygging – teorier og praksiser* (Universitetsforlaget 2024).

³⁰ Chris Ansell og Alison Gash, Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2007 18(4), 543–571. doi:10.1093/jopart/mum032.

³¹ Adam Crawford, *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships* (Oxford University Press 1999).

²⁷ Heidi Mork Lomell og Helene Oppen Ingebrigtsen Gundhus, *Kriminalitetsforebygging – teorier og praksiser* (Universitetsforlaget 2024).

Enkelte etater har de siste årene fått utvidet hjemlene til å innhente personopplysninger. PST har fra 2025 fått hjemmel til å samle inn og lagre åpent tilgjengelig informasjon, eksempelvis fra internett, avisartikler og åpne registre, for analyse- og etterretningsformål.³²

Samlet sett lagrer offentlige tjenester en betydelig mengde personopplysninger. Informasjonen er i utgangspunktet innsamlet for tjenestenes spesifikke formål, som eksempelvis for helse-tjenestene er å yte helsetjenester. Formålet med taushetspliktsbestemmelsene er blant annet å hindre at etatene som har mottatt og lagret opplysninger om personlige forhold, deler den med andre etater. I et tverretatlig samarbeid hvor skole, barnevern og politi deltar, vil hver av dem kunne besitte mye informasjon om ungdom det er knyttet bekymring til. Hvis hver av institusjonene deler informasjonen de besitter, vil de deltakende tjenestene samlet sett kunne få innsikt i en stor mengde personopplysninger. For hver nye tjeneste som deltar i samarbeidet, vil den samlede informasjonsmengden kunne øke, og flere ansatte får kunnskap om personlige forhold om innbyggeren.

Det er altså flere trekk ved samfunnsutviklingen som samlet sett legger betydelig press på personvernet og innbyggernes rett til privatliv. Offentlige etater samler inn stadig mer personsensitiv informasjon. Samtidig er det økende forventninger til at offentlige tjenester skal samarbeide, og at staten skal kunne klare å forebygge mer ved å gripe inn tidligere.

2.4 Faglige dilemmaer

2.4.1 Introduksjon

Informasjonsdeling og tverretatlig samarbeid reiser mange faglige dilemmaer for ansatte i tjenestene som utfører det daglige forebyggende arbeidet. I deres forebyggende arbeid er det flere sentrale faglige utfordringer og dilemmaer som ekspertgruppen mener det har vært viktige å vurdere i arbeidet med å utrede og foreslå tiltak som kan gi bedre tverretatlig samarbeid og informasjonsdeling.

2.4.2 Regler kontra skjønnsutøvelse i førstelinjetjenestenes arbeid

Sosialarbeidere, helsearbeidere, lærere, miljøarbeidere og ansatte i politiet har særlig viktige

roller i det daglige lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet. Dette er ansatte som kan kalles «bakkebyråkrater», og er kjennetegnet av en arbeidshverdag hvor de regelmessig samhandler direkte med enkeltpersoner og har betydelig skjønnsfrihet i utførelsen av arbeidet.³³ De skal hensynta kompleksiteten til individers livssituasjon og den aktuelle konteksten. For å kunne gjøre dette, trenger ansatte i førstelinjetjenestene et betydelig handlingsrom. Det gjør det vanskelig å redusere graden av skjønnsutøvelse. Arbeidet er ofte for komplekst til at det kan utarbeides regler, retningslinjer eller instruksjoner som i *detalj* styrer deres beslutninger. Offentlige tjenester skal unngå å behandle personer vilkårlig, men det trengs likevel individuelle tilpasninger for å imøtekomme store individuelle forskjeller i livssituasjoner, behov og sårbarheter.

Forventningene og målsettingene til ansatte i førstelinjetjenestene er ofte også tvetydige, vage og motstridende,³⁴ noe som også er gjeldende i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Lovgivning, retningslinjer og veiledere for informasjonsdeling og tverretatlig samarbeid må utvikles i et spenn mellom tydelige retningslinjer til ansatte, som kan sikre likere praksis, og ivaretagelse av nødvendig faglig skjønnsutøvelse.

2.4.3 Samfunnssikkerhetslogikk kontra hjelpelogikk

Kriminalitetsforebyggende tiltak har, som vi har beskrevet over i punkt 2.2, ulike overordnende verdier og målsettinger, og ulike tjenester styres av forskjellige institusjonelle logikker. Politiet, sikkerhetstjenestene og straffegjennomførerne styres hovedsakelig av en samfunnssikkerhetslogikk, og oppgaven er å forebygge, oppdage, avverge og straffeforfølge lovbrudd. Helse-, omsorgs- og andre velferdstjenester styres av en hjelpelogikk og arbeider primært for å fremme individets utvikling. Disse forskjellene kan skape faglige utfordringer og dilemmaer for ansatte som skal samarbeide på tvers av fagprofesjoner, institusjonelle logikker og oppgaver. Aktørene kan ha ulik forståelse av hva som er problemet, og de kan være uenige om hva som bør vektlegges av tiltak ut fra hvilket mandat de har. I tillegg kan særlig tiltak som har som formål å trygge samfunnet, for

³² Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) § 65 a.

³³ Michael Lipskey, *Street Level Bureaucracy* (Russell Sage Foundation 2010) s. 3.

³⁴ Michael Lipskey, *Street Level Bureaucracy* (Russell Sage Foundation 2010).

eksempel kontroll og straffetiltak, virke negativt på målet om å fremme individets utvikling.

Selv om tjenestene hovedsakelig styres av ulike institusjonelle logikker og har ulike målsettinger, er det betydelig overlapp mellom tjenestene. Både velferdstjenestene og politiet utfører både hjelpe- og kontrolltiltak, og er delvis forankret i både samfunnssikkerhets- og hjelpelogikk. Denne sammenvevingen av logikker og oppgaver kan føre til dilemmaer. Når det er tette koblinger mellom hjelp og kontroll, kan det bli uklart hva som er formålet med tiltakene. Den økte sammenvevingen mellom hjelp og kontrollutøvelse kan også dra velferdsaktørene stadig lenger inn i kontrollutøvelsen. Implikasjonene kan være at grensene mellom ulike tjenesters roller og ansvarsområder mindre tydelige. Velferdstjenestene kan i økende grad vurdere det som sin oppgave å utføre kontrolloppgaver med mål om å trygge samfunnet. Dette kan i så fall ha betydning for deres vurderinger av når de mener det er legitimt å melde bekymringer til politiet eller PST.

Økt sammenveving kan også gjøre det vanskeligere for brukere å skille mellom ulike profesjoners roller og oppdrag. Hvis brukerne oppfatter dette som uklart, og de er bekymret for at lærere, sosialarbeidere eller helsepersonell skal gi informasjon om dem videre til politi og sikkerhetsmyndighetene, kan det raskt redusere tilliten praktikerne er avhengige av for at brukerne skal oppsøke dem og være mottakelig for hjelp. Dette dilemmaet om økt sammenveving av tjenesters logikker og oppgaver, er relevant for ekspertgruppens mandat.

Ekspertgruppen har i arbeidet vært særlig opptatt av å ivareta velferdstjenestenes behov for distanse til politi og sikkerhetstjenestene, slik at de kan opprettholde den nødvendige tilliten hos brukerne, samtidig som velferdstjenestenes viktige oppdager- og kontrollrolle beholdes slik at alvorlig kriminalitet kan forebygges. For ekspertgruppen har det vært viktig å finne en balanse mellom velferdstjenestenes oppgaver med å være hjelpere og kontrollører. Liknende har det vært for politiet, da deres forebyggende rolle må balanseres slik at politiets forebyggende arbeid ikke blir for inngripende.

2.4.4 Rask handling kontra kvalitet

Effektivitet er et viktig mål i kriminalitetsforebyggende arbeid. I en del tilfeller kan det være behov for at tiltak iverksettes raskt, særlig når problemutviklingen eskalerer og sikkerhetstiltak kan være nødvendige. Samtidig forventes det at tje-

nestene holder høy kvalitet. Det forutsetter ofte grundige utredninger og vurderinger. Ressursknappheten mange bakkebyråkrater opplever i det daglige arbeidet, utfordrer begge disse målsettingene.³⁵ Kravet om rask handling kan dermed gå på bekostning av nødvendig kartlegging og faglig grundighet. Verifisering av informasjon og utredninger kan forsinke tiltak som burde vært satt i gang raskt. Disse avveiningene er relevante når praktikere skal vurdere om de skal dele informasjon med andre etater. Hvilken kvalitet har informasjonen tjenestene besitter, og hvor mye haster det å dele den for å kunne sette inn forebyggende tiltak?

Dilemmaet om effektivitet og kvalitet er også relevant når det gjelder brukermedvirkning. Brukermedvirkning har vokst frem som en sentral verdi og borgerne har rett til å medvirke i egen sak. Dette øker kvaliteten ved tjenestene og kan øke brukerens motivasjon og eierskap til tiltaket. Brukermedvirkning krever samtidig både ressurser og kompetanse. I arbeidet med akutt risiko eller alvorlige bekymringer må de ansatte i førstelinjetjenestene balansere mange ulike motstridende og tvetydelige verdier og målsettinger. Behovet for rask iverksettelse av tiltak kan komme i konflikt med prinsippet om kvalitet og brukermedvirkning. Hvordan ansatte håndterer dilemmaet om effektivitet og kvalitet, har direkte innvirkning på hva som blir konsekvensene av intervensjonene.

2.4.5 Tilsiktede og utilsiktede konsekvenser

En grunnleggende utfordring med kriminalitetsforebyggende tiltak er usikkerheten om tiltak vil ha positiv eller kontraproduktiv effekt.³⁶ Dette gjelder særlig for kontrolltiltak, men er også gjeldende for hjelpetiltak som i norsk kriminalitetsforebygging står helt sentralt. Hjelpetiltakene er bygd på en forventning om at tiltakene støtter og hjelper personer til å forandre seg, og at de bidrar til at personer ikke begynner med eller fortsetter med kriminalitet. Resultatet av tiltakene blir imidlertid ikke alltid som tilsiktet. Ved å gripe inn er det en fare for at merkelapper som påføres personene gjennom tiltakene, er med på å stemple

³⁵ Michael Lipskey, *Street Level Bureaucracy* (Russell Sage Foundation 2010).

³⁶ Heidi Mork Lomell og Helene Oppen Ingebrigtsen Gundhus, *Kriminalitetsforebygging – teorier og praksiser* (Universitetsforlaget 2024); Rune Ellefsen, Jan Jämte og Martin M. Sjøen, Key dilemmas in the prevention of radicalization and violent extremism. *Journal of derdicalization*. 2023. no 34.

personen som en avvikler og forsterker marginalisering og utenforskap. En fare ved å gripe inn tidlig i negative atferdsmønstre hos barn og unge er at tidlig intervensjon noen ganger kan forsterke, ikke forebygge, lovbruddskarrierer. De aller fleste barn som viser problematferd og begår kriminalitet i ung alder, slutter med kriminalitet når de blir eldre.³⁷ Setter man inn intervensjoner, kan virkningen i noen tilfeller være motsatt av det som er tilsiktet. Politiets og strafferettssystemets kontrollutøvelse har særlig risiko for å ha slike kontraproduktive effekter.³⁸ For praktikere som skal vurdere om de skal iverksette hjelpe- eller kontrolltiltak, er det en reell utfordring at det er usikkert om intervensjonene vil virke kriminalitetshemmende eller kriminalitetsfremmende. Hvilke tiltak som iverksettes, hvem som utfører tiltaket, og hvordan det utføres, er forhold som innvirker på hva resultatet av tiltakene blir.

En tilgrensende utfordring er at forebygging handler om å forhindre at noe skal skje i fremtiden. For å styrke muligheten for å vurdere risiko vil praktikere søke etter bedre kunnskapsgrunnlag for vurderingene. Logikken er at jo mer informasjon man har tilgjengelig, jo bedre grunnlag har man for å gjøre vurderinger av risiko. Mer informasjon om personen og vedkommendes kontekst kan styrke grunnlaget for risikovurderingen. Men det er svært vanskelig å vurdere hvilke handlinger andre mennesker vil begå i fremtiden. Vurderinger av fremtidig risiko vil dermed uansett være forbundet med betydelig usikkerhet.³⁹ Det er alltid en fare for falske positive vurderinger, der risikoen vurderes som høy uten at personen senere begår kriminalitet, så vel som falske negative vurderinger, der risikoen vurderes som lav selv om personen senere begår kriminalitet.⁴⁰

Økt informasjonsdeling vil ikke kunne garantere at vurderingene av risiko og behovet for tiltak blir riktige, men i mange tilfeller vil det gi et bedre grunnlag for vurderinger og tiltaksforslag. Dette tilsier at informasjonsdeling ikke bør forstås som et mål i seg selv, men som et virkemiddel som bare bør brukes når delingen kan bidra til bedre

vurderinger, riktigere tiltak eller nødvendig beskyttelse.

2.5 Kriminalitetsbildet i Norge

Vi beskriver her kort noen hovedtrekk ved kriminalitetsbildet i Norge med særlig fokus på kriminalitetstypene som inngår i ekspertgruppens mandat.

Voldelig ekstremisme er en type kriminalitet som kan ha konsekvenser både for personene som direkte rammes, og for sentrale samfunnsfunksjoner. Vold og overgrep i nære relasjoner er en alvorlig form for personkrenkende kriminalitet. Barn og unge begår mange ulike typer kriminalitet, men for en stor del begår de kriminalitet mot andre barn og unge. Personkrenkende kriminalitet, som vold og overgrep i nære relasjoner og en stor del av kriminaliteten som begås av barn og unge, kan ha betydelige konsekvenser for enkeltmenneskene som rammes.

I politiets trusselvurdering for 2026 setter politiet søkelyset på utfordringene med det som vurderes som *samfunnstruende kriminalitet*.⁴¹ Dette er kriminalitetsformer som truer alminnelig trygghet, økonomiske verdier, grunnleggende samfunnsstruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Politiet peker på hvordan norske samfunnsstrukturer står overfor en betydelig og vedvarende trussel fra kriminelle nettverk og organisert kriminalitet. Ulovlig økonomisk aktivitet tapper den norske staten for store beløp, og utnyttelse av offentlige ordninger truer den norske velferdsmodellen. I tillegg er cyberkriminalitet en vedvarende trussel mot våre felles verdier, og angrep mot datasystemer kan ha alvorlige konsekvenser for digitale og fysiske verdier. Dette er alvorlige former for kriminalitet som utgjør en sentral del av kriminalitetsbildet, men som hovedsakelig ligger utenfor mandatet til ekspertgruppen, og som ikke vil bli belyst ytterligere her.

Terrorangrep er den mest alvorlige formen for voldelig ekstremisme. Flere terrorangrep er gjennomført i Norge de siste tiårene, og mange mennesker er drept. Det alvorligste terrorangrepet fant sted 22. juli 2011 mot regjeringskvartalet og på Utøya. Til sammen 77 personer ble drept. Terrorangrep skaper betydelig frykt, særlig i befolkningsgruppene som er målet for angre-

³⁷ Torbjørn Skardhamar, «Lovbrytere» i Heidi Mørk Lomell og May-Len Skilbrei (red.) *Kriminologi* (Universitetsforlaget 2024) s. 91–107.

³⁸ Ross Homel og Lisa Thomsen, *Developmental crime prevention* (Routledge 2017).

³⁹ Stian Lid og Tina Wilchen Christensen, *Risikovurderinger og reintegrering av radikaliserende individer i Norden* (NIBR/OsloMet 2023).

⁴⁰ Heidi Mørk Lomell og Helene Oppen Ingebrigtsen Gundhus, *Kriminalitetsforebygging – teorier og praksiser* (Universitetsforlaget 2024).

⁴¹ Politiet, *Politiets trusselvurdering 2026*. Tilgjengelig på: <https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/politiets-trusselvurdering-ptv/politiets-trusselvurdering-2026.pdf>.

pene.⁴² En del nordmenn har også deltatt i terrororganisasjoner og/eller gjennomført terrorhandlinger i utlandet. Dette synliggjør at voldelig ekstremisme har vært en samfunnsutfordring i Norge de siste tiårene. PST vurderer at både ekstreme islamister og høyreekstremister utgjør en trussel til å begå ekstremistisk vold fremover.⁴³

Antall drap i Norge varierer fra år til år. I tiårsperioden 2016–2025 er mellom 19 og 37 personer drept hvert år. Om lag halvparten av drapene ble begått i nære relasjoner. Flesteparten av disse var drap av nåværende eller tidligere partnere eller kjærester. Nesten hvert år begås det også drap av foreldre, barn og personer med annen familierelasjon til gjerningspersonen.⁴⁴

Når det gjelder andre former for kriminalitet, er det behov for å bruke både spørreundersøkelser og politiets registre som kilder for å få kunnskap om kriminalitetsbildet.

I nasjonal trygghetsundersøkelse, som kartlegger uro og selvpoplevd utsatthet for lovbrudd i befolkningen fra 16 til 84 år,⁴⁵ rapporterte i 2024 mer enn en av ti at de har blitt utsatt for vold og trusler i løpet av siste året. De aller fleste rapporterer om mindre alvorlig vold som lugging, dytting og slag med flat hånd, men om lag tre til fire prosent oppga å ha vært utsatt for grov vold. Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom ulike aldersgrupper. De unge er mest utsatt. Mange anmelder ikke volds- og trusselhendelser fordi de oppfatter at sakene er for bagatellmessige, eller at det ikke ville hjulpet å anmelde. Antall ofre for vold og mishandling som er registrert i politiets registre, har vært mellom 30 000 og 40 000 personer årlig de siste ti årene. Av disse er 4–5000 personer registrert som ofre for vold i nære relasjoner.⁴⁶

Seksuell vold er noe mindre utbredt. I nasjonal trygghetsundersøkelse rapporterte syv prosent av de som svarte i 2024, at de har vært utsatt for

minst én seksuell voldshandling. De yngre kvinnene i alderen 16–24 år er mest utsatt. De fleste rapporterer å ha vært utsatt for mindre alvorlige former for seksuell vold. De yngre kvinnene er imidlertid også mest utsatt for den alvorligste formen for seksuell vold, uønsket seksuell omgang. Det var åtte prosent av kvinner i alderen 16–24 år som rapporterte om dette. Gjerningspersonene for uønsket seksuell omgang var i mange tilfeller nåværende eller tidligere kjærester, partner eller ektefelle, men i de fleste tilfellene var det en bekjent, venn eller fremmed. Det er svært få som anmelder seksuelle voldshendelser sammenlignet med hvor mange som rapporterer om det i undersøkelser.⁴⁷ Antall årlig registrerte ofre for seksuallovbrudd i politiets register har det siste tiåret vært mellom 5000 og 7000 personer,⁴⁸ hvorav mer enn 2000 personer er registrert som utsatt for voldtekt.⁴⁹

Undersøkelser om barn og unges regelbrudd har vist at å bryte lover og regler ikke er uvanlig, og at barn og unge begår mange ulike typer lovbrudd, men at de hovedsakelig er mindre alvorlige. Ungdata-undersøkelsen i 2025 viser at om lag en av ti ungdommer på ungdomsskole og videregående skole rapporterte at de har nasket fra butikk og/eller gjort hærverk. Noen flere har vært i slåsskamp, særlig blant de yngste. Ungdom opplever relativt sjelden å bli utsatt for alvorlige former for vold fra jevnaldrende. Det var seks prosent som rapporterte dette i 2025.⁵⁰ Ungdomstiden er også en periode hvor flere prøver ut eller begynner med narkotika. Blant ungdom på videregående skole var det i 2023–2025 henholdsvis 18 prosent av guttene og 12 prosent av jentene som rapporterte at de hadde brukt hasj eller marihuana, mens andelen som har brukt andre narkotiske stoffer, var om lag halvparten.⁵¹

⁴² Birgitte P. Haanshuus og Øyvind Bugge Solheim, The community impact of terrorism: The case of the 2022 Pride terrorist attack in Norway. *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression* 2025. <https://doi.org/10.1080/19434472.2025.2597406>.

⁴³ PST, Nasjonal trusselvurdering 2026. Tilgjengelig på: <https://www.pst.no/trusselbilde/norsk-trusselvurdering/nasjonal-trusselvurdering-2026/>.

⁴⁴ Kripes, Drap i Norge 2015–2025. Nasjonal drapsoversikt. Tilgjengelig på: <https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/rapport/nasjonal-drapsoversikt-2025.pdf>.

⁴⁵ Mette Løvgren, Lars Roar Frøyland, Sigurd Eid Jacobsen, Asle Høgestøl, Andreas Kotsadam og Olav Laug Bjørnebekk, Nasjonal trygghetsundersøkelse 2024 NOVA Rapport 6/25. (NOVA 2025). <https://hdl.handle.net/11250/5275696>.

⁴⁶ Statistisk sentralbyrå, 08638: Personoffer for anmeldte lovbrudd, etter type hovedlovbrudd og kjønn. Antall 2004–2024. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/statbank/table/08638>.

⁴⁷ Mette Løvgren, Lars Roar Frøyland, Sigurd Eid Jacobsen, Asle Høgestøl, Andreas Kotsadam og Olav Laug Bjørnebekk, Nasjonal trygghetsundersøkelse 2024 NOVA Rapport 6/25 (NOVA 2025). <https://hdl.handle.net/11250/5275696>.

⁴⁸ SSB, 08631: Anmeldte lovbrudd, etter type fornærmet og lovbruddsgruppe. Antall 2004–2024. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/statbank/table/08631>.

⁴⁹ SSB, 08638: Personoffer for anmeldte lovbrudd, etter type hovedlovbrudd og kjønn. Antall 2004–2024. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/statbank/table/08638>.

⁵⁰ Anders Bakken, Ungdata 2025. Nasjonale resultater (NOVA Rapport 4/25) (NOVA 2025).

De aller fleste av lovbruddene som barn og unge rapporterer om i undersøkelser, verken anmeldes eller registreres av politiet. I 2024 og 2025 ble hvert år mer enn 4000 barn under 15 år registrert for å ha begått lovbrudd.⁵² De fleste ble tatt for å ha begått tyveri eller annen vinningskriminalitet. Om lag 1400 barn ble årlig tatt for voldslovbrudd, de fleste for mindre alvorlige voldslovbrudd. I underkant av 300 barn ble tatt for seksuallovbrudd hvert av årene. I alderen 15–20 år ble om lag 10 000 ungdommer siktet for å ha begått ulike typer lovbrudd årlig. Av disse var om lag 1500 personer siktet for voldslovbrudd og 400 personer siktet for seksuallovbrudd.⁵³

Andre typer lovbrudd som befolkningen særlig blir utsatt for, og som ikke er sentrale for ekspertgruppens mandat, er tyveri, bedrageri og skadeverk. Samlet sett rapporterte en av tre personer i den voksne befolkningen over 16 år å ha vært utsatt for lovbrudd i løpet av 2025.⁵⁴

Selv om omfanget av alvorlig kriminalitet er relativt lavt i Norge sammenliknet med mange andre land,⁵⁵ er terrorisme og alvorlig kriminalitet også en betydelig samfunnsutfordring som rammer mange enkeltmennesker og samfunnsinteresser. Dagens trussel- og kriminalitetsbilde synliggjør viktigheten av at staten ivaretar sin plikt til å beskytte den enkelte mot slik kriminalitet.

2.6 Oppsummering

Vi har i kapittelet beskrevet noen sentrale kjennetegn og dilemmaer ved kriminalitetsforebyggende

arbeid i Norge. Dette er forhold som det er viktig å vurdere i arbeidet med å utrede tiltak for tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling.

Sentralt er hvordan norsk kriminalitetsforebygging er formet av velferdsstatens verdier, prinsipper og virkemidler, og at arbeidet utføres innen den norske velferdsstatens rammer. Hjelpetiltak med mål om å fremme individets utvikling er helt sentralt i norsk kriminalitetsforebygging, men kontrolltiltak er også en viktig forebyggingsstrategi. Mange aktører utfører både hjelpe- og kontrolloppgaver, og i mange tilfeller er det utfordrende å skille hva som er hjelp, og hva som er kontroll. Hvem sitt perspektiv som legges til grunn, er ofte avgjørende. For velferdstjenestene spesielt innebærer det betydelige dilemmaer å inneha både hjelpe- og kontrolloppgaver. Økt informasjonsdeling og tettere samarbeid kan styrke muligheten til å oppdage personer i risikonen og sette inn samordnede tiltak, men det kan også øke kontrollpreget i velferdstjenestene og slik svekke brukernes tillit. Økt informasjonsdeling garanterer heller ikke at det blir gjort riktige vurderinger av risiko, fordi det er svært vanskelig å vurdere hvordan andre personer vil handle i fremtiden. Resultatene av intervensjonene som settes inn, er også usikre, og en fare ved å gripe inn tidlig i negative atferdsmønstre er at tidlig intervensjon kan forsterke, ikke forebygge, utviklingen. Forebyggingsarbeid vil alltid kreve vanskelige avveininger, særlig i saker med stor grad av usikkerhet. Disse faglige dilemmaene har det vært viktig for ekspertgruppen å vurdere i arbeidet med å utrede regler for informasjonsdeling og anbefalinger om tverretattlig samarbeid.

I tillegg har det vært viktig for ekspertgruppen å vurdere samfunnsutviklingens betydning for de grunnleggende verdiene som tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling berører. Det sentrale verdimeslige spenningsforholdet står mellom statens plikt til å beskytte innbyggernes liv og helse på den ene siden, og innbyggernes rett til privatliv og selvbestemmelse på den andre. Samfunnsutviklingen skjerper spenningen. Alvorlig kriminalitet og terror utfordrer statens beskyttelsesplikt, mens digitalisering, økt innsamling av personopplysninger, kombinert med sterkere forventninger om tidlig innsats og mer samarbeid, legger økt press på personvernet.

⁵¹ Anders Bakken, Ungdata 2025. Nasjonale resultater (NOVA Rapport 4/25) (NOVA 2025).

⁵² SSB, 09412: Siktete personer, etter antall lovbrudd og alder. Absolutte tall 2002–2024. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/statbank/table/09412>.

⁵³ SSB, 09416: Siktete personer, etter hovedlovbruddsgruppe, type hovedlovbrudd og alder. Absolutte tall 2002–2024. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/statbank/table/09416>.

⁵⁴ Mette Løvgren, Lars Roar Frøyland, Sigurd Eid Jacobsen, Asle Høgestøl, Andreas Kotsadam og Olav Laug Bjørnebekk, Nasjonal trygghetsundersøkelse 2024 NOVA Rapport 6/25 (NOVA 2025). <https://hdl.handle.net/11250/5275696>.

⁵⁵ United Nations Office on Drugs and Crime, Global Study on Homicide (FN 2023). Tilgjengelig på: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>.

Del II

Dagens situasjon og kunnskapsgrunnlag

Kapittel 3

Gjeldende rett om taushetsplikt, personvern og informasjonsdeling

3.1 Sammendrag av kapittelet

- Kapittelet fremstiller gjeldende rett om taushetsplikten i forvaltningen og unntakene fra den. Videre behandles personvernregelverket og menneskerettslige og folkerettslige regler om vern av privatlivet. Kapittelet behandler også hvordan disse rettighetene står i et spenningsforhold med statens forpliktelser til å forebygge kriminalitet.
- Formålet med analysene er å identifisere adgangen til tverretatlig informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet etter gjeldende rett, og å klargjøre det folkerettslige handlingsrommet for å gjøre endringer. I tillegg drøftes det om menneskerettslige forpliktelser til å forebygge kriminalitet tilsier at regelverket om informasjonsdeling bør endres.
- Analysen viser at politiet har hjemler i politiregisterloven for å dele personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger med andre offentlige organer for å forebygge kriminalitet. Andre offentlige organer har hjemler for å dele i nødretts- eller nær nødrettssituasjoner, men mangler egnede hjemler for å kunne dele med andre offentlige organer i kriminalitetsforebyggende samarbeid. De eksisterende hjemlene som kunne vært aktuelle, oppfyller ikke kravene til et klart og forutberegnelig rettsgrunnlag for slik deling.
- Samtykke kan, som klart utgangspunkt, ikke benyttes som behandlingsgrunnlag for deling av personopplysninger ved tverretatlig informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet. Deling av personopplysninger basert på samtykke vil som klart utgangspunkt ikke være i samsvar med frivillighetsvilkåret i personvernforordningen, samt kravene til klart rettsgrunnlag for inngrep i privatlivet og personopplysningsvernet.
- Positive plikter til å forebygge kriminalitet kan, etter praksis fra Den europeiske menneske-

rettsdomstolen (EMD), føre til at norske myndigheter i enkelte tilfeller kan være forpliktet til å dele taushetsbelagte opplysninger for ikke å krenke Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK). Enkelte konvensjonsstater har blitt dømt for å ha krenket EMK for ikke å ha gjort nok for å forebygge vold i nære relasjoner, også i tilfeller der det ikke har foreligget en politianmeldelse.

3.2 Innledning

Deling av personopplysninger som også er taushetsbelagte vil som utgangspunkt utgjøre et inngrep i både retten til privatliv og i personopplysningsvernet.¹ Samtidig vil norske myndigheter i enkelte tilfeller være folkerettslig og menneskerettslig forpliktet til å forebygge straffbare overtredelser fra privatpersoner som utgjør inngrep i andres menneskerettigheter.² Forebygging av kriminalitet vil ofte kunne innebære behandling av personopplysninger i form av deling av taushetsbelagte opplysninger, for eksempel ved tverretatlig informasjonsdeling.

I dette kapittelet redegjøres det for eksisterende taushetspliktregler og unntak fra taushetsplikten etter norsk rett. Videre analyseres spenningsforholdet mellom den positive forpliktelsen til å forebygge straffbare overtredelser gjennom informasjonsdeling og den negative forpliktelsen

¹ Retten til privatliv er vernet i Grunnloven § 102, EMK artikkel 8, De forente nasjoners internasjonale konvensjon 16, desember 1966 om sivile og politiske rettigheter artikkel 17 og barnekonvensjonen artikkel 16. Se boks 3.1 for en forklaring på forskjellene mellom personopplysninger etter personvernforordningen og «personlige forhold» etter taushetspliktbestemmelsen i forvaltningsloven.

² Etter EMDs praksis er plikten tydeligst i rene avvergings-tilfeller. I saken O’Keeffe mot Irland, 28. januar 2014 (saksnummer 35810/09) ble staten dømt fordi det ikke fantes mekanismer som gjorde at «noen» sa fra til myndighetene om tidligere overgrep, som viste risiko for nye overgrep.

til ikke å gripe inn i privatlivet og personopplysningsvernet, med mindre det følger av lov og er forholdsmessig.

Det overordnede formålet med analysen er å identifisere adgangen til tverretattlig informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme innenfor eksisterende regelverk. Formålet er også å identifisere handlingsrommet som overordnede rettighetsnormer gir for å endre gjeldende rett om tverretattlig informasjonsdeling. Videre er formålet med kapittelet å redegjøre for i hvilke situasjoner et forvaltningsorgan kan være forpliktet til å dele informasjon med andre forvaltningsorganer og myndigheter etter internasjonale forpliktelser.

I kapittelet vil begrepet «tverretattlig» benyttes om samarbeid og informasjonsdeling som skjer mellom ansatte i ulike offentlige organer.

Den videre fremstillingen i kapittelet er inndelt som følger:

Punkt 3.3 beskriver gjeldende rett om taushetsplikt og unntak fra taushetsplikten. Eksisterende taushetsplikunntak etter forvaltningsloven, forvaltningsrettslige sektorlover, helsepersonelloven og politiregisterloven analyseres for å klargjøre om de kan utgjøre rettsgrunnlag for tverretattlig informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet.

Punkt 3.4 behandler kravene som menneskerettslige og folkerettslige regler oppstiller for å foreta inngrep i den enkeltes privatliv og krav for å behandle personopplysninger. Disse kravene har betydning for adgangen til å fastsette regler om tverretattlig informasjonsdeling. Mange av disse reglene oppstiller som utgangspunkt et forbud mot inngrep i privatlivet og behandling av personopplysninger, med mindre nærmere angitte vilkår er oppfylt. Punktet har derfor overskriften *inngrepsforbud*.

I punkt 3.5 behandles regler i personopplysningsloven og personvernforordningen som er relevante for tverretattlig informasjonsdeling. Drøftelsene av personvernregelverket har betydning både for adgangen til å behandle personopplysninger ved å dele informasjon etter eksisterende regelverk og for hvilket handlingsrom det er for å endre regelverket. Personvernregelverket gir på visse vilkår adgang til å gripe inn i retten til vern av privatlivet og personopplysningsvernet, og punktet har derfor tittelen *inngrepsadgang*.

I punkt 3.6 gis det en overordnet redegjørelse for menneskerettslige og folkerettslige forpliktelser til å forebygge kriminalitet. For å oppfylle disse forpliktelsene vil det i noen tilfeller være

nødvendig med tverretattlig informasjonsdeling. Enkelte internasjonale forpliktelser gir derfor en *inngrepsplikt* til å gripe inn i privatlivet og til å behandle personopplysninger, for å hindre at en enkeltperson griper inn i en annen enkeltpersons rettighetsvern.

I punkt 3.7 analyseres rettsgrunnlag som ekspertgruppens kunnskapsinnhenting har vist blir benyttet som rettsgrunnlag for tverretattlig informasjonsdeling i dag. Formålet med denne analysen er å klargjøre i hvilken grad de benyttede rettsgrunnlagene ivaretar kravene til klart rettsgrunnlag for inngrep i retten til privatliv og personopplysningsvernet, og om rettsgrunnlagene er lovlige å bruke i tverretattlige samarbeid om kriminalitetsforebygging.

Til slutt, i punkt 3.8, drøftes den menneskerettslige og EØS-rettslige adgangen til å endre eksisterende regler om taushetsplikt og behandling av personopplysninger i tverretattlige samarbeid om kriminalitetsforebygging.

3.3 Gjeldende rett om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett

3.3.1 Innledning

I norsk rett fastsetter forvaltningsloven § 13 den generelle taushetspliktsbestemmelsen for forvaltningen.³ Bestemmelsens første ledd fastsetter taushetsplikt for personlige forhold og konkurransemessige forhold. Det avgrenses her mot taushetsplikt om forhold som det av konkurransemessige grunner er av betydning å hemmeligholde, fordi taushetsplikt om slike forhold ikke anses relevant for ekspertgruppens utredning.

Taushetsplikten er en personlig plikt for fysiske personer og ikke for forvaltningsorganer eller offentlige myndigheter som sådan. Det er altså personer som er ansatt i forvaltningsorganet som har taushetsplikt, ikke organet. Taushetsplikten vil derfor som utgangspunkt være til hinder for deling av taushetsbelagte opplysninger mellom ansatte i samme forvaltningsorgan og mellom ansatte i forskjellige forvaltningsorganer.

Deling av opplysninger om noens personlige forhold mellom ulike offentlige organer vil for alle tenkelige forhold også utgjøre behandling av personopplysninger etter personvernregelverket.⁴ Personvernforordningen gjelder helt eller delvis automatisert behandling av personopplys-

³ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven).

Boks 3.1 Forskjellen på personopplysninger og personlige forhold

Ansatte i forvaltningsorganer har etter forvaltningsloven § 13 første ledd taushetsplikt om «noens personlige forhold». Med personlige forhold menes sensitive eller private opplysninger som de fleste vil holde for seg selv. Personlige forhold er nesten alltid personopplysninger, men det er viktig å merke seg at personopplysninger ikke alltid er personlige forhold.

Med personopplysninger menes alle opplysninger som kan identifisere en enkeltperson. Forskjellen på «personlige forhold» etter taushetspliktreglene og personopplysninger etter personvernregelverket er derfor sentralt.

Eksempler på forskjellen mellom personlige forhold og personopplysninger:

Personlige forhold	«Adam» sliter med mye skolefravær og har begynt å ruse seg og henge på bussterminalen med eldre ungdommer. Han sliter etter foreldrenes opprørende skilsmisse som skyldes morens alkoholmisbruk og farens personlige konkurs. <i>Dette er nærmest alltid også personopplysninger. Opplysningene vil være personlige forhold og personopplysninger om både barnet, moren og faren.</i>
Personopplysning	«Adam» er en skoleelev og spiller fotball på fritiden. <i>Dette er ikke alltid «personlige forhold» underlagt taushetsplikt.</i>

ninger og ikke-automatisert behandling av personopplysninger som inngår eller skal inngå i et register. Både behandling av personopplysninger ved bruk av informasjonsteknologi og manuell behandling av personopplysninger vil dermed komme inn under personvernregelverkets virkeområde, så lenge opplysningene inngår eller skal inngå i et register. Ren muntlig deling av personopplysninger fra et forvaltningsorgan til et annet vil dermed være behandling av personopplysninger, hvis personopplysningene kommer fra et register eller skal struktureres på en måte som er gjenfinnbar. I senere praksis fra EU-domstolen har det blitt klarlagt at muntlig deling av opplysninger som inngår i et register også vil kunne kreve et behandlingsgrunnlag.⁵

For at behandling av personopplysninger som også er personlige forhold omfattet av taushets-

plikt skal være lovlig, må det for det første foreligge et gyldig taushetspliktunntak. For det andre må taushetspliktunntaket også oppfylle kravene til behandlingsgrunnlag etter personvernregelverket, samt at ytterligere krav i personvernregelverket må være oppfylt. Punkt 3.3.2–3.3.3 vil analysere sammenhengen mellom taushetspliktunntakene etter nasjonal rett og behandlingsgrunnlagene etter personvernregelverket.⁶

I det følgende behandles taushetspliktens formål (punkt 3.3.2) og taushetspliktunntakene i form av regler om opplysningsplikt og opplysningsrett (punkt 3.3.3).

3.3.2 Ulike taushetspliktsbestemmelser og formålene bak dem

Taushetsplikten etter forvaltningsloven gjelder for enhver som gjør tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd. I juni 2025 ble det vedtatt ny forvaltningslov, men loven har per juni 2026 ikke trådt i kraft. Taushetspliktbestemmelsene i forvaltningsloven

⁴ Med personvernregelverket menes i det følgende lov 15. juni 2019 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og forordning (EU) 2016/679 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (personvernforordningen). Personvernforordningen gjelder som norsk lov, jf. personopplysningsloven § 1. Se ytterligere punkt 3.5.

⁵ Se EU-domstolens dom 7. mars 2024 i sak C-740/22 *Endemol Shine Finland Oy* avsnitt 39 der muntlig deling av informasjon om en straffedom ble regnet som «behandling» av personopplysninger.

⁶ Se Prop. 79 L (2024–2025) *Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)* s. 186. Proposisjonen er forarbeid til den nye forvaltningsloven 2025 (lov 20. juni 2025 nr. 81 om saksbehandlingen i offentlig forvaltning), som foreløpig ikke er trådt i kraft per juni 2026. Beskrivelsen er dekkende også for rettsstilstanden etter dagens forvaltningslov.

av 1967 er videreført i ny lov, mens taushetsplikt-tunntakene i stor grad er videreført med enkelte redaksjonelle endringer. Taushetsplikten etter forvaltningsloven er en plikt til å hindre at andre «får adgang eller kjennskap» til informasjonen underlagt taushetsplikt. Denne plikten vil innebære både en plikt til ikke å videreformidle taushetsbelagte opplysninger til andre, og en aktiv plikt til å forhindre at andre får tilgang eller kjennskap til de taushetsbelagte opplysningene.

Formålet med taushetsplikten etter forvaltningsloven er å beskytte forvaltningens brukere mot at sensitive opplysninger kommer på avveie. Hovedhensynene bak taushetspliktsbestemmelsen er å sikre personopplysningsvernet og privatlivet til personer som er i kontakt med forvaltningsorganer og å sikre tillitsforholdet mellom forvaltningen og forvaltningens brukere.⁷

For lovbestemt taushetsplikt i særlover, kan begrunnelsen bak taushetsplikten være mer sammensatt. Taushetsplikt om folks «legems- eller sykdomsforhold eller andre personlige forhold som de får vite om i egenskap av å være helsepersonell», jf. helsepersonelloven § 21, er for eksempel begrunnet i flere ulike formål. Den er begrunnet både i vern av privatlivet for pasienten (konfidensialitetsvern) og tillitsforholdet mellom helsepersonell og pasienten. I tillegg er den begrunnet i samfunnsvernet ved at den bidrar til at pasienter skal oppsøke helsevesenet av hensyn til samfunnet for øvrig, for eksempel ved utbrudd av smittsomme sykdommer.⁸

Barnevernet har en egen taushetspliktsbestemmelse i barnevernsloven § 13-1. Etter barnevernsloven § 13-1 andre ledd omfatter barnevernets taushetsplikt også opplysninger om «fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted. Opplysning om oppholdssted kan likevel gis når det er klart at det ikke vil skade tilliten til barnevernet å gi slik opplysning». Slike opplysninger regnes som hovedregel ikke som personlige forhold etter de generelle reglene i forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven § 13 andre ledd. Begrunnelsen for spesialreguleringen er at opplysningene, sammenholdt med kjennskap til at de

kommer fra barneverntjenesten, kan avsløre et klientforhold. Et klientforhold til barneverntjenesten vil regnes som «noens personlige forhold» etter taushetspliktsbestemmelsen i forvaltningsloven § 13.⁹ Hovedformålet med taushetspliktsbestemmelsen i barnevernsloven er dermed å beskytte den enkeltes personvern.

Sosialtjenesteloven § 44 andre ledd og Nav-loven § 7 første ledd første punktum har en tilsvarende taushetspliktsbestemmelse som barnevernsloven § 13-1. Taushetsplikten for kommunalt og statlig Nav omfatter nærmere opplistede opplysninger i tillegg til det som er omfattet av taushetsplikten etter forvaltningsloven. Taushetspliktsbestemmelsene i sosialtjenesteloven og Nav-loven skal beskytte den enkeltes personvern ved å bevare taushet om følsomme opplysninger i form av et klientforhold med kommunalt eller statlig Nav. Det finnes tilsvarende taushetspliktsbestemmelser i krisesenterlova § 5 andre ledd.¹⁰ Denne taushetspliktsbestemmelsen skal ivareta personvernet og verne den voldsutsattes liv og helse.¹¹

Formålet med politiets taushetsplikt er langt på vei sammenfallende med den alminnelige taushetsplikten etter forvaltningsloven, men er annerledes på to punkter:

Politiets taushetsplikt gjelder også opplysninger som det er nødvendig å holde hemmelig av hensyn til etterforskningen i den enkelte sak, hensynet til spanings- og etterretningsvirksomhet eller hensynet til politiets operative virksomhet og organisering, jf. politiregisterloven § 23 andre ledd.

Politiet har videre adgang til å dele enkelte taushetsbelagte opplysninger blant annet av hensyn til mottakeren, eller i et kriminalitetsforebyggende samarbeid (§ 27 og §§ 30 og 31), sammenlignet med forvaltningsorganer.¹² Politiets taushetsplikt er begrunnet i både hensynet til den enkelte som opplysningene gjelder og hensynet til politiets egen virksomhet. Begrunnelsen og formålet bak politiets taushetsplikt er delvis annerledes enn formålet med taushetsplikt etter forvaltningsloven. Etter forvaltningslovens taushetspliktsbestemmelse er ikke formålet å verne om offent-

⁷ Se Ot.prp. nr. 3 (1976–77) *Om lov om endringer i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.)* s. 13.

⁸ Se NOU 1993: 33 *Helsepersonells rettigheter og plikter* s. 123 og Anne Kjersti Cecelia Befring. Karnov lovkommentar: Helsepersonelloven – hpl 1999, note 1 til § 21, Lovdata.no (hentet 1. oktober 2025). Se også familievernkontorloven § 5 første ledd som viser tilbake til taushetspliktsbestemmelsen i helsepersonelloven.

⁹ Se Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernsloven* s. 414.

¹⁰ Lov 19. juni 2009 nr. 44 om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova).

¹¹ Se Ot.prp. nr. 96 (2008–2009) *Om lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova)* s. 79.

¹² Se også politiloven § 24 tredje ledd. Se Tor-Geir Myhrer (2024). *Politiets lovkommentar*. Universitetsforlaget Juridika og Kai Spurkland (2025). *Politiets lovkommentarer*.

lige interesser og å beskytte forvaltningens egen virksomhet.¹³

For opplysninger som politiet har fått adgang til via kommunikasjonskontroll, gjelder det en egen taushetspliktsbestemmelse etter straffeprosessloven § 216 i. Etter bestemmelsen skal alle bevare taushet om at det er begjært eller besluttet kommunikasjonskontroll i en sak og om opplysninger som fremkommer i kontrollen. Det gjelder egne taushetspliktsunntak i straffeprosessloven § 216 i bokstav a. til k. for slike opplysninger.¹⁴ Videre har politiet egne taushetspliktsbestemmelser for tvangsmidler begjært av politiets sikkerhetstjeneste i forebyggende øyemed, jf. politiloven § 17 f. Disse særlige taushetspliktsbestemmelsene for politiet i straffeprosessloven og politiloven skal i all hovedsak bevare taushet om opplysninger av hensyn til etterforskningen og hemmelighold av politiets metoder, i tillegg til å beskytte den enkeltes personvern.

Hovedformålet med reglene om taushetsplikt kan, som gjennomgangen viser, variere mellom forvaltningslovens hovedregel i forvaltningsloven § 13 og de ulike sær- og sektorlovene.¹⁵ Hovedformålet med taushetsplikt for personlige forhold er likevel å sikre konfidensialitetsvern av informasjon som etter sin art er følsomme. Sikringen av konfidensialitet om noens personlige forhold har menneskerettslig vern, jf. blant annet Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, som behandles nedenfor i punkt 2.4.

Taushetsplikten er ikke absolutt verken etter forvaltningsloven eller etter de ulike sær- og sektorlovene. Taushetsplikten er ikke til hinder for deling av opplysninger hvis:

1. en opplysningsplikt forplikter noen som gjør arbeid eller tjeneste for et forvaltningsorgan eller en annen myndighet til å dele opplysninger, eller
2. en opplysningsrett gir noen som gjør arbeid eller tjeneste for et forvaltningsorgan adgang til å dele opplysninger.

Ulike offentlige organer har ulike taushetspliktsregler og ulike taushetspliktunntak. Fra lovgivers

side er dette langt på vei tilsiktet. I tverretatlige samarbeid for kriminalitetsforebygging vil ulike taushetspliktunntak for ulike organer, for eksempel politiet på den ene siden og helsepersonell på den andre, føre til at representanter fra noen organer kan dele mer enn representanter fra andre organer.

3.3.3 Taushetspliktsunntak: regler om opplysningsplikt og opplysningsrett

3.3.3.1 Aktiv opplysningsplikt: Avvergingsplikten

Aktive opplysningsplikter kjennetegnes av at det er plikt til å dele opplysninger, uten hinder av taushetsplikt, dersom visse vilkår er oppfylt. Avvergingsplikten i straffeloven § 196 er et eksempel på en slik opplysningsplikt. Dersom vilkårene i bestemmelsen er oppfylt, er det straffbart ikke å søke å avverge handlingen «gjennom anmeldelse eller på annen måte». Avvergingsplikten kan i noen tilfeller oppfylles ved å hindre lovbruddet uten å dele informasjon. Avvergingshandlinger vil likevel ofte oppfylles mest effektivt ved å varsle politiet eller andre myndigheter.

Avvergingsplikten gjelder for enhver, også for ansatte i forvaltningsorganer som har taushetsplikt. Det er uttrykkelig fastsatt i bestemmelsen at avvergingsplikten gjelder uten hensyn til taushetsplikt, jf. straffeloven § 196 første ledd siste punktum.

Hvis noen får kjennskap om at noen planlegger å gjennomføre en straffbar handling som er opplistet i straffeloven § 196, oppstår det en plikt til å dele opplysninger selv om det da røpes informasjon som er underlagt taushetsplikt. Det er straffbart med en strafferamme på fengsel inntil ett år å unnlate gjennom anmeldelse eller på annen måte å søke å avverge de opplistede lovbruddene eller følgene av dem, på et tidspunkt da dette fortsatt er mulig, og det fremstår som sikkert eller mest sannsynlig at lovbruddet er eller vil bli begått. I praksis er avvergingsplikten lite benyttet som straffebestemmelse.¹⁶ Den praktisk viktige funksjonen avvergingsplikten har, er å fungere som taushetspliktunntak, jf. straffeloven

¹³ Se Jon Sverdrup Efstad og Camilla Selman, Taushetsplikt i forvaltningen, Universitetsforlaget, 2021 s. 21.

¹⁴ Disse unntakene er snevrere enn etter politiregisterloven kapittel 6. Se ytterligere HR-2020-1263-A og Erik Keiserud mfl., Straffeprosessloven, Juridika, oppdatert 1. mars 2026; Thomas Frøberg mfl. Karnov lovkommentarer, oppdatert 8. august 2023.

¹⁵ I utredningen brukes betegnelsen særlov om taushetspliktsbestemmelser i for eksempel politiregisterloven og helsepersonelloven og sektorlov på forvaltningsrettslige sektorlover som barnevernsloven og sosialtjenesteloven.

¹⁶ Se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)* s. 261. Se også Ingrid Løining Ørum, Professionals' Responses to Aggravated Intimate Partner Violence: A Study of the Norwegian Duty to Avert in Criminal Case Documents. *Bergen Journal of Criminal Law & Criminal Justice*, (2025) 13(2), 38–70. <https://boap.uib.no/index.php/BJCLCJ/article/view/4680>

§ 196 første ledd andre punktum.¹⁷ En rekke av de straffbare handlingene som er nevnt i straffeloven § 196 første ledd bokstav a til c, er relevante for ekspertgruppens mandat.

I tilknytning til mandatområdet voldelig ekstremisme er både straffeloven § 129 (straff for deltakelse mv. i voldelig sammenslutning med politisk mål), §§ 131, 133, 138 og 139 (terrorhandlinger, terrorforbund, terrorbombing og kapring av luftfartøy og skip) omfattet av avvergingsplikten. I tilknytning til vold og overgrep i nære relasjoner, er straffeloven § 282 (mishandling i nære relasjoner) en av straffebestemmelsene som avvergingsplikten omfatter. Også flere seksuallovbrudd er aktuelle for dette forebyggingsformålet.

I relasjon til kriminalitet som begås av barn og unge, vil avvergingsplikten etter straffeloven § 196 kun omfatte lovbruddene som er opplistet, og dermed bare alvorlige tilfeller. Eksempelvis er drap eller forbund om drap (straffeloven § 275 og § 279), ran (§ 327), fremkalling av fare for allmennheten (§ 355), mishandling i nære relasjoner (§ 282 og § 283), grov frihetsberøvelse og forbund om frihetsberøvelse (§ 255 og § 256), grov menneskehandel (§ 258), § 274 (grov kroppsskade) og flere seksuallovbrudd, omfattet.

Andre straffbare forhold som for eksempel utpressing, tyveri, kroppskrenkelse eller (ordinær) kroppsskade vil derimot ikke utløse avvergingsplikt etter straffeloven § 196.

For at vilkårene for avvergingsplikt etter straffeloven § 196 skal være oppfylt og gi rettslig grunnlag for deling av taushetsbelagte opplysninger, må det fremstå for avvergeren som sikkert eller mest sannsynlig at lovbruddet vil bli begått (eller at følgen vil inntre dersom lovbruddet allerede er begått). Videre må den som skal dele taushetsbelagte opplysninger vurdere om den straffbare handlingen man frykter skal skje rammes av en av de opplistede straffebestemmelsene.

Hvis det for eksempel bare er en mulighet for, men ikke er «mest sannsynlig» at en person vil bli utsatt for mishandling i nære relasjoner, vil straffeloven § 196 ikke gi plikt til å dele opplysningene. Det kan være krevende å vurdere om det er sannsynlig at terskelen for mishandling i nære relasjoner vil bli oppfylt, eller om det dreier seg om straffbar vold eller krenkelser av lavere alvorlighetsgrad som ikke vil utløse avvergingsplikt.

Spørsmålet vil typisk kunne være om de begåtte handlingene gjør det sikkert eller mest sannsynlig at volden eller de andre krenkelsene vil eskalere slik at det går over terskelen for

eksempelvis straffeloven § 282 (mishandling i nære relasjoner). En ansatt med taushetsplikt kan varsle for å forhindre fremtidig mishandling i nære relasjoner selv om gjerningspersonene ennå ikke har nådd opp til denne terskelen. Formålet med avvergingsplikten er å hindre fremtidige overtredelser. Slike vurderinger er skjønnsmessige og kan være vanskelige.¹⁸ I en situasjon der det er berettiget tvil om det man varsler om rammes av et straffebud, fremgår det av veilederen om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen punkt 2.2.2 at taushetsplikten ikke vil være brutt:

Dersom man foretar en forsvarlig vurdering og varsler, vil ikke taushetsplikten være brutt, selv om en senere rettslig vurdering viser at forholdet ikke ble rammet av straffebudet mot mishandling i nære relasjoner. Det avgjørende er at man hadde informasjon som gjorde det 'mest sannsynlig' at slike krenkelser ville bli begått om man ikke varslet.¹⁹

Det er likevel slik at forebygging generelt ikke kan hjemles i avvergingsplikten etter straffeloven § 196. Bestemmelsen er bare aktuell som grunnlag for unntak fra taushetsplikten når risikoen er høy – når det er sikkert eller mest sannsynlig at den alvorlige kriminaliteten vil bli begått – og den kan ikke benyttes til forebygging på et tidligere stadium i en risikoutvikling.

Avvergingsplikten ble beskrevet slik av evalueringsutvalget etter Kongsberghendelsen:

Disse hjemlene gir imidlertid ikke ytringsrett (eller -plikt) i en mer generelt forebyggende setting som er aktuell for det formaliserte samarbeidet.²⁰

3.3.3.2 Aktiv opplysningsplikt for helsepersonell

Helsepersonelloven inneholder en egen aktiv opplysningsplikt for helsepersonell, jf. lovens § 31, som gir helsepersonell plikt til å varsle nødetater uten hinder av taushetsplikt dersom dette er «nød-

¹⁸ Jon Sverdrup Efestad og Camilla Selman, Taushetsplikt i forvaltningen, Universitetsforlaget, 2021 s. 197.

¹⁹ Se Justis- og beredskapsdepartementet, Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen – en veileder punkt 2.2.2 og Morten Holmboe, Tale eller Tie, Gyldendal, 2017 s. 32.

²⁰ Steinar Vee Henriksen, Torgeir Brenden, Linda Hoel, Bjørn Ivar Kruke og Tor-Geir Myhrer, Evaluering av PSTs og politiets håndtering i tilknytning til Kongsberghendelsen 13. oktober 2021 s. 201.

¹⁷ Ibid.

vendig for å avverge alvorlig skade på person eller eiendom». Bestemmelsen kan anses som et nødrettslig unntak fra taushetsplikten og har en høy terskel for å kunne anvendes. Nødvendighetskravet innebærer videre at det ikke må gis mer taushetsbelagte opplysninger til politiet og brannvesenet enn det som er nødvendig for å avverge skaden på person eller eiendom. Høyesteretts avgjørelse inntatt i Rt. 2008 s. 1491 gir en viss veiledning om plikten for helsepersonell til å varsle nødetatene. En asylsøker hadde sagt til en psykiater at han skulle skaffe seg en hagle og ta livet av en navngitt politibetjent i politiets utlendingsenhet. Høyesteretts avgjørelse gjaldt fastsettelse av straffen for truslene pasienten hadde fremsatt, men Høyesterett uttalte at psykiateren hadde plikt til å varsle politiet om trusselen.²¹ I helsedirektoratets lovkommentarer til bestemmelsen fremgår det at bestemmelsen ikke alltid krever at helsepersonell har visshet eller sikker kunnskap om at situasjonen kommer til å føre til alvorlig skade på liv eller helse.²² I slike situasjoner har personellet ofte lite tid til rådighet og tiden er ofte avgjørende for muligheten til å begrense skadeomfanget. Deres helsepersonellet har gjort adekvate forsøk på å få klarhet i situasjonen, eller dersom vurderingen av om vilkårene i bestemmelsen er oppfylt er basert på erfaringsmessig påregnelig utvikling av risiko, vil det ikke utgjøre et taushetspliktsbrudd.²³

3.3.3.3 Aktiv opplysningsplikt på grunn av hjelpeplikten i straffeloven

En annen bestemmelse som vil kunne medføre plikt til å dele taushetsbelagte opplysninger er straffeloven § 287. Etter bestemmelsens første ledd bokstav a) er det straffbart å unnlate etter evne å hjelpe en person som er i åpenbar fare for å miste livet eller bli påført betydelig skade på kropp eller helse. Etter straffeloven § 287 første ledd bokstav b) er det straffbart å unnlate ved anmeldelse eller på annen måte etter evne å avverge brann, oversvømmelse, sprengning eller lignende ulykke som medfører fare for menneskeliv eller betydelig skade på kropp eller helse. Forholdet til taushetsplikten er ikke uttrykkelig regulert i bestemmelsen, men det er sikker rett at hjelpeplikten går foran taushetsplikt.²⁴

²¹ Se Rt. 2008 s. 1491 avsnitt 17.

²² Helsedirektoratet, helsepersonelloven med kommentarer § 31. Tilgjengelig på: <https://www.helsedirektoratet.no/rundskriv/helsepersonelloven-med-kommentarer/opplysningsplikt-m.v/-31.opplysninger-til-nodetater>.

²³ Ibid.

Hjelpeplikten etter straffeloven § 287 kan for eksempel aktualiseres dersom noen med taushetsplikt har informasjon om at noen er i ferd med å ta sitt eget liv og unnlater å varsle. I et slikt tilfelle vil hjelpeplikten etter straffeloven § 287 gå foran taushetsplikten og vedkommende vil være forpliktet til å dele opplysninger som er nødvendig for å avverge skaden.

3.3.3.4 Meldeplikt etter barnevernsloven

Barnevernsloven § 13-2 gir i nærmere opplistede tilfeller varslingsplikt til barnevernet som går foran taushetsplikten.²⁵ Meldeplikten etter bestemmelsen gjelder når

- det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller utsatt for annen alvorlig omsorgssvikt
- det er grunn til å tro at et barn har en livstruende eller annen alvorlig sykdom eller skade og ikke kommer til undersøkelse eller behandling
- det er grunn til å tro at et barn med nedsatt funksjonsevne eller et spesielt hjelpetrengende barn ikke får dekket sitt særlige behov for behandling eller opplæring
- et barn har utsatt sin utvikling for alvorlig fare ved å begå alvorlige eller gjentatte lovbrudd, ved problematisk bruk av rusmidler, eller ved å ha vist annen form for utpreget skadelige handlinger
- det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel.

Bestemmelsen kan gi grunnlag for unntak fra taushetsplikten for å varsle barnevernet om barn som blir utsatt for vold og overgrep i nære relasjoner og for barn som begår alvorlige eller gjentatte lovbrudd, etter bokstav a) og d). Disse bestemmelsene vil bare kunne benyttes som taushetspliktsunntak når barn og ungdom har begått alvorlige og gjentatte lovbrudd (bokstav d) og ved mistanke om mishandling eller alvorlig omsorgssvikt (bokstav a). Bestemmelsen vil ikke kunne benyttes på et tidlig stadium av en kriminalitetsutvikling. I bokstav a–c, og e er kravet «grunn til å tro» for at meldeplikten skal utløses. Kravet er beskrevet slik i forarbeidene til barnevernsloven:

²⁴ Se NOU 2015: 3 *Advokaten i samfunnet* punkt 15.3.1.2.

²⁵ Barnevernsloven § 13-2 er speilet i helsepersonelloven § 33 andre ledd.

Kravet om 'grunn til å tro' innebærer at det må foreligge en begrunnet bekymring for at barnet befinner seg i en situasjon som omtalt i bestemmelsen. Det er ikke et krav om sannsynlighetsovervekt eller sikker viten for å utløse meldeplikt, men det kreves noe mer enn kun en vag mistanke.²⁶

Etter barnevernsloven § 13-2 bokstav d) er kunnskapskravet formulert annerledes. Her kreves det at barnet har utvist atferd som kan gi grunnlag for plassering i institusjon etter barnevernsloven.²⁷ Meldeplikten inntreffer altså etter at atferden det skal meldes om er begått. Et særskilt spørsmål er hvilket beviskrav som gjelder for om barnet har begått alvorlige eller gjentatte lovbrudd for at man lovlig kan varsle etter barnevernsloven § 13-2 bokstav d). Spørsmålet er ikke omtalt i forarbeidene, men ordlyden «å begå alvorlige eller gjentatte lovbrudd» taler for at det må være sannsynlighetsovervekt for at ungdommen har begått lovbrudd før vilkårene for å melde er oppfylt.

Bestemmelsen gir kun et taushetspliktunntak overfor barnevernet og ikke overfor andre offentlige organer og tjenester som kan ha en rolle i kriminalitetsforebyggende arbeid.

Varslingsplikten etter bestemmelsen gjelder uten hinder av taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 og taushetsplikt etter helsepersonelloven, psykisk helsevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven, familievernkontorloven og privatskolelova. Etter barnevernsloven § 13-2 andre ledd gjelder også varslingsplikten for private som utfører oppgaver for staten, fylkeskommuner eller kommuner, og for de som utfører slike oppgaver på vegne av organisasjoner.

Aktive opplysningsplikter gir bare unntak for taushetsplikten for opplysningene som er nødvendig for å avverge de nærmere opplistede straffbare forholdene, skadene eller farene. Taushetsplikten vil dermed fortsatt gjelde for opplysninger om personlige forhold som det ikke er nødvendig å dele i det konkrete tilfellet, dersom det ikke foreligger en annen hjemmel for å dele.

3.3.3.5 Responderende opplysningsplikter

Aktive opplysningsplikter gjelder dersom vilkårene for opplysningsplikten er oppfylt. Noen taushetspliktsunntak er responderende, det vil si at unntaket fra taushetsplikten kun gjelder dersom et annet forvaltningsorgan eller myndighet har forespurt om å få utlevert informasjonen.

Eksempel på en slik responderende opplysningsplikt er barnevernsloven § 13-4 som gir barneverntjenesten hjemmel for å gi pålegg til andre offentlige myndigheter om å gi taushetsbelagte opplysninger til barnevernstjenesten for at barnevernet skal vurdere, forberede og behandle de sakene som er opplistet i barnevernsloven § 13-4 første ledd bokstav a) til n).²⁸

Denne bestemmelsen vil kun ha betydning for tverretattlig kriminalitetsforebyggende samarbeid dersom barnevernstjenesten inngår i samarbeidet og benytter seg av det responderende taushetspliktunntaket. Taushetsplikten vil kun oppheves overfor barnevernet, og informasjonen kan ikke deles med andre offentlige organer enn barnevernet.

3.3.4 Taushetspliktsunntak: regler om opplysningsrett

3.3.4.1 Innledning

Det foreligger også en rekke unntak fra taushetsplikten som gir en rett, men ikke en plikt til å dele opplysninger. I det følgende redegjøres det for taushetspliktunntakene som gir opplysningsrett, med særlig fokus på hvordan disse unntakene kan fungere som delingsgrunnlag i tverretattlige samarbeid for forebygging av kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme.

Det kan reises spørsmål om hva det vil innebære at opplysninger kan deles på grunn av et taushetspliktunntak. Vil det innebære at opplysningene ikke lenger er taushetsbelagt, eller at deling av taushetsbelagte opplysninger i tråd med

²⁶ Se Prop. 169 L (2016–2017) *Endringer i barnevernsloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)* s. 125. Ordlyden i barnevernsloven ble endret med virkning fra 1. januar 2026. Endringen innebar ingen realitetsendringer, jf. Prop. 83 L (2024–2025) *Endringer i barnevernsloven mv. kvalitetsløftet i barnevernet* s. 300.

²⁷ Se Prop. 169 L (2016–2017) *Endringer i barnevernsloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)* s. 126.

²⁸ Vedtak om medisinsk undersøkelse og behandling, vedtak om behandling av barn som har særlige behandlings- og opplæringsbehov, akuttvedtak om omsorgsovertakelse, vedtak om midlertidig flytteforbud, akuttvedtak om plassering i barnevernsinstitusjon, akuttvedtak om plassering av barn i institusjon når det er fare for menneskehandel, vedtak om omsorgsovertakelse, oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse, vedtak om fratakelse av foreldreansvar, vedtak om oppheving av vedtak om fratakelse av foreldreansvar, vedtak om adopsjon, vedtak om plassering i barnevernsinstitusjon uten samtykke, vedtak om plassering i institusjon ved fare for menneskehandel og vedtak om samvær.

Boks 3.2 Delingsgrunnlag

Alle som jobber i det offentlige har taushetsplikt om det de får vite om andre menneskers personlige forhold. Taushetsplikten er en personlig plikt som pålegger den enkelte ansatte og ikke forvaltningsorganet. For å dele informasjonen, må man ha unntak fra taushetsplikten.

Når opplysninger om noens personlige forhold deles mellom offentlige organer regnes det som behandling av personopplysninger etter personvernregelverket.

Samtidig må myndigheten, der den ansatte arbeider, ha et behandlingsgrunnlag etter personvernregelverket. Det er forvaltningsorganet som er ansvarlig for å ha dette grunnlaget som gjør behandlingen lovlig. Behandling av personopplysninger er som utgangspunkt ulovlig. Delingen til et annet forvaltningsorgan krever derfor et behandlingsgrunnlag.

For at deling av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger fra et forvaltningsorgan til et annet skal være lovlig, kreves:

1. et gyldig unntak fra taushetsplikten, og
2. et behandlingsgrunnlag for at organet skal kunne behandle personopplysninger for delingen.

Begge vilkårene må være oppfylt for å unngå å bryte taushetsplikten og for lovlig å behandle personopplysninger. Dette vil i det følgende bli referert til som delingsgrunnlag. Hvis man kun har et gyldig unntak fra taushetsplikten, vil forvaltningsorganet kunne risikere å bryte personvernregelverket. Hvis man bare har et behandlingsgrunnlag, vil den ansatte kunne risikere straff for taushetspliktbrudd. I tillegg må delingsgrunnlaget oppfylle menneskerettslige krav etter for eksempel EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102.

et unntak ikke vil krenke taushetsplikten? Taushetspliktunntak vil som hovedregel innebære at opplysningene kan deles i tråd med unntaket, men at taushetsplikten fortsatt gjelder for annen deling.²⁹ Taushetsplikten er kun begrenset så langt opplysningsretten rekker. Taushetsplikten viker bare når det er nødvendig for formålet med delingen, men ikke lenger. Opplysningsretten medfører kun at den ansatte kan dele det som er nødvendig for formålet som begrunner opplysningsretten.

Taushetsplikten er som utgangspunkt en personlig plikt for den enkelte ansatte. Ved deling av opplysninger som i utgangspunktet er underlagt taushetsplikt, må likevel også det enkelte forvaltningsorgan forsikre seg om at vilkårene for deling av opplysningene etter et taushetspliktunntak er oppfylt. Videre må forvaltningsorganet sørge for at delingen skjer i tråd med taushetspliktunntaket, og at de faktiske forhold som ligger til grunn for å benytte unntaket, har tilstrekkelig notoritet.³⁰

3.3.4.2 Samtykke

Det fremgår av forvaltningsloven § 13 a nr. 1 at taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 ikke er til hinder for at opplysninger gjøres kjent for andre «i den utstrekning de som har krav på taushet samtykker».

Også andre lovbestemmelser gir adgang til å samtykke til deling av taushetsbelagte opplysninger. Helsepersonelloven § 22 første ledd har for eksempel tilsvarende ordlyd som forvaltningsloven § 13 a første ledd nr. 1.

Etter forvaltningsloven § 13 a nr. 1 er det «de som har krav på taushet» som må samtykke til at taushetsbelagte opplysninger kan deles. Samtykke må derfor innhentes fra alle «de som har krav på taushet». Samtykke som delingsgrunnlag i tverretatlige kriminalitetsforebyggende samarbeid kan illustreres med et eksempel. Hvis en kommune har en tverretatlig samarbeidsmodell på enkeltsaknivå og ønsker å dele informasjon med et annet organ om en 16-årig elev som har utøvd vold mot en annen elev på skolen, vil det utgjøre taushetsbelagte opplysninger om begge elevene, både gjerningsperson og fornærmede.³¹

²⁹ Se Prop. 79 L (2024–2025) *Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)* s. 176

³⁰ Se Sivilombudets uttalelse SOM-2015-3400 punkt 4.

³¹ Se Jon Sverdrup Ejfestad og Camilla Selman, Taushetsplikt i forvaltningen, Universitetsforlaget, 2021 s. 205.

Tabell 3.1 Oversikt over aldersgrenser for samtykke til informasjonsdeling

Grunnlag	Alder	Rett til medvirkning
Deling av noens personlige forhold, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 1.	18 år, jf. vergemålsloven § 9.	Rett til medvirkning i tråd med alder og modenhet, jf. barnekonvensjonen artikkel 12, samt barneloven § 31.
Deling av helseopplysninger, jf. helsepersonelloven.	16 år, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3 (1) b). Fra 12 år dersom det «foreligger gode grunner for det».	Barnet har rett til å uttale seg, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4.
Deling av helseopplysninger, jf. helsepersonelloven.	Før fylte 12 år er det den eller de med foreldreansvaret som kan samtykke til opphevelse av taushetsplikten.	Barnet har rett til å uttale seg, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4.
Deling av opplysninger fra barnevernstjenesten.	18 år, jf. vergemålsloven § 9. Før fylte 18 år kan den som har foreldreansvaret samtykke, jf. fvl. § 13 a nr. 1, jf. vergemålsloven § 9.	Barnet har rett til å uttale seg og barnets syn skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og utvikling, jf. barnevernsloven § 1-4 andre ledd.

Begge må samtykke i et slikt tilfelle, forutsatt at det skal deles ellers taushetsbelagte opplysninger om dem.

Å samtykke til å oppheve taushetsplikten er en rettslig handling.³² Mindreårige kan i utgangspunktet ikke selv samtykke til deling av taushetsbelagte opplysninger, jf. vergemålsloven § 9. Hvis ellers taushetsbelagte opplysninger skal deles i et tverretattlig samarbeid, vil vergen(e) til barnet måtte samtykke til delingen.

Unntak fra aldersgrensen i vergemålsloven § 9 kan være særlig bestemt. For eksempel gjelder det egne aldersgrenser for å gi samtykke til deling av taushetsbelagte opplysninger etter helselovgivningen. Personer mellom 16 og 18 år kan selv samtykke til deling av opplysninger underlagt taushetsplikt etter helsepersonelloven, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3 første ledd bokstav b). Personer mellom 12 og 16 år har rett til å gi samtykke til deling dersom det foreligger gode grunner for det, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4, jf. § 4-3 første ledd bokstav c). Før fylte 12 år er det, med unntak av ekstraordinære situasjoner, den eller de som har foreldreansvaret som kan samtykke til opphevelse av taushetsplikten. Barn under 12 år har rett til å uttale seg, jf. pasient- og brukerrettighetsloven §§ 4-3 og 4-4.

Ved deling av opplysninger fra barnevernstjenesten, er det også vergen til barnet som kan samtykke til deling av opplysninger. Etter barnevernsloven § 1-4 andre ledd har barnet rett til informasjon om hva opplysninger skal brukes til og hvem som skal få innsyn i opplysningene. Videre har barnet «rett til å uttale seg før det bestemmes at opplysningene skal deles, og barnets syn skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet».

I tabell 3.1 fremgår de ulike aldersgrensene for når barn har rett til å gi samtykke og når barnet skal kunne medvirke til samtykket som gis.

Kravene til et samtykke etter forvaltningsloven § 13 nr. 1 bokstav a) fremgår av forarbeidene til ny forvaltningslov.³³ På side 430 i proposisjonen fremgår følgende:

Samtykket må oppfylle kravene som stilles til samtykke i personvernforordningen for å kunne danne grunnlag for unntak fra taushetsplikt, se særlig kravene som oppstilles i forordningen artikkel 4 nr. 11, artikkel 7, artikkel 6 nr. 1 bokstav a og artikkel 9 nr. 2 bokstav a.

For at et samtykke skal være gyldig som grunnlag for deling av taushetsbelagte opplysninger i kriminalitetsforebyggende samarbeid etter reglene i

³² Se Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) *Om lov om vergemål (vergemålsloven)* s. 172.

³³ Prop. 79 L (2024–2025) *Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*.

forvaltningsloven, må samtykket altså være i tråd med kravene etter personvernforordningen.

Samtykke som unntak fra taushetsplikten er i praksis mye brukt som rettslig grunnlag for unntak fra taushetsplikten i kriminalitetsforebyggende samarbeid.³⁴ Informasjon om noens personlige forhold vil også, som hovedregel og for alle praktiske formål, være personopplysninger etter personvernregelverket. Et samtykke etter forvaltningsloven § 13 a første ledd nr. 1 må derfor også oppfylle kravene til samtykke etter personvernforordningen. Samtykke som delingsgrunnlag av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger i tverretatlige samarbeid for kriminalitetsforebygging vil drøftes ytterligere etter at det er redegjort for kravene til samtykke i personvernregelverket i punkt 3.5. Konklusjonen i det nevnte punktet er at samtykke, som klart utgangspunkt, ikke kan brukes som behandlingsgrunnlag for personopplysninger i tverretatlige samarbeid for forebygging av kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme.³⁵

3.3.4.3 Anonymisering

Etter forvaltningsloven § 13 a nr. 2 er taushetsplikten ikke til hinder for at opplysningene brukes når behovet for beskyttelse anses ivaretatt ved at de «gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte».³⁶

Etter denne bestemmelsen kan det deles opplysninger i kriminalitetsforebyggende samarbeid på aggregert gruppenivå, for eksempel om kriminalitetsfenomener i en bydel eller i en kommune. En forutsetning for å dele slike statistiske opplysninger, er at enkeltpersoner eller enkeltstående forvaltningssaker ikke kan identifiseres.

Adgangen til å dele opplysninger når «individualiserende kjennetegn» utelates åpner for tverretatlig informasjonsdeling når opplysninger som kan knytte opplysningen til en bestemt enkeltperson fjernes. Slik deling kalles ofte for anonymisering.

Regelen om deling av opplysninger uten individualiserende kjennetegn er formulert annerledes i den nye forvaltningsloven som er vedtatt av Stortinget. I den nye forvaltningsloven § 34 er ikke

ordlyden «uten individualiserende kjennetegn» benyttet som et eget taushetspliktunntak.³⁷ I forarbeidene til den nye forvaltningsloven er det imidlertid presisert at statistiske opplysninger og informasjon der individualiserende kjennetegn er utelatt heller ikke etter ny lov vil utgjøre taushetsbelagte opplysninger, fordi opplysningene ikke vil avsløre noens personlige forhold.³⁸ Det videreføres derfor ikke noe eget taushetspliktunntak for deling av anonyme opplysninger i den nye forvaltningsloven.

Anonyme faglige drøftelser av en sak, med politi eller barnevern eller andre instanser, kan benyttes som et virkemiddel for å avklare om vilkårene for å dele personlige forhold, for eksempel med hjemmel i avvergingsplikten etter straffeloven § 196, er oppfylt. I et kriminalitetsforebyggende tverretatlig samarbeid på individnivå vil formålet ofte være å rette tidlig innsats mot enkeltindivider for å sette i verk tiltak. For å oppnå formålet med et slikt samarbeid, vil det være behov for å dele informasjon som kan identifisere enkeltpersoner, og for å dele opplysninger mellom flere organ samtidig for å få et helhetlig bilde. Deling av anonymiserte opplysninger anses derfor, generelt sett, ikke som et tilstrekkelig delingsgrunnlag i tverretatlig informasjonsdeling for forebygging av kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme.

Selv om deling av individualiserende kjennetegn ikke kan utgjøre et grunnlag for å samarbeide tverretatlig på enkeltsaknivå, kan slik anonym deling benyttes for å innhente råd fra fagpersoner om hva som bør gjøres i en konkret situasjon. Deling av anonyme opplysninger for å innhente råd og diskutere hva fagpersoner bør gjøre i praksis, må hensynta at personer og situasjoner kan kjennes igjen selv om individualiserende kjennetegn er fjernet. Særlig i små kommuner og på mindre steder vil risikoen for gjenkjenning kunne føre til at drøftelsene reelt sett ikke blir anonyme. Ekspertgruppen har gjennom sin kunnskapsinnhenting fått kjennskap til at det i praksis gjennomføres «anonyme» drøftelser hvor det kan være mulig å kjenne igjen hvem det snakkes om.

³⁴ Se ytterligere punkt 3.7.2.

³⁵ Det vises til den nærmere fremstillingen i punkt 3.5.4.

³⁶ En tilsvarende bestemmelse følger av helsepersonelloven § 23 første ledd nr. 3.

³⁷ Lov 20. juni 2025 nr. 81 om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven). Ikke i kraft.

³⁸ Prop. 79 L (2024–2025) *Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)* s. 426.

3.3.4.4 Opplysningsrett ut fra private eller offentlige interesser

Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2, 5, 6 og 7 inneholder unntak fra taushetsplikten. I det følgende vil adgangen til å benytte disse unntakene som delingsgrunnlag ved tverretattlig informasjonsdeling for kriminalitetsforebygging på individnivå gjennomgås.

Det fremgår av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 at taushetsbelagte opplysninger kan brukes «for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for». Etter bestemmelsens ordlyd vil det kunne deles taushetsbelagte opplysninger også med andre myndigheter og organer for å oppnå formålet informasjonen er innhentet for. Det følger av bestemmelsen at den taushetsbelagte informasjonen kan brukes i «forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll». Denne begrensningen fører til at bestemmelsen først og fremst er aktuell i saksforberedelsen før et forvaltningsorgan treffer vedtak og i gjennomføringen av vedtakene.

Etter gjeldende rett er det ikke adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger etter bestemmelsen for å ivareta andre forvaltningsorganers oppgaver. Unntaket i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 vil bare utgjøre et delingsgrunnlag når det er nødvendig for at forvaltningsorganet skal kunne oppfylle formålet opplysningene er innhentet for. Formålet med innhentingen av opplysningene vil sjelden være at opplysningene skal benyttes i et kriminalitetsforebyggende samarbeid. Bestemmelsen er derfor ikke et praktisk delingsgrunnlag ved tverretattlig informasjonsdeling for kriminalitetsforebygging.

Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 lyder: «[taushetsplikten etter § 13 er ikke til hinder for:] at forvaltningsorganet gir andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag». For barnevernstjenesten kan det gis opplysninger til andre forvaltningsorganer dersom det er «nødvendig for å ivareta oppgaver etter» barnevernsloven.³⁹ For Nav sosial kan det gis opplysninger til andre forvaltningsorganer for å fremme organets egne oppgaver.⁴⁰

³⁹ Barnevernsloven § 13-1 tredje ledd.

⁴⁰ Se sosialtjenesteloven § 44 tredje ledd.

Ordlyden i bestemmelsen angir for det første at det kan deles opplysninger om «en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet». Dette alternativet åpner ikke for at det kan deles informasjon som personen har gitt til forvaltningen eller informasjon som forvaltningsorganet har innhentet selv.⁴¹ Det er typisk opplysninger om eksistensen av et parts- og klientforhold som kan deles etter dette alternativet i bestemmelsen. Ordlyden «en persons forbindelse med organet» krever at det må ha vært kontakt mellom den opplysningen gjelder og forvaltningsorganet. Dersom forvaltningsorganet kun har fått informasjon om et forhold uten at det har vært i kontakt med den opplysningen gjelder, kan det ikke deles informasjon i medhold av dette alternativet. Et slikt eksempel kan tenkes dersom opplysningen kun er opplistet i et register eller på en liste organet har.⁴² Begrunnelsen for regelen er at et parts- eller klientforhold ikke anses som sensitivt å dele med et annet forvaltningsorgan som selv har taushetsplikt. For disse opplysningene er det ikke et vilkår at deling er nødvendig for å fremme avgiverorganets oppgaver.⁴³ Opplysninger om en persons forbindelse med organet og vedtak som er truffet kan også deles med politiet og påtalemyndigheten.⁴⁴

Bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5, barnevernsloven § 13-1 tredje ledd og sosialtjenesteloven § 44 åpner videre for en begrenset adgang til å dele andre taushetsbelagte opplysninger enn opplysninger om klientforhold og vedtak med andre forvaltningsorganer, dersom det er nødvendig for å utføre avgiverorganets oppgaver. Det er bare informasjon som er nødvendig for å ivareta avgiverorganets oppgaver som kan deles, ikke opplysninger som er nødvendig for å løse mottakerorganets oppgaver.

I juridisk teori blir den viktigste funksjon til forvaltningsloven § 13 b nr. 5 beskrevet som at den «slår fast at det nettopp ikke skal være noen alminnelig adgang til å gi opplysninger til andre organer».⁴⁵

⁴¹ Se Marius Stub, Karnov lovkommentar: Forvaltningsloven – fvl 1967, note 14 til § 13 b Lovdata.no (bekreftet à jour per 1. januar 2025).

⁴² Se Lovavdelingsens uttalelse i JDLOV-2000-10411.

⁴³ Ot.prp. nr. 3 (1976–77) s. 33.

⁴⁴ Se Innst. O. 50 (1976–77) s. 3.

⁴⁵ Se Jon Sverdrup Efestad, Omar Saleem Rathore, Camilla Selman, Marius Stub og Christoffer Conrad Eriksen, *Forvaltningsloven. Lovkommentar*, § 13 b. (begrensninger av taushetsplikten ut fra private eller offentlige interesser), Bekreftet à jour per 26. juli 2024. Universitetsforlaget.

Det kan kun deles opplysninger av hensyn til avgiverorganets egne oppgaver. Hvilke oppgaver mottakerorganet har etter lov, instruks eller oppnevningss grunnlag er som utgangspunkt irrelevant. Denne delingsadgangen skiller seg fra for eksempel politiets delingsadgang etter politiregisterloven § 27 fjerde ledd, der det kan deles av hensyn til mottakerorganets oppgaver. Den nye forvaltningsloven § 34 første ledd bokstav f) inneholder et tilsvarende unntak som någjeldende lov, med den forskjellen at ordlyden i ny lov er «så langt det er nødvendig for å utføre oppgaver som er lagt til avgiverorganet».

Følgende fremgår om forvaltningsloven § 13 b nr. 5 i Justis- og beredskapsdepartementets veileder om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt:

Når opplysninger gis for å fremme avgiverorganets oppgaver, må man se hen til hvordan disse oppgavene er beskrevet i loven, instruksene eller oppnevningss grunnlaget. For eksempel skal skolen ikke bare lære elevene skolefag i snever forstand, men elevene skal «utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne mestre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet», jf. opplæringslova § 1-1 femte ledd. Det kan ha betydning for om skolen kan dele informasjon med andre organer som kan bidra til at en elev lettere kan få hjelp til å mestre livet sitt. Adgangen til å gi opplysninger etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 gir ikke i seg selv noen opplysningsplikt, men en slik plikt kan følge av andre regler. Det er viktig å merke seg at noen instanser, for eksempel barnevernstjenesten og krisesentrene, har strengere regler om deling av informasjon, se nærmere nedenfor under punkt 8.⁴⁶

Om det kan deles ellers taushetsbelagte opplysninger med hjemmel i bestemmelsen må vurderes konkret i den enkelte sak. I juridisk teori fremgår det imidlertid at bestemmelsen ikke kan benyttes som en generell hjemmel for informasjonsdeling i tverretatlige team:

Det kan også spørres om unntaket åpner for kommunikasjon uten hinder av taushetsplikt i tverretatlige team. Dersom ulike etater arbeider

med hver sine sider av en tjenestemottakers behov, kan det spørres om man kan begrunne en tverretatlig kommunikasjon med at de tiltakene den enkelte etat setter i verk, krever samordning med de øvrige etater. Man kan for eksempel tenke seg familier hvor både barnevernet, skole, PPT, spesialisthelsetjenesten og NAV er inne med ulike tiltak, og hvor det er behov for samordning av disse. Utgangspunktet er at § 13 b første ledd nr. 5 ikke åpner for fri informasjonsutveksling i slike tverretatlige team.⁴⁷

Dersom opplysningene er av særlig privat karakter, vil personvernforordningen, EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102 skjerpe kravet til klarhet og presisjon i rettsgrunnlaget som benyttes for deling. Opplysninger som etter sitt utgangspunkt er taushetsbelagt og som deles av hensyn til å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme, vil som regel alltid ha elementer av å være sensitive og private. Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 vil dermed skjerpe kravene til klar hjemmel.

Som utgangspunkt kan det deles taushetsbelagte opplysninger med andre forvaltningsorganer i medhold av forvaltningsloven § 13 b nr. 5 så fremt det er nødvendig for å løse avgiverorganets oppgaver. Hjemmelen har imidlertid størst rolle ved bilateral informasjonsdeling mellom to forvaltningsorganer, og vil sjelden fungere som en hjemmel for informasjonsutveksling i tverretatlige team. Gjennom kunnskapsinnhenting har ikke ekspertgruppen fått informasjon om at kommunale tjenester og statlige aktører i særlig grad benytter bestemmelsen som grunnlag for informasjonsdeling i tverretatlige team for kriminalitetsforebygging.

Det er få rettskilder om rekkevidden av forvaltningsloven § 13 b nr. 5. Det er videre få eller ingen rettskilder, herunder forarbeidsuttalelser eller juridisk teori, som eksplisitt drøfter om bestemmelsen kan benyttes som supplerende rettsgrunnlag etter personvernforordningen for informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet.⁴⁸ Etter alternativet, i både den eksisterende og nye forvaltningsloven, må delingen av de ellers taushetsbelagte opplysningene bidra til å løse de oppgaver avgiverorganet er pålagt. Oppgavene som

⁴⁶ Justis- og beredskapsdepartementet, Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen – en veileder. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/contentassets/e04496ee95104dfebe4383ece33ddc3c/no/pdfs/g-0454-b.pdf>.

⁴⁷ Jon Sverdrup Efestad og Camilla Selman, Taushetsplikt i forvaltningen, Universitetsforlaget, 2021 s. 299.

⁴⁸ Følgene av denne uklarheten er nærmere omtalt i punkt 3.7.

kan gi grunnlag for informasjonsdeling må bygge på en tolkning av vedkommende forvaltningsorgans formålsbestemmelse i sektorlovene, for eksempel opplæringslova § 1-1 om opplæringsmiljø, og øvrige angivelser av organets pålagte oppgaver i lov, instruks og oppnevningsgrunnlag. I hvilken grad oppgavene til ulike forvaltningsorganer, som for eksempel skolen, barnevernet, helsevesenet og Nav, kan forstås å omfatte forebygging av kriminalitet er uklart. Generelle samarbeids- og samordningsplikter i sektorlovene kan ikke i seg selv gi grunnlag for å dele opplysninger etter nr. 5, men delingsadgangen må vurderes konkret i det enkelte tilfelle.

Adgangen til deling etter bestemmelsen kan illustreres med et eksempel fra Sivilombudets praksis. Skolen og skolehelsetjenesten regnes som forskjellige forvaltningsorganer.⁴⁹ Siden skolen antas å ha en generell omsorgsforpliktelse for den enkelte elev, har Sivilombudet og juridisk litteratur antatt at skolen kan dele opplysninger med helsesykepleiere av hensyn til avgiverorganets (skolens) oppgaver.⁵⁰ For å avgjøre om taushetspliktunntaket ble lovlig benyttet i den konkrete saken, krevde det vurderinger av hva som var skolens oppgave etter dagjeldende opplæringslov, om delingen var nødvendig for å oppnå denne oppgaven og vurderinger av om forvaltningen hadde hatt tilstrekkelig notoritet om delingen. Sivilombudet fant i den konkrete saken ikke grunnlag for å kritisere informasjonsutvekslingen.

Oppsummert kan forvaltningsloven § 13 b nr. 5 gi hjemmel for deling av taushetsbelagte opplysninger med et annet forvaltningsorgan dersom den konkrete delingen vil bidra til løsningen av oppgavene til organet som deler. Bestemmelsen åpner imidlertid ikke for å dele informasjon med politiet, med mindre slik informasjonsutveksling er nødvendig for avgiverorganets oppgaver, og den åpner heller ikke for fri informasjonsutveksling i tverretatlige team. Bestemmelsens rekkevidde når det gjelder informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet er uklar, og dette er problematisk sett opp mot kravene til klarhet i rettsgrunnlaget som benyttes for deling etter personvernforordningen, EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102.

Videre fremgår det taushetspliktunntak i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 og 7. Etter disse bestemmelsene kan forvaltningsorganer

anmelde lovbrudd uten hinder av taushetsplikten og dele opplysninger med andre når det er nødvendig for å unngå fare for liv og helse. I kriminalitetsforebyggende samarbeid er først og fremst formålet å unngå fremtidige hendelser og ikke anmelde hendelser som allerede har skjedd. Videre vil unntaket om deling for å unngå fare for liv og helse ha en snever rekkevidde som åpner for deling i nødrettslignende tilfeller.⁵¹

Ved tverretatlig informasjonsdeling på individnivå er hensikten med delingen av taushetsbelagte opplysninger ofte at de ulike organene kan skape seg et felles bilde av hvor alvorlig situasjonen er, slik at det kan settes i verk tiltak. I slike samarbeid er det ikke bare tiltak som avgiverorganet har adgang til å iverksette som kan være relevant. Videre er formålet med delingen å unngå eskalering av en risiko og unngå at en risiko for straffbare overtredelser materialiserer seg. Formålet med informasjonsdelingen er dermed ikke å anmelde straffbare overtredelser. Den nødrettslige delingsadgangen i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 anses heller ikke å være et tilstrekkelig egnet delingsgrunnlag i en slik sammenheng. Målet i slike samarbeid vil normalt være å iverksette forebyggende tiltak tidligere i en risikoutvikling enn der vilkåret om fare for liv og helse er oppfylt.

Ingen av alternativene i forvaltningsloven første ledd nr. 5, 6 og 7 er egnet som hjemmel for deling på tvers mellom ulike organer i tverretatlige samarbeid for forebygging av kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme.

3.3.4.5 Helsepersonells opplysningsrett etter helsepersonelloven

Helsepersonelloven har egne bestemmelser om opplysningsrett.⁵² I helsepersonelloven kapittel 5 fremgår reglene om taushetsplikt og opplysningsrett for helsepersonell. Bestemmelsene vil gjelde for helsepersonell uavhengig av hvor de er ansatt, jf. helsepersonelloven § 3 nr. 1. For eksempel vil en psykolog ansatt i politiet for å foreta voldsrisikovurderinger være underlagt reglene om taushetsplikt og opplysningsrett i helsepersonelloven, ikke politiregisterloven.

Etter helsepersonelloven § 22 første ledd er ikke taushetsplikten etter helsepersonelloven til

⁴⁹ Sivilombudets uttalelse i SOM-2017-2322.

⁵⁰ Se Sivilombudets uttalelse i SOM-2017-2322 og Jon Sverdrup Efstad og Camilla Selman, Taushetsplikt i forvaltningen, Universitetsforlaget, 2021 s. 300.

⁵¹ Se Prop. 166 L (2020–2021) *Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling)* s. 60.

⁵² Se punkt 3.3.3.1 for regler om opplysningsplikt i helsepersonelloven (helsepersonelloven § 31).

hinder for at «opplysningene gjøres kjent (...) for andre i den utstrekning den som har krav på taushet samtykker». Informasjonsdeling med grunnlag i bestemmelsen er kommentert slik av Helse- og omsorgsdepartementet: «samtykke etter helsepersonelloven § 22 vil ikke nødvendigvis oppfylle kravene til gyldig samtykke etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 11. Et samtykke som ikke oppfyller kravene, vil ikke gi behandlingsgrunnlag for tilgjengeliggjøring til andre enn pasienten selv (...). Tilgjengeliggjøringen må da ha et annet behandlingsgrunnlag, for eksempel artikkel 6 nr. 1 bokstav d og artikkel 9 nr. 2 bokstav c».⁵³

Ved informasjonsdeling som innebærer deling av journalopplysninger fra helsepersonell til andre offentlige organer, må pasienten samtykke etter helsepersonelloven § 22 første ledd og pasientjournalloven § 20. Den sistnevnte bestemmelsen lyder slik: «[d]en dataansvarlige kan gjøre helseopplysninger tilgjengelige for andre formål enn helsehjelp når den enkelte samtykker eller dette er fastsatt i lov eller i medhold av lov. Med samtykke menes enhver frivillig, spesifikk, informert og utvetydig viljesytring fra den registrerte der vedkommende ved en erklæring eller en tydelig bekreftelse gir sitt samtykke til behandling av helseopplysninger som gjelder vedkommende, jf. personvernforordningen artikkel 4 nr. 11». Ved slik deling av journalopplysninger som har helsehjelp til formål, må samtykket oppfylle kravene i personvernforordningen. Samtykke som delingsgrunnlag i en tverretattlig samarbeidsmodell for kriminalitetsforebygging der helsepersonell inngår, vil analyseres ytterligere etter at det er redegjort for kravene i personvernforordningen. Konklusjonen nedenfor er at samtykke, som klart utgangspunkt, ikke kan brukes som behandlingsgrunnlag for personopplysninger i tverretattlige samarbeidsmodeller for kriminalitetsforebygging.

Helsepersonelloven kapittel 5 har noen bestemmelser som er relevant for samarbeid og samarbeidskonstellasjoner, for eksempel helsepersonelloven § 25 (opplysninger til samarbeidende personell) eller § 25 a (opplysninger i helsefaglige arbeidsfellesskap). Begge bestemmelsene gjelder for opplysninger til annet helsepersonell for å gi helsehjelp, og kan ikke benyttes som delingsgrunnlag for samarbeid med andre enn helsepersonell som yter helsehjelp til pasienten.

Når tungtveiende private eller offentlige interesser gjør det rettmessig, åpner helsepersonel-

loven § 23 nr. 4 for å gi opplysningene videre. Opplysningsretten etter helsepersonelloven § 23 nr. 4 må tolkes i sammenheng med plikten etter helsepersonelloven § 31, der terskelen for å ha rett til å dele taushetsbelagte opplysninger (opplysningsretten) er lavere enn plikten. Etter helsepersonelloven § 23 nr. 4 må det foretas en vurdering av hensynene som taler for å dele opplysningene opp mot hensynene som taler for taushet. Hensynene for å gi opplysningene videre må veie vesentlig tyngre.⁵⁴ Kjerneområdet til bestemmelsen er fare for skade for menneskeliv og helse, men også andre interesser.⁵⁵ I helsedirektoratets lovkommentar til bestemmelsen fremgår følgende:

I alminnelighet vil de vurderinger helsepersonell må foreta langt på vei være sammenfallende med de vurderinger som foretas i nødretts- og nødvergesituasjoner.

Dersom helsepersonell har grunn til å tro at pasienten har utført eller er i ferd med å utføre kriminelle handlinger og på denne bakgrunn vurderes å være til fare for sine omgivelser, vil det være aktuelt å vurdere unntak etter bestemmelsen. Det kreves ikke at helsepersonellet skal ha sikker kunnskap, men det må foreligge mer enn en anelse. Det kan for eksempel dreie seg om situasjoner hvor en psykiatrisk pasient er i besittelse av våpen eller hvor en pasient er i ferd med å kjøre i ruspåvirket tilstand. Hvor stor risikoen er for at en skadevoldende handling vil inntre, må vurderes opp mot hensynene som taushetsplikten er ment å ivareta. Det må baseres på en konkret vurdering av påregneligheten for at handlingen skal skje, og alvorligheten av faren og det potensielle skadeomfang. Ikke ethvert brudd på straffelovgivningen og vegtrafikkloven er tilstrekkelig for å tilsidesette taushetsplikten.⁵⁶

Informasjonsdeling etter helsepersonelloven § 23 nr. 4 er i praksis forbeholdt nødrettslignende situasjoner der hensynene for å dele opplysningene veier vesentlig tyngre enn hensynene som taushetsplikten er ment å ivareta. Terskelen for å

⁵³ Prop. 154 L (2024–2025) *Endringer i helsepersonelloven og pasientjournalloven mv. (taushetsplikt og tilgjengeliggjøring av pasientopplysninger)* punkt 7.3.1.

⁵⁴ Se Anne Kjersti Cecelia Befring, Karnov lovkommentar: Helsepersonelloven – hpl 1999, note 5 til § 23 1. ledd nr. 4., Lovdata.no.

⁵⁵ Helsedirektoratet, Helsepersonelloven med kommentarer. § 23 nr. 4. Tilgjengelig på: § 23. Begrensninger i taushetsplikten – Helsedirektoratet.

⁵⁶ Helsedirektoratet, Helsepersonelloven med kommentarer. § 23 nr. 4. Tilgjengelig på: § 23. Begrensninger i taushetsplikten – Helsedirektoratet.

dele etter bestemmelsen er lavere enn for å dele etter opplysningsplikten i helsepersonelloven § 31 og straffeloven § 196. Anvendelse av bestemmelsen vil likevel være forbeholdt alvorlige avvergesituasjoner med fare for menneskeliv og helse, eller andre viktige offentlige interesser.

3.3.4.6 *Politiets opplysningsrett etter politiregisterloven*

Politiets opplysningsrett etter politiregisterloven for deling med andre offentlige myndigheter for kriminalitetsforebygging er annerledes bygget opp, og gir en vesentlig videre adgang til å dele informasjon enn taushetspliktunntakene i forvaltningsloven.⁵⁷

Forvaltningsorganer har kun adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger for å fremme avgi-verorganets oppgaver. Politiet har derimot hjemmel til å dele taushetsbelagte opplysninger for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov. Denne adgangen fremgår av politiregisterloven § 30 og § 31, jf. politiregisterforskriften § 9-6. Utlevering av opplysninger etter bestemmelsene må være nødvendig og forholdsmessig. Den konkrete delingsadgangen fremgår av politiregisterforskriften og omfatter en rekke offentlige organer som kan ha en rolle i å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge, voldelig ekstremisme og vold og overgrep i nære relasjoner. For eksempel har politiet en utleveringsadgang til Nav i forbindelse med Navs oppgaver etter sosialtjenesteloven, barnevernsmyndighetene og virksomheter som yter tjenester etter spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven.⁵⁸

Politiets opplysningsrett ved avvergende og forebyggende virksomhet fremgår av politiregisterloven § 27. Bestemmelsen lyder slik:

Taushetsplikten er ikke til hinder for at politiet utleverer opplysninger, dersom det er nødvendig for å avverge et lovbrudd.

⁵⁷ Delingsreglene i politiregisterloven er blant annet behandlet i Kai Spurkland, Tor-Geir Myhrer og Runa Bunæs, *Politiets bistand til andre offentlige myndigheter*, Universitetsforlaget 2025 s. 118–124, og i Morten Holmboe, Guri Lenth og Knut Erik Sæther, *Politieregisterloven*, Karnov lovkommentarer, oppdatert per 11. april 2025. For kritikk av politiets kriminalitetsforebyggende arbeid, se Jon Reidar Nilsen, *Politiets kriminalitetsforebyggende arbeid – gode intensjoner, men svakt rettslig fundert*. I Spesialenheten for politisaker (Red.), *Årsrapport 2020 (2021)* (s. 8–13) og Inger Marie Sunde, *Bør rettssikkerheten i politiets kriminalitetsforebyggende arbeid styrkes?* *Tidsskrift for strafferett*, (2020) 20(1), 3-5. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-9537-2020-01-01> ER

⁵⁸ Se politiregisterforskriften §§ 9-6 første ledd nr. 3, 7 og 8.

Taushetsplikten er heller ikke til hinder for at opplysninger utleveres til

1. offentlige organer, for å forebygge lovbrudd, eller
2. private, dersom det er nødvendig for å forebygge lovbrudd og andre løsninger må antas å være utilstrekkelige

Utlevering må uansett være forholdsmessig i den konkrete situasjon, og det skal særlig legges vekt på om opplysningene formidles til en mottaker som er underlagt taushetsplikt, hvordan det kan forventes at mottaker benytter opplysningene og om opplysningene etter sin art eller kilde er beheftet med usikkerhet. Dersom det er mulig og hensiktsmessig å varsle den registrerte, bør dette gjøres før utlevering skjer.

Taushetsplikten er heller ikke til hinder for at politiet utleverer opplysninger til andre offentlige organer og institusjoner som inngår i et kriminalitetsforebyggende samarbeid når det er nødvendig for å forebygge kriminalitet. Bestemmelsen i tredje ledd kommer til anvendelse.

Utlevering av opplysninger etter annet ledd skal besluttes av den behandlingsansvarlige. Opplysningene skal fortrinnsvis utleveres i skriftlig form. Den behandlingsansvarlige skal nedtegne hvilke opplysninger som utleveres, hvem de utleveres til og årsaken til at de utleveres. Dersom opplysningene er ikke-verifisert, skal dette fremgå særskilt. Nedtegningsplikten gjelder også for utlevering av opplysninger etter første ledd.

Etter bestemmelsens første ledd kan det utleveres ellers taushetsbelagte opplysninger for å «avverge» lovbrudd. I motsetning til forebygging, forutsetter avverging mer konkret og troverdig informasjon om at en straffbar handling vil bli begått, samt at utførelsen er forholdsvis nært forestående.⁵⁹ Utleveringen etter politiregisterloven § 27 første ledd kan besluttes av den enkelte polititjenesteperson.⁶⁰

Ved deling av taushetsbelagte opplysninger til offentlige organer for å forebygge kriminalitet har politiet to forskjellige delingshemler i politiregisterloven § 27. Etter første ledd nr. 1 kan det deles taushetsbelagte opplysninger til offentlige organer for å forebygge lovbrudd. Bestemmelsen

⁵⁹ Se Ot.prp. nr. 108 (2008–2009) *Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politieregisterloven)* punkt 21.6.

⁶⁰ Se politiregisterforskriften § 11-2 tredje ledd.

må leses i samsvar med politiregisterforskriften § 9-3 første ledd og forholdsmessighetsvurderingen i politiregisterloven § 27 tredje ledd. Politiregisterforskriften § 9-3 stiller krav om at utlevering må være nødvendig. I denne vurderingen skal det vektlegges om politiet har «objektive holdepunkter for at lovbrudd av en viss alvorlighet vil bli begått» og at utlevering til et offentlig organ vil kunne forhindre lovbruddet. Delingshjemmelen vil dermed ikke være anvendbar for deling av taushetsbelagte opplysninger på et tidlig stadium og forutsetter at den antatte gjerningspersonen har, til en viss grad, planer om å gjennomføre en straffbar handling eller at politiet har andre objektive holdepunkter for at en straffbar handling kan bli begått.

For informasjonsdeling i tverretatlige samarbeidsmodeller er politiregisterloven § 27 fjerde ledd mer aktuell. Denne bestemmelsen stiller ikke krav om at forebyggingen må knytte seg til konkrete straffbare handlinger, men kan knytte seg til kriminalitetsforebygging mer generelt.⁶¹ Opplysningene som deles kan være knyttet til enkeltpersoner og miljøer, eller være av mer politistategisk art.⁶²

For å benytte fjerde ledd som grunnlag for deling av ellers taushetsbelagte opplysninger, må de offentlige organene som mottar informasjonen «inngå i et kriminalitetsforebyggende samarbeid». Forarbeidene til lovendringen benytter ordlyden «deltakelse i ulike samarbeidsfora».⁶³ Loven og forarbeidene stiller ikke noe krav til hvordan et slikt samarbeid er opprettet eller organisert, men lovens ordlyd tolkes dithen at det kreves et formalisert samarbeid som er etablert enten ved avtale eller ved en fast etablering over noe tid.

Et annet relevant spørsmål er hvor tidlig i en kriminell utvikling det kan deles informasjon etter politiregisterloven § 27 fjerde ledd. Inngangsvilkåret etter bestemmelsen er at delingen er «nødvendig for å forebygge kriminalitet». Ordlyden nødvendig tilsier at det må kreves en viss mistanke og risiko for at det vil bli begått kriminalitet i fremtiden og at denne informasjonsdelingen kan ha betydning for å forhindre dette. Uttalelsen i forarbeidene om at forslaget er «ment å bidra til å eliminere de omtalte uklarhetene ved å tydeliggjøre at politiet har adgang til å utlevere opplysninger med det formål å forebygge kriminalitet uten at dette nødvendigvis er knyttet til konkrete lov-

brudd», kan trekke i retning av at det kan deles informasjon forholdsvis tidlig i en uheldig utvikling hos en enkeltperson.

Kravet om forholdsmessighet i politiregisterloven § 27 tredje ledd gjelder for slik utlevering samt forholdsmessighetskravet i politiregisterforskriften § 4-2, jf. politiregisterforskriften § 9-3 tredje ledd. I nødvendighetskravet etter politiregisterforskriften § 4-2 skal det foretas en konkret vurdering der det legges vekt på formålet med utleveringen, hvilke opplysninger som skal utleveres, om utleveringen gjelder alvorlig eller mindre alvorlig kriminalitet og antallet personer som får tilgang til opplysningene.

Ved deling til en offentlig aktør som ikke inngår i et kriminalitetsforebyggende samarbeid, er politiregisterloven § 30 aktuell. Etter politiregisterloven § 30 første ledd kan opplysninger utleveres til «andre offentlige organer i deres interesse, dersom dette er nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforvarselig måte». Deling etter denne bestemmelsen må være forholdsmessig, og skal fortrinnsvis utleveres i skriftlig form, jf. politiregisterloven § 30 andre ledd, jf. § 27 tredje ledd, jf. § 27 femte ledd. Slik deling vil innebære et unntak fra formålsbegrensningsprinsippet i personvernretten. Et eksempel på når det kan deles opplysninger etter § 30, er hvis politiet vet at to elever på en skole er i fare for å utøve vold mot hverandre. I et slik tilfelle vil politiet kunne dele denne informasjonen med skolen, slik at skolen eksempelvis kan være mer på vakt, eller plassere de to elevene i forskjellige klasser.

Hovedregelen er at det er den behandlingsansvarlige som kan beslutte at ellers taushetsbelagte opplysninger skal kunne deles, jf. politiregisterloven § 27 femte ledd. Det gjelder et unntak fra dette utgangspunktet for politiregisterloven § 27 første ledd, der den enkelte polititjenesteperson kan utlevere ellers taushetsbelagte opplysninger for å avverge lovbrudd.

3.4 Inngrepsforbud: Menneskerettslige og folkerettslige forpliktelser til å ivareta privatliv og personvern

3.4.1 Innledning

Retten til respekt for privatlivet og personopplysningsvernet etter EMK, Grunnloven og Barnekonvensjonen har betydning for adgangen til å dele personopplysninger og opplysninger om

⁶¹ Prop. 114 L (2012–2013) *Endringer i politiregisterloven mv.* s. 3.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

noens personlige forhold mellom offentlige etater. I det følgende redegjøres det for det overordnede rettighetsvernet etter disse rettighetsnormene og konvensjonene.⁶⁴

3.4.2 Grunnloven § 102

Deling av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger vil kunne utgjøre et inngrep i retten til privatliv. Grunnloven § 102 har følgende ordlyd:

Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon. Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller.

Statens myndigheter skal sikre et vern om den personlige integritet.

Ved Grunnlovsrevisjonen i 2014 ble det klarlagt at behandling av personopplysninger kan utgjøre et inngrep i rettighetsvernet etter § 102.⁶⁵ Informasjon som er taushetsbelagt fordi den knytter seg til noens personlige forhold vil ofte være følsomme og sensitive personopplysninger i kjernen av rettighetsvernet. For deling av personopplysninger om barn må Grunnloven § 102 tolkes i samsvar med Grunnloven § 104 andre ledd om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger som berører barn.

I høyesterettspraksis er det lagt til grunn at det må innfortolkes en begrensningsadgang tilsvarende EMK artikkel 8 nr. 2 i Grunnloven § 102.⁶⁶ For vernet etter Grunnloven knyttet til behandling av personopplysninger i form av deling mellom ulike offentlige organer, vil begrensningene som følger av EMK artikkel 8 nr. 2 være sentrale. Hvis et inngrep i grunnlovsvernet har tilstrekkelig hjemmel, tjener et legitimt formål og ikke er uforholdsmessig, er Grunnloven § 102 ikke til hinder for tiltaket.⁶⁷ EMDs praksis knyttet til EMK artikkel 8 vil etter Høyesteretts praksis være sentral også for rettighetsvernet etter Grunnloven § 102.⁶⁸ I det følgende legges det derfor størst vekt på å fremstille adgangen til å gjøre inngrep i rettighetene etter EMK artikkel 8.

⁶⁴ Personopplysningsloven og personvernforordningen er behandlet i punkt 3.5.

⁶⁵ Dokument 16 (2011–2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnlovens. 173. Se også praksis fra Høyesterett: Rt. 2014 s. 1105 avsnitt 28.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Se f.eks. Rt. 2014 s. 1105 avsnitt 28, Rt. 2015 s. 93 avsnitt 53 og HR-2016-1286 avsnitt 25.

⁶⁸ Ibid.

3.4.3 EMK artikkel 8

Etter EMK artikkel 8 har enhver «rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse».

Hjemmelen for rettmessig å gripe inn i rettighetsvernet følger av bestemmelsens andre ledd. Etter EMK artikkel 8 nr. 2 kan det foretas inngrep i rettigheten dersom det er «i samsvar med loven» og er «nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til «den nasjonale sikkerhet, offentlig trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter».

Behandling av personopplysninger av en statlig eller offentlig myndighet vil som hovedregel utgjøre et inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8. I saken L.B. mot Ungarn uttalte EMD:

The Court notes that the right to protection of personal data is guaranteed by the right to respect for private life under Article 8. [...] In determining whether the personal information retained by the authorities involves any private-life aspects, the Court will have due regard to the specific context in which the information at issue has been recorded and retained, the nature of the records, the way in which these records are used and processed and the results that may be obtained (...).⁶⁹

For at personopplysninger skal være vernet av EMK artikkel 8, og for at behandlingen av dem skal utgjøre et inngrep, må personopplysningene «involve any private-life aspects».⁷⁰ I vurderingen av om personopplysningene relaterer seg til enkeltpersoners privatliv, er den konkrete konteksten rundt innsamlingen av informasjonen, karakteren av personopplysningene, innsamlingsmetodene og resultatet fra behandlingen relevant.⁷¹ For behandling av personopplysninger som i utgangspunktet er taushetsbelagt i form av deling mellom ulike organer, vil alle de nevnte momentene tilsi at behandlingen vil relatere seg til enkeltpersoners privatliv. Tverretattlig informasjonsdeling av personopplysninger, vil dermed, som hovedregel, utgjøre et inngrep etter EMK artikkel 8.

⁶⁹ L.B. mot Ungarn 9. mars 2023 (saksnummer 36345/16) avsnitt 103.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ L.B. mot Ungarn 9. mars 2023 (saksnummer 36345/16) avsnitt 103.

En dom fra EMD som er relevant for spørsmålet om deling av personopplysninger mellom offentlige myndigheter kan utgjøre et separat inngrep etter EMK artikkel 8, er *Ships Waste Oil Collector B.V. mot Nederland*.⁷² Saken omhandlet et nederlandsk selskap som håndterte skipsavfall. I forbindelse med etterforskning av miljøkriminalitet, fikk nederlandsk politi adgang til å iverksette kommunikasjonskontroll overfor selskapets representanter. I tilknytning til kommunikasjonskontrollen fikk politiet mistanke om ulovlig pris-samarbeid, og oversendte en nedtegnelse av opplysningene samt lydopptak til nederlandske konkurransemyndigheter. Oversendelsen skjedde i samsvar med den nederlandske politiregisterloven. Selskapet ble senere ilagt et administrativt overtredelsesgebyr for brudd på konkurranseregelverket. Etter behandlingen i det nederlandske rettssystemet, ble saken brakt inn for EMD. Spørsmålet for EMD var om videregivelsen av personopplysningene innhentet for et formål av en offentlig myndighet til en annen offentlig myndighet for et annet formål utgjorde et eget inngrep i EMK artikkel 8, og om inngrepet i så fall var forholdsmessig.

EMD kom til at den opprinnelige innsamlingen av personopplysningene utgjorde et inngrep i EMK artikkel 8 og at videregivelsen til en annen offentlig myndighet utgjorde et separat inngrep i EMK artikkel 8.⁷³ I vurderingen av om inngrepet var forholdsmessig, vektla EMD at videregivelsen var i tråd med nederlandsk rett, at det forfulgte et legitimt formål, var nødvendig og ikke gikk lenger enn nødvendig.⁷⁴ Saken gjaldt overvåkning i form av kommunikasjonskontroll og inngrepet er dermed i kjernen av artikkel 8-vernet. Det som er særlig relevant i relasjon til tverretattlig informasjonsdeling, er at videregivelsen av personopplysninger fra en myndighet til en annen kan utgjøre et separat inngrep i privatlivet etter EMK artikkel 8. Standpunktet er også fulgt opp i annen praksis fra EMD.⁷⁵ Det taler for at slik deling av informasjon som utgjør personopplysninger trenger en eksplisitt hjemmel i lov og må være forholdsmessig, både på regelnivå og i det konkrete tilfellet.

Taushetsbelagte opplysninger kan både være knyttet til noens personlige forhold, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd eller noens legems-

eller sykdomsforhold, jf. helsepersonelloven § 21. EMD har avsagt en rekke dommer om deling av helseopplysninger mellom offentlige organer og EMK artikkel 8. I dommen *L.L. mot Frankrike* kom EMD til at bruk av helseopplysninger av en domstol i en sak om skilsmisse utgjorde et inngrep i artikkel 8.⁷⁶ EMD uttalte at helseopplysninger utgjør en sentral kjerne av EMK artikkel 8 og at:

The confidentiality of health data is a vital principle in the legal systems of all the Contracting Parties to the Convention. Consequently, domestic law must therefore afford appropriate safeguards to prevent any communication or disclosure of personal health data as may be inconsistent with the guarantees in Article 8 of the Convention.⁷⁷

Deling av helseopplysninger, også mellom offentlige myndigheter, må dermed kun skje i en utstrekning som er strengt nødvendig for delingsformålet. Gjennomgående i EMDs praksis blir viktigheten av konfidensialitet til helseopplysninger fremhevet både av hensyn til pasientens privatliv,⁷⁸ men også for å verne tilliten til helsepersonellprofesjonene og helsevesenet generelt.⁷⁹

En dom fra EMD om tilgang til helseopplysninger i et kriminalitetsforebyggende perspektiv er saken *Kotilainen mfl. mot Finland*.⁸⁰ Saken handlet særlig om forholdet mellom statens positive forpliktelse til å forebygge kriminalitet og tap av menneskeliv etter EMK artikkel 2 og statens negative plikt til å ikke krenke EMK artikkel 8. En 22 år gammel finsk student hadde skutt og drept ti personer på en skole i Finland og deretter tatt sitt eget liv. Gjerningspersonen hadde omfattende kontakt med helsevesenet knyttet til sine psykiske helseutfordringer før hendelsen. De etterlatte hevdet at Finland hadde brutt den positive plikten etter EMK artikkel 2 fordi gjerningspersonens helseopplysninger ikke var innhentet før han fikk utstedt våpentillatelse. EMD uttalte at:

[w]hile there are undoubtedly many circumstances in which it is necessary and justified for the police authorities to be able to obtain cer-

⁷² *Ships Waste Oil Collector B.V. mot Nederland* 16. mai 2023 (saksnnummer 2799/16).

⁷³ *Ships Waste Oil Collector B.V. mot Nederland* avsnitt 42.

⁷⁴ *Ships Waste Oil Collector B.V. mot Nederland* avsnitt 49–69.

⁷⁵ Se *M.D. mfl. mot Spania* 2022 (saksnnummer 36584/17) avsnitt 61–64.

⁷⁶ *L.L. mot Frankrike* 10. oktober 2006 (saksnnummer 7508/02).

⁷⁷ *L.L. mot Frankrike* avsnitt 44.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Se *Mortier mot Belgia* 4. januar 2022 (saksnnummer 78017/17) avsnitt 207.

⁸⁰ *Kotilainen mfl. mot Finland* 17. september 2020 (saksnnummer 62439/12).

tain medical data in order to carry out their functions in law enforcement and crime prevention, access by the police to an individual's medical data cannot be a matter of routine. Such access must remain subject to specific requirements of necessity and justification based on the concrete circumstances.⁸¹

Etter EMDs praksis kan en nasjonal hjemmel dermed åpne for at politiet kan ha tilgang til helseopplysninger av hensyn til kriminalitetsforebygging, men nødvendigheten og forholdsmessigheten av delingen må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Tilgangen til helseopplysninger kan ikke «be a matter of routine».

3.4.4 Barnekonvensjonen

Ekspertgruppens mandat knytter seg blant annet til forebygging av kriminalitet som begås av barn og unge. En del av målgruppen for forebyggingen vil derfor være personer under 18 år som er vernet av barnekonvensjonen.⁸²

Etter barnekonvensjonen artikkel 16 har barn rett til beskyttelse mot vilkårlig inngrep i privatlivet. Bestemmelsen lyder slik:

1. Ingen barn skal utsettes for vilkårlig eller ulovlig innblanding i sitt privatliv, sin familie, sitt hjem eller sin korrespondanse, eller for ulovlige angrep mot sin ære eller sitt omdømme.
2. Barnet har rett til lovens beskyttelse mot slik innblanding eller slike angrep.

Begrepene «vilka'rlig» eller «privatliv» er ikke definert i barnekonvensjonen. I barnekonvensjonens generelle kommentar om barnets rettigheter fremgår det at innblanding i barns privatliv trenger hjemmel i lov, må oppfylle et legitimt formål, understøtte prinsippet om dataminimering, må ta i betraktning hensynet til barnets beste og ikke være i konflikt med bestemmelsene i eller formålet med barnekonvensjonen.⁸³

Dersom adgangen til å dele personopplysninger om personer under 18 år mellom ulike organer følger av lov, oppfyller et legitimt formål og tar i betraktning hensynet til barnets beste, vil inngrepet i barnets privatliv ikke være vilkårlig. Inn-

grepet vil i så fall ikke være i strid med barnekonvensjonen artikkel 16.

Barneombudet har utarbeidet en veileder for hvordan barnets beste kan vurderes i individuelle saker.⁸⁴ Etter veilederen kan en slik vurdering foretas i fire steg: vite, vurdere, vekte og vise. Det sentrale er å kartlegge konsekvensene for barnet ved å dele informasjon, å inkludere barnet gjennom medvirkning, å vurdere konsekvensene av handlingen man vurderer å gjøre, vekte hensynet til barnet opp mot andre relevante hensyn og å dokumentere disse vurderingene i prosessen for ettertiden.

I tillegg til å ha selvstendig betydning kan også Barnekonvensjonen gi bidrag til tolkningen av EMK. Tolkningen av EMK må harmoniseres med internasjonale rettighetskonvensjoner som barnekonvensjonen. EMD har uttalt at «the positive obligations that Article 8 [ECHR] lays on the contracting states (...) must be interpreted in the light of the Convention on the Rights of the Child (...)».⁸⁵ Retten som barn har til medvirkning og prinsippet om barnets beste, som ikke følger direkte av EMK, må dermed harmoniseres med retten til privatliv etter EMK artikkel 8, ved deling av barns personopplysninger.

Barnekonvensjonen artikkel 3 inneholder et krav om at ved alle handlinger som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Videre inneholder barnekonvensjonen artikkel 12 nr. 1 et krav om at konvensjonspartene skal garantere at barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, har rett til å gi fritt uttrykk for sine synspunkter i alle forhold som berører barnet. Etter artikkel 12 nr. 2 har barnet en særlig rett til å bli hørt i «enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett».

Prinsippet om barnets beste og barnets rett til medvirkning etter barnekonvensjonen vil ha særlig betydning for tverretattlig informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge. Ved samtykkebasert deling av personopplysninger om barn, vil barns rett til medvirkning ha særlig betydning. Barn under 18 år har ikke rettslig handleevne, jf. vergemålsloven § 9. Samtykke til deling av personopplysninger og sam-

⁸¹ Kotilainen mfl. mot Finland avsnitt 83.

⁸² Se Barnekonvensjonen artikkel 1.

⁸³ Se General comment No. 25 (2021) on children's rights in relation to the digital environment GC-2021-25-CRC avsnitt 69.

⁸⁴ Barneombudet, Hvordan gjøre gode vurderingene av barnets beste? Tilgjengelig på: <https://www.barneombudet.no/barns-rettigheter/barnets-beste>.

⁸⁵ Harroudj mot Frankrike 14. januar 2013 (saksnummer 43631/09) avsnitt 42.

tykke til opphevelse av taushetsplikten etter forvaltningsloven vil utgjøre en rettslig handling. Selv om barnet ikke har adgang til selv å samtykke på egne vegne etter vergemålsloven, vil barnet ha en rett til å gi uttrykk for egne synspunkter om et eventuelt samtykke i samsvar med «dets alder og modenhet». Det gjelder egne aldersgrenser for samtykke til deling av helseopplysninger.⁸⁶

I den syvende periodiske evalueringen av Norge oppstiller FNs barnekomité en anbefaling knyttet til informasjonsdeling:

[T]he Committee recommends that the State Party: Guarantee that children are able to interact with services without parental consent, and that they are able to receive information and express their views before information about them is shared, unless their best interests are affected.⁸⁷

Barnekomiteen anbefaler altså at barn får anledning til å bli informert og uttrykke sine synspunkter før opplysninger om dem blir delt, med mindre det å bli informert om delingen ikke vil være til barnets beste.

Oppsummeringsvis har barnekonvensjonen en egen bestemmelse om beskyttelse av barns privatliv. Konvensjonen inneholder også en rett til medvirkning for barn. Retten til medvirkning handler om at barns syn, for eksempel om spørsmål om deling av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger, skal innhentes og vektlegges. Etter intern norsk rett kan barnet ikke selv samtykke til behandling av personopplysninger før fylte 18 år, med unntak for deling av helseopplysninger fra fylte 16 år.⁸⁸

3.5 Inngrepsadgang: Personopplysningsloven og personvernforordningen

3.5.1 Innledning

Personopplysningsloven gjennomfører EUs personvernforordning i norsk rett, jf. personopplysningsloven § 1. Forebygging av straffbare forhold faller utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde, men lovgiver har avgjort at personvernforordnin-

gen skal gjelde som norsk rett også utenfor EØS-avtalens virkeområde.⁸⁹

Personopplysningsloven og personvernforordningen gjelder for «behandling» av «personopplysninger», jf. personvernforordningen artikkel 1. Personopplysninger er enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person, jf. personvernforordningen artikkel 4 nr. 1. Flere opplysninger enn det som regnes som personlige forhold og som derfor er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven, vil regnes som personopplysninger og være under virkeområdet til personvernregelverket. Navn og fødselsnummer vil for eksempel regnes som personopplysninger, selv om slike opplysninger ikke er underlagt taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13 andre ledd.⁹⁰

«Behandling» er legaldefinert i personvernforordningen artikkel 4 nr. 1 som «enhver operasjon som gjøres med personopplysninger, enten automatisert eller ikke». Selve delingen av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger fra et forvaltningsorgan til et annet organ vil regnes som behandling.⁹¹

Personvernforordningen gjelder ikke for behandling av personopplysninger som utføres av vedkommende myndigheter med henblikk på å forebygge, etterforske, avsløre eller straffeforfølge straffbare forhold, jf. personvernforordningen artikkel 2 nr. 2. Som vedkommende myndigheter etter norsk rett regnes politiet, påtalemyndigheten og straffegjennomførerne, kriminalomsorgen og konfliktrådet.⁹² Politiets og påtalemyndighetens behandling av personopplysninger reguleres av

⁸⁹ Prop. 56 LS (2017–2018) *Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen* punkt 4.3.1.

⁹⁰ Se ytterligere boks 1.1.

⁹¹ Se EU-domstolens dom 7. mars 2024 i sak C-740/22 *Endemol Shine Finland Oy* avsnitt 39 der muntlig deling av informasjon om en straffedom ble regnet som «behandling» av personopplysninger.

⁹² Se politiregisterloven § 3. For kriminalomsorgen og konfliktrådet som straffegjennomførere pågår det et arbeid i Justis- og beredskapsdepartementet med å utarbeide forslag til en ny lovregulering av behandling av personopplysninger under varetekt og straffegjennomføring. Inntil nye regler om dette trer i kraft, gjelder fortsatt lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven (2000)) og forskrift 15. desember 2000 nr. 1265 om behandling av personopplysninger (personopplysningsforskriften (2000)) for behandling av personopplysninger ved gjennomføringen av strafferettslige reaksjoner i konfliktrådene og i Kriminalomsorgen. Dette følger av forskrift 15. juni 2018 nr. 877 om overgangsregler om behandling av personopplysninger § 1 bokstav b, jf. Prop. 139 L (2022–2023) *Endringer i konfliktrådsloven, straffeloven og straffeprosessloven mv. (strafferettslige reaksjoner for ungdom og varetekt med elektronisk kontroll* s. 95.

⁸⁶ Se ytterligere tabell 3.1.

⁸⁷ Se UN Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the seventh periodic report of Norway. CRC/C/NOR/C/7 22. juli 2025 punkt 14 bokstav f.

⁸⁸ Se pasients- og brukerrettighetsloven § 4-3 første ledd bokstav b.

politiregisterloven og politiregisterforskriften.⁹³ Behandling av personopplysninger av andre enn politiet i det kriminalitetsforebyggende arbeidet, for eksempel en kommune eller et statlig forvaltningsorgan, vil derimot reguleres av personopplysningsloven og personvernforordningen.

I det følgende vil noen av de mest sentrale bestemmelsene i personvernregelverket for behandling av personopplysninger i form av tverretattlig informasjonsdeling gjennomgås. Formålet med gjennomgangen er å fremstille gjeldende rett og å klarlegge adgangen etter personvernregelverket til å endre gjeldende rett.

3.5.2 Formålsbegrensningsprinsippet og informasjonsdeling

Formålet med tverretattlig informasjonsdeling om enkeltpersoner i kriminalitetsforebyggende samarbeid vil typisk være at informasjon som de ulike organene har, skal kunne vurderes i sammenheng og gi grunnlag for en bedre vurdering av fremtidig risiko for kriminalitet. Videre er formålet med slik informasjonsdeling at det kan settes i verk tiltak for å hindre at risikoen for kriminalitet materialiserer seg. Organene som deler personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger vil ofte ha fått tilgang til informasjonen for et annet formål enn kriminalitetsforebygging. En skole har for eksempel tilgang på opplysninger om elever for å legge til rette for at barn skal få grunnskoleopplæring etter opplæringslova, ikke for å forebygge kriminalitet i et lokalsamfunn. Informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet vil dermed kunne innebære et unntak fra formålsbegrensningsprinsippet i personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b.

Formålsbegrensningsprinsippet har slik ordlyd:

[Personopplysninger skal] samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene (...) (formålsbegrensning).

For å avgjøre om et formål er uforenlig med innhentingsformålet, skal det tas hensyn til kriteriene

som er opplistet i personvernforordningen artikkel 6 nr. 4:

- a. enhver forbindelse mellom formålene som personopplysningene er blitt samlet inn for, og formålene med den tiltenkte viderebehandlingen,
- b. i hvilken sammenheng personopplysningene er blitt samlet inn, særlig med hensyn til forholdet mellom de registrerte og den behandlingsansvarlige,
- c. personopplysningenes art, især om særlige kategorier av personopplysninger behandles, i henhold til artikkel 9, eller om personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser behandles, i henhold til artikkel 10,
- d. de mulige konsekvensene av den tiltenkte viderebehandlingen for de registrerte,
- e. om det foreligger nødvendige garantier, som kan omfatte kryptering eller pseudonymisering.

Personopplysninger som behandles for et uforenelig formål må ha et viderebehandlingsgrunnlag. Et slikt viderebehandlingsgrunnlag kan enten være den registrertes samtykke eller «medlemsstatens nasjonale rett som utgjør et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1». Personvernforordningen artikkel 23 inneholder kravene til nasjonale unntak fra personvernforordningen. Forebygging av straffbare forhold er et av målene nevnt i personvernforordningen artikkel 23 nr. 1, jf. artikkel 23 nr. 1 bokstav d.

Et sentralt spørsmål er om opplysninger innhentet av et organ som organet deretter ønsker å dele i et tverretattlig samarbeid vil utgjøre viderebehandling for et uforenelig formål. Dersom viderebehandlingen er til et forenelig formål, trenger ikke den behandlingsansvarlige et nytt behandlingsgrunnlag for delingen av personopplysningene. I et slikt tilfelle vil den forenelige behandlingen være dekket av det opprinnelige behandlingsgrunnlaget. Dette kan illustreres med et eksempel: Problemstillingen er om skolens deling med barnevernet for å hindre en negativ kriminalitetsutvikling er forenelig med skolens behandlingsgrunnlag etter opplæringsloven. Hvis det er forenelig, trenger ikke skolen et eget behandlingsgrunnlag for behandlingen i form av delingen. Hvis det er uforenlig, trenger skolen et eget behandlingsgrunnlag for slik deling.

For deling av personopplysninger mellom ulike forvaltningsorganer for kriminalitetsforebygging, er det flere tolkningsmomenter som taler for at slik viderebehandling er uforenelig

⁹³ Loven og forskriften gjennomfører Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2016/680 av 27. april 2016 om fysiske personers vern i forbindelse med kompetente myndigheters behandling av personopplysninger med sikte på å forebygge, etterforske, avsløre eller rettsforfølge straffbare handlinger eller fullbyrde strafferettslige sanksjoner og om fri utveksling av slike opplysninger, og opphevelse av Rådets rammebeslutning 2008/977/JIS.

med innsamlingsformålet og at det derfor er nødvendig med et viderebehandlingsgrunnlag.

Henvisningen til at oppnåelsen av et av målene i artikkel 23 krever et viderebehandlingsgrunnlag i artikkel 6 nr. 4, tilsier at viderebehandling av offentlige etater for kriminalitetsforebygging vil anses som et uforenlig formål. Den eksplisitte oppstillingen av kriminalitetsforebygging i artikkel 23 nr. 1 bokstav d) som et formål som kan begrunne et unntak, taler for at viderebehandling for kriminalitetsforebygging forutsetter et viderebehandlingsgrunnlag.

Etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 4 tolket i lys av fortalepunkt nr. 50 til personvernforordningen er de rimelige forventningene til den registrerte for viderebehandlingen et relevant vurderingskriterium i forenlighetsvurderingen. Generelt sett vil viderebehandling for kriminalitetsforebygging fra ansatte i organer pålagt taushetsplikt til andre organer ikke være innenfor de registrertes rimelige forventninger.

Skjevheten i styrkeforholdet mellom en enkeltperson og offentlige myndigheter, eventuell viderebehandling av særlige kategorier personopplysninger og eventuelle konsekvenser for enkeltpersoner av viderebehandlingen,⁹⁴ tilsier at viderebehandling for kriminalitetsforebygging ikke er forenlig med innsamlingsformålet.

I fortalepunkt nr. 50 til personvernforordningen fremgår følgende om viderebehandling for kriminalitetsforebygging:

Dersom den behandlingsansvarlige avdekker mulige straffbare handlinger eller trusler mot den offentlige sikkerhet og overfører relevante personopplysninger i enkeltstående eller flere tilfeller som gjelder samme straffbare handling eller trusler mot den offentlige sikkerhet, til en vedkommende myndighet, bør dette anses for å være i den behandlingsansvarliges berettigede interesse. En slik overføring i den behandlingsansvarliges berettigede interesse eller viderebehandling av personopplysninger bør være forbudt dersom behandlingen ikke er forenlig med en rettslig, yrkesmessig eller annen bindende taushetsplikt.

Det siterte fra fortalen må antas å gjelde viderebehandling for å anmelde avdekkede straffbare handlinger til politiet. Informasjonsdeling for kriminalitetsforebygging vil i mindre grad enn anmeldelser gjelde konkrete straffbare handlinger og i større grad mistanker og risiko om mulig uheldig utvikling. Slik viderebehandling for kriminalitetsforebygging på et tidlig stadium vil dermed kreve et viderebehandlingsgrunnlag i nasjonal rett, og ikke anses som å være i tråd med det opprinnelige behandlingsgrunnlaget.

Det finnes noen lovendringer og lovforslag om viderebehandling av personopplysninger og viderebehandlingsgrunnlag i norsk rett som har visse likhetstrekk med tverretatlig informasjonsdeling for kriminalitetsforebygging. En arbeidsgruppe nedsatt av Justis- og beredskapsdepartementet konkluderte med at tverretatlig deling⁹⁵ av taushetsbelagte opplysninger for å forebygge arbeidslivskriminalitet krevde et viderebehandlingsgrunnlag i nasjonal rett.⁹⁶ I større grad enn ved forebygging av kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme, har organene underlagt akriminformasjonsforskriften kontroll- og forebygging av lovovertridelser som formål. Det taler for at behandling av personopplysninger for å forebygge kriminalitetsområdene i ekspertgruppens mandat krever et viderebehandlingsgrunnlag. Ekstremismekommisjonen konkluderte også med at tverretatlig informasjonsdeling for å forebygge voldelig ekstremisme vil kreve et viderebehandlingsgrunnlag i nasjonal rett for å være i tråd med personvernforordningen.⁹⁷ Videre ble det også lagt til grunn av Arbeids- og inkluderingsdepartementet at informasjonsdeling i den særskilte innsatsen mot negativ sosial kontroll krever et viderebehandlingsgrunnlag.⁹⁸

⁹⁵ Mellom Nav, Arbeidstilsynet, Det lokale e-tilsyn, Fiskeridirektoratet, Kystvakten, Mattilsynet, Statens vegvesen, Utlendingsdirektoratet, Statens Innkrevingssentral, Politiet (forvaltningsoppgaver og sivile gjøremål), Skatteetaten, Tolletaten og Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter.

⁹⁶ Justis- og beredskapsdepartementet, Rapport fra arbeidsgruppe for utarbeidelse av forslag til forskrifter om informasjonsdeling og -behandling i a-krimisamarbeidet, Forslag til forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger m.m. i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (akriminformasjonsforskriften) s. 40.

⁹⁷ Mellom kommuner, barneverntjenester, sosialtjenester, grunnskoler, fylkeskommuner, videregående skoler, arbeids- og velferdsforvaltningen, kriminalomsorgen, politiet når de utfører forvaltningsorganer eller sivile gjøremål og deling til helseinstitusjoner, Tolletaten, politiet og PST, jf. NOU 2024: 3 *Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeidet* s. 504.

⁹⁸ Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Høringsnotat Forslag til lov om særskilt innsats mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold s. 35. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-til-ny-lov-om-sarskilt-innsats-mot-negativ-social-kontroll-og-aeremotivert-vold/id3122213/>.

⁹⁴ Se de opplistede hensynene i forenlighetsvurderingen i personvernforordningen artikkel 6 nr. 4 bokstav a) til e).

Ekspertgruppen konkluderer etter dette med at tverretattlig informasjonsdeling for forebygging av kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme forutsetter et eget viderebehandlingsgrunnlag i nasjonal rett for å være i tråd med personvernforordningen.

Det finnes to ulike typer viderebehandlingsgrunnlag i personvernforordningen artikkel 6 nr. 4: Samtykke og unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett. I punkt 3.5.3 vil adgangen til å benytte samtykke som behandlingsgrunnlag tolkes. Tolkningen vil også gjelde samtykke som viderebehandlingsgrunnlag. Viderebehandlingsgrunnlag i nasjonal rett må utgjøre et nødvendig og forholdsmessig tiltak i demokratiske samfunn, jf. artikkel 6 nr. 4. Adgangen til å benytte en lov hjemmel som rettslig grunnlag for viderebehandling tolkes i punkt 3.5.4.

3.5.3 Samtykke som behandlingsgrunnlag

Samtykke som taushetspliktsunntak etter forvaltningsloven, vil samtidig måtte oppfylle kravene til samtykke etter personvernforordningen for å gi grunnlag for å dele taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger.⁹⁹ Et samtykke er legaldefinert i personvernforordningen artikkel 4 nr. 11 som «enhver frivillig, spesifikk, informert og utvetydig viljesytring fra den registrerte der vedkommende ved en erklæring eller en tydelig bekreftelse gir sitt samtykke til behandling av personopplysninger som gjelder vedkommende».

Bruk av samtykke som behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger ved tverretattlig informasjonsdeling for kriminalitetsforebygging, kan særlig støte an mot frivillighetskravet i artikkel 4 nr. 11.¹⁰⁰ I fortalepunkt nr. 43 til personvernforordningen fremgår følgende:

For å sikre at et samtykke gis frivillig bør det ikke utgjøre et gyldig rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger i et bestemt tilfelle dersom det er en klar skjevhet mellom den registrerte og den behandlingsansvarlige, særlig dersom den behandlingsansvarlige er

en offentlig myndighet og det derfor er usannsynlig at samtykket er gitt frivillig med hensyn til alle omstendigheter som kjenner tegner den bestemte situasjonen.

Et fortalepunkt er ikke rettslig bindende, men gir bidrag til tolkingen av den bindende delen av forordningen.¹⁰¹ Presumsjonen som oppstilles i fortalepunkt 43 om at samtykke som blir gitt til «offentlig myndighet» ikke er frivillig, bidrar til forståelsen av den rettslige bindende ordlyden «frivillig» i personvernforordningen artikkel 4 nr. 11. Den norske ordlyden «bør» i fortalepunkt nr. 43 skiller seg fra den engelske ordlyden «should»¹⁰² not».¹⁰³ Det er antatt både i rettspraksis fra EU-domstolen,¹⁰⁴ retningslinjer fra det europeiske personvernrådet¹⁰⁵ og i internasjonal¹⁰⁶ og norsk juridisk teori¹⁰⁷ at offentlige myndigheter, i de aller fleste tilfeller, ikke kan benytte samtykke som behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger som et ledd i myndighetsutøvelse.

For tverretattlig informasjonsdeling av taushetsbelagte opplysninger som også er personopplysninger kreves det at et samtykke etter forvaltningsloven § 13 a nr. 1 må være et gyldig samtykke etter personvernforordningen for at det skal gi grunnlag for deling.¹⁰⁸ Når offentlige myndigheter ber om samtykke, er det en presumsjon for at et samtykke ikke er frivillig avgitt etter personvernforordningen. I forarbeidene til forvaltningsloven 2025 henvises det til en veileder fra Det europeiske personvernrådet (EDPB) for å eksemplifisere i hvilke tilfeller det offentlige kan benytte

⁹⁹ Se Prop. 79 L (2024–2025) *Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)* s. 430. Et samtykke etter forvaltningsloven vil være et behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e), jf. artikkel 6 nr. 3, men lovgiver har avgjort at et slikt samtykke må oppfylle kravene til samtykke etter personvernforordningen.

¹⁰⁰ Se også Prop. 79 L (2024–2025) *Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)* s. 180.

¹⁰¹ Se Torje Sunde, Jon Lunde og Ida Sørebo, *EØS-lovgivningen. Fra EU-rett til EØS-rett og norsk rett*, Universitetsforlaget, 2023 s. 174.

¹⁰² I engelskspråklig EU-lovtekst brukes betegnelsen «shall» som en ikke-valgfri forpliktelse. Se European Commission, Directorate-General for Translation 2011, *English Style Guide. A handbook for authors and translators in the European Commission*. (Syvende utgave) punkt 2.3.2 og 2.3.3.

¹⁰³ Alle utgaver av en EU-forordning har lik gyldighet og må derfor tolkes for å klargjøre innholdet av en EU-rettslig forpliktelse.

¹⁰⁴ Dom 4. oktober 2024 i sak C-200/23 *Agentsia po vprisvaniy-ata v OL* avsnitt 100.

¹⁰⁵ EDPB, Guidelines 05/2020 on consent under Regulation 2016/679 Version 1.1 avsnitt 16.

¹⁰⁶ Lee A Bygrave og Luca Tosoni, Article 4 (11) Consent i Christopher Kuner mfl. (red.) *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A commentary* Oxford University Press (2020) s. 182.

¹⁰⁷ Se Åste Marie Bergseng Skullerud mfl., Personvernforordningen. Lovkommentar, Artikkel 4. Definisjoner, Juridika (lest 23. september 2025).

¹⁰⁸ Prop. 79 L (2024–2025) *Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)* s. 430

samtykke fra den registrerte som behandlingsgrunnlag.¹⁰⁹ Eksempelene som gis er samtykke til å behandle personopplysninger for en kommune for å informere om veivedlikehold på e-post, samtykke til frivillig informasjonsdeling mellom en lokal og en regional offentlige myndighet for å behandle en søknad knyttet til fast eiendom og samtykke til en offentlig skole til å trykke fotografier av elevene i en skolefotokatalog.¹¹⁰

Eksempelene i forarbeidene til forvaltningsloven kjennetegnes av at de gjelder mindre sensitive personopplysninger og behandling av personopplysninger for langt mindre inngripende formål enn tverretattlig informasjonsdeling for forebygging av kriminalitet. Eksempelene kan ikke tas til inntekt for at samtykke kan utgjøre et gyldig behandlingsgrunnlag for informasjonsdeling for vesentlig mer inngripende formål, som for eksempel kriminalitetsforebygging.

Ekspertgruppen forstår gjeldende rett slik at dersom for eksempel en registrert person tar kontakt med det offentlige for å søke om en offentlig ytelse og behandlingen av søknaden krever innhentning av opplysninger fra ulike offentlige registre, kan den registrerte samtykke til at en offentlig myndighet kan dele opplysningene med andre myndigheter. En forutsetning for at samtykke i et slikt tilfelle gir lovlig grunnlag for deling, vil være at søknaden om ytelsen kan behandles også uten samtykke til informasjonsdeling. For deling av personopplysninger som også er taushetsbelagte opplysninger om individer for å forebygge kriminalitet, vil informasjonen som deles knytte seg til kjernen av rettighetsvernet etter Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og personvernforordningen. Samtidig vil styrkeforholdet mellom den registrerte og myndigheten i et tverretattlig samarbeid normalt være skjevt. I forarbeidene til ny forvaltningslov fremheves det at samtykke kan være gyldig som behandlingsgrunnlag for deling mellom offentlige myndigheter, for at den registrerte selv skal slippe å oppgi opplysningene sine til ulike offentlige myndigheter. Situasjonen er annerledes når det skjer etter det offentliges anmodning og i det offentliges interesse for å forebygge kriminalitet.

I fortalepunkt nr. 35 til EUs direktiv 2016/680 fremgår følgende om bruk av samtykke for å behandle personopplysninger for kriminalitetsforebygging:

The performance of the tasks of preventing, investigating, detecting or prosecuting criminal offences institutionally conferred by law to the competent authorities allows them to require or order natural persons to comply with requests made. In such a case, the consent of the data subject, as defined in Regulation (EU) 2016/679, should not provide a legal ground for processing personal data by competent authorities. Where the data subject is required to comply with a legal obligation, the data subject has no genuine and free choice, so that the reaction of the data subject could not be considered to be a freely given indication of his or her wishes.¹¹¹

«Competent authorities» etter Direktivet regnes som «any other body or entity entrusted by Member State Law to exercise public authority and public powers for the purposes of the prevention (...) of criminal offences». Etter den norske gjennomføringen av Direktivet i politiregisterloven og politiregisterforskriften vil andre aktører enn politiet som inngår i kriminalitetsforebyggende samarbeidsmodeller ikke komme inn under virkeområdet til Direktivet. Andre offentlige myndigheter som har kriminalitetsforebygging som formål, vil komme inn under virkeområdet til personvernforordningen. Det siterte fra fortalen til Direktiv 2016/680 er likevel et uttrykk for at samtykke ikke er et egnet behandlingsgrunnlag for kriminalitetsforebygging på grunn av klar skjevhet i styrkeforholdet mellom den registrerte og den behandlingsansvarlige. I tverretattlige samarbeid vil ulike organer utveksle opplysninger delvis for å oppnå ulike formål. Nav vil eksempelvis kunne ha et annet overordnet formål med informasjonsutvekslingen enn en skole. Likevel vil det overordnede formålet med et slikt tverretattlig samarbeid være å forebygge kriminalitet. Det overordnede kriminalitetsforebyggende formålet taler mot at samtykke kan være behandlingsgrunnlag for behandlingen av personopplysninger i form av deling.

En relevant problemstilling er om samtykke kan utgjøre behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger i form av informasjonsdeling tidlig i en risikoutvikling der en utsatt per-

¹⁰⁹ Prop. 79 L (2024-2025) *Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)* s. 430.

¹¹⁰ EDPB, Guidelines 05/2020 on consent under Regulation 2016/679 s. 8.

¹¹¹ Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA OJ L 119/89.

son selv ber om hjelp fra det offentlige og der formålet med informasjonsdelingen utelukkende er å hjelpe personen. En lignende problemstilling har vært utredet av barne- og familiedepartementet.¹¹² I den aktuelle proposisjonen ble det utredet om samtykke kunne være et gyldig behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger for frivillige hjelpetiltak på oppvekstområdet i form av fritidsaktiviteter, foreldreveiledning, eller andre støttetilbud for barn og unge og deres foreldre. Slike tiltak kan også virke kriminalitetsforebyggende. Etter å ha fremhevet at samtykke bør unngås som rettslig grunnlag der den behandlingsansvarlige er en offentlig myndighet, uttrykte departementet følgende på side 16 (med videre henvisning til høringsnotatet):

Departementet viste videre til at samtykke kan være et lite egnet behandlingsgrunnlag for enkelte av tiltakene på dette området, fordi det kan foreligge en skjevhet i styrkeforholdet mellom forvaltningen og de personene tiltakene gjelder, jf. forordningens fortalepunkt 43. Det kan være utfordrende å fastslå om samtykke er avgitt frivillig i forordningens forstand, der samtykke er en forutsetning for å oppnå et gode eller et hjelpetiltak. Det kan også være vanskelig å slå fast om kravene til samtykke er tilfredsstillende innfridd fordi familiene, det vil si barn og foreldre som omfattes av tiltakene, kan være i en sårbar og utsatt livssituasjon, og ikke alltid kan forventes å ivareta egne interesser og behov. I tilfeller hvor det er nødvendig å behandle personopplysninger for å gjennomføre tiltakene, og det er tvil om samtykke er tilstrekkelig, mangler det følgelig i dag et klart og tydelig rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger.

Gjeldende rett forstås etter dette som om at selv om en offentlig myndighet skal gi et gode eller et hjelpetiltak, vil presumsjonen i fortalepunkt nr. 43 tilsi at det offentlige må ha et annet behandlingsgrunnlag enn samtykke. Selv om samtykke ikke er egnet for behandling av personopplysninger, kan tiltakene som iverksettes av en offentlig myndighet være samtykkebaserte og frivillige.¹¹³ Det vises til tilsvarende konklusjon om bruk av samtykke som behandlingsgrunnlag av offentlige myndigheter i en rekke lovforslag og lovproposisjoner.¹¹⁴

¹¹² Se Prop. 94 L (2021–2022) *Lov om forskriftshjemmel for behandling av personopplysninger for frivillige tiltak på barne-, oppvekst- og familieområdet mv.*

¹¹³ Se også Prop. 94 L (2021–2022) *Lov om forskriftshjemmel for behandling av personopplysninger for frivillige tiltak på barne-, oppvekst- og familieområdet mv.* s. 18.

Samtykke som behandlingsgrunnlag til informasjonsdeling ble vurdert slik i høringsnotatet til ny lov om forebygging av negativ sosial kontroll:

Utredningen er bl.a. tydelig på at samtykke på generelt grunnlag ikke er et egnet behandlingsgrunnlag ved offentlige organers behandling av personopplysninger i saker om negativ sosial kontroll og æresmotivert vold. De viktigste grunnene er skjevheten i maktforholdet mellom enkeltpersonen og det offentlige organet, og måten personopplysninger i saker om negativ sosial kontroll og æresmotivert vold kan bli delt og benyttet i mange ulike deler av tjenesteapparatet i én og samme sak. En person kan heller ikke samtykke til deling av opplysninger om andre enn seg selv. I saker om negativ kontroll og æresmotivert vold er det ofte nødvendig å behandle opplysninger om andre personer i kretsen til den utsatte.¹¹⁵

Utfordringen med samtykke som behandlingsgrunnlag, viderebehandlingsgrunnlag og unntak fra forbudet mot å behandle særlige kategorier av personopplysninger, knytter seg først og fremst til at det er en offentlig myndighet som er behandlingsansvarlig, og ikke til om formålet med behandlingen er av hensyn til enkeltpersonen selv eller samfunnet. Ved å benytte samtykke som behandlingsgrunnlag for kriminalitetsforebygging, vil det være en klar skjevhet mellom den

¹¹⁴ Se Arbeids- og inkluderingsdepartementet, høring av forslag til ny lov om særskilt innsats mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold s. 18, Prop. 94 L (2021–2022) *Lov om forskriftshjemmel for behandling av personopplysninger for frivillige tiltak på barne-, oppvekst- og familieområdet mv* s. 7, Prop. 110 L (2022–2023) *Midlertidige endringer i integreringsloven (utveksling av kompetanseopplysninger)* s. 12, Prop. 55 L (2022–2023) *Endringer i gravplassloven m.m. (digitalisering av gravferdsmeldinga og behandling av personopplysninger)* punkt 3.2.2, Prop. 6 L (2019–2020) *Endringer i introduksjonsloven (Nasjonalt tolkeregister)* s. 3, Prop. 128 L (2020–2021) *Endringer i lov om dyrevelferd (bestemmelser om avl, dekning av kostnader og behandling av personopplysninger)* s. 6, Prop. 47 L (2019–2020) *Endringer i statsborgerloven og introduksjonsloven (personopplysninger og automatiserte avgjørelser)* s. 11, Prop. 10 L (2022–2023) *Lov om informasjonstilgang m.m. for Ekstremismekommisjonen* s. 16, Prop. 49 L (2019–2020) *Endringer i utlendingsloven (pålegg om DNA-testing, utestengelse av vertsfamilier fra au pair-ordningen mv)* s. 15, Prop. 145 L (2020–2021) *Endringer i opplæringslova, friskulelova og barnehagelova (behandling av personopplysninger, fjernundervisning o.a.* s. 15.

¹¹⁵ Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Høringsnotat Forslag til lov om særskilt innsats mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold s. 18. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-til-ny-lov-om-sarskilt-innsats-mot-negativ-sosial-kontroll-og-aeresmotivert-vold/id3122213/>.

registrerte og den behandlingsansvarlige, selv om eventuelle tiltak skulle være frivillige og ha som formål å hjelpe personen. Videre vil hjelpen og tiltakene være avhengig av et samtykke til behandling av personopplysninger, noe som kan stride mot personvernforordningens frivillighetskrav.

Oppsummeringsvis vil forvaltningslovens krav til at samtykke skal være reelt og frivillig og personvernforordningens presumsjon om at samtykke avgitt til en offentlig myndighet ikke er frivillig, tilsa at samtykke ikke er et egnet behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger i form av deling i tverretatlige samarbeid for forebygging av kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme. Eksempelene som er nevnt i forarbeidene til forvaltningsloven om når samtykke kan utgjøre et lovlig delingsgrunnlag for taushetsbelagte opplysninger kjennetegnes ved vesentlig mindre inngripende behandling enn tverretatlig informasjonsdeling for kriminalitetsforebygging.

Frivillighetskravet for samtykke som delingsgrunnlag tilsier at behandlingen av personopplysninger må ha et annet behandlingsgrunnlag i personvernforordningen artikkel 6, for eksempel artikkel 6 (1) bokstav e) og et supplerende rettsgrunnlag i nasjonal rett.

Selv om samtykke ikke utgjør behandlingsgrunnlaget for behandlingen av personopplysninger, kan frivillighet være grunnleggende i tilknytning til eventuelle tiltak i det forebyggende arbeidet generelt. I ekspertgruppens arbeid har de aller fleste aktørene fremhevet viktigheten av involvering av personen opplysningene gjelder og frivillighet fra vedkommendes side. Prinsippet om at forvaltningens brukere skal medvirke ved beslutninger som angår dem selv, vil innebære at opplysningene skal innhentes og deles i størst mulig grad i samarbeid med vedkommende. Dette vil gjelde selv om samtykke ikke utgjør behandlingsgrunnlaget for behandling av personopplysninger. Et krav om brukermedvirkning og samarbeid kan også lovfestes ved hjemmelsbasert deling for kriminalitetsforebygging.¹¹⁶

3.5.4 Særlig om forholdet mellom helsepersonells taushetsplikt og personvernforordningen

Forholdet mellom taushetsplikt for helsepersonell og personvernforordningen krever særlig omtale.

¹¹⁶ Sml. forslag til lov om særskilt innsats mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold § 4 andre ledd.

Helsepersonell er underlagt en annen lov uten delingshjemlene som følger av forvaltningsloven. Personvernforordningen regulerer behandling av personopplysninger og som utgangspunkt ikke taushetsplikt.¹¹⁷ Taushetsplikten er en personlig plikt. Vurderinger av om taushetsplikten etter helsepersonelloven er til hinder for å dele personopplysninger, må gjøres av den som er pålagt taushetsplikt. Det innebærer at taushetsplikten og unntak fra plikten kan være avgjørende for hvordan personopplysninger kan behandles ved informasjonsdeling.¹¹⁸

Et samtykke til å oppheve taushetsplikten for helseopplysninger etter helsepersonelloven må likevel også oppfylle kravet til samtykke etter personvernforordningen. I forarbeidene til helsepersonelloven er samtykke som delingsgrunnlag for taushetsbelagte helseopplysninger kommentert slik: «[s]amtykke etter helsepersonelloven § 22 vil ikke nødvendigvis oppfylle kravene til gyldig samtykke etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 11. Et samtykke som ikke oppfyller kravene, vil ikke gi behandlingsgrunnlag for tilgjengeliggjøring til andre enn pasienten selv eller for mottakerens forskning eller annen bruk av opplysningene. Tilgjengeliggjøringen må da ha et annet behandlingsgrunnlag, for eksempel artikkel 6 nr. 1 bokstav d og artikkel 9 nr. 2 bokstav c».¹¹⁹

EU-kommisjonen har uttalt følgende om å basere behandling av personopplysninger i helsehjelpssammenheng på samtykke:

[T]hat consent is used as a safeguard, rather than as a legal basis for the processing of data in itself. If the processing of data is required in law, as it often is in the case of data collection in a healthcare setting, then usually consent would only be an additional safeguard (the law would be the legal basis for processing).¹²⁰

¹¹⁷ Det er vist til taushetsplikten som en måte å oppfylle kravene til sikkerhet ved behandling av helseopplysninger i personvernforordningen artikkel 9 nr. 3.

¹¹⁸ Se Anne Kjersti Befring, Helseretten (Cappelen Damm Akademisk 2022) s. 496 og Prop. 56 LS (2017–2018) Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen punkt 32.3.3.

¹¹⁹ Prop. 154 L (2024–2025) *Endringer i helsepersonelloven og pasientjournalloven mv. (taushetsplikt og tilgjengeliggjøring av pasientopplysninger)* s. 70.

¹²⁰ EU-kommisjonen, Assessment of the EU member states rules on health data in the light of the GDPR, 2021. s. 29. Tilgjengelig på: https://health.ec.europa.eu/system/files/2021-02/ms_rules_health-data_en_0.pdf.

I juridisk litteratur fremgår det også at samtykkeordninger vil være lite aktuelle for offentlige myndigheter i helsevesenet for å dele personopplysninger.¹²¹ Videre fremgår følgende:

De færreste [EU-]land benytter samtykke alene som behandlingsgrunnlag, noe som både skyldes at det er vanskelig å oppnå gyldighetsvilkårene i denne forbindelse, og fordi pasienter som ikke har evne til å samtykke, har de samme rettigheter til forsvarlig helsehjelp.¹²²

Norge kan være folkerettslig forpliktet til tverretattlig informasjonsdeling for å forebygge vold i nære relasjoner.¹²³ Å kun basere informasjonsdeling i slike tilfeller på pasientens samtykke, kan medføre en risiko for at forebygging avgrenses til tilfeller der pasienten evner å samtykke. En slik løsning kan medføre fare for at Norge ikke oppfyller positive forpliktelser etter EMK.

Samtykke er et eksisterende taushetspliktunntak etter helsepersonelloven. Å basere behandlingen av personopplysninger på et slikt grunnlag ved informasjonsdeling for forebygging, vil medføre en risiko for ikke å oppfylle personvernforordningens krav.

Helseopplysninger er særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9.¹²⁴ For deling av særlige kategorier av personopplysninger er kravet til samtykke strengere, samtykke må være «uttrykkelig», jf. personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav a). Frivillighetsvilkåret vil også kunne være problematisk for deling av helseopplysninger i tverretattlige samarbeid for kriminalitetsforebygging. Samtykke etter helsepersonelloven § 22 er derfor et lite egnet delingsgrunnlag i tverretattlige samarbeid for kriminalitetsforebygging.

En eventuell hjemmel for informasjonsdeling fra helsepersonell av hensyn til forebygging av kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme må fungere både som et unntak fra taushetsplikten og et behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger. En slik hjemmel må hensynta at Norge kan være folkerettslig forpliktet til å dele informasjon, samtidig som hjemmelen må hensynta de krav til pasientauto-

nomi, selvbestemmelse og konfidensialitetsvern som gjelder for helsepersonell.

3.5.5 Behandlingsgrunnlagene i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c) og e)

Personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 inneholder seks alternative behandlingsgrunnlag. Punkt 3.5.3 ovenfor konkluderte med at samtykke ikke er et egnet behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger ved deling i tverretattlige samarbeid for å forebygge kriminalitet. Av de øvrige mulige behandlingsgrunnlagene er det to som er relevante for slike tverretattlige samarbeid.

Personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav f) (berettigede interesser) kan ikke benyttes av offentlige myndigheter som et ledd i utførelsen av deres oppgaver, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 andre ledd. Videre fremstår heller ikke behandlingsgrunnlagene i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav b) (gjennomføring av avtale) og d) (vitale interesser) som relevante for offentlige organer for informasjonsdeling i tverretattlige samarbeid for forebygging av kriminalitet begått av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme.

De behandlingsgrunnlagene som fremstår som mulige alternativer for tverretattlig deling av personopplysninger er dermed personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c) eller e).

Personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c) (rettslig forpliktelse) og e) (oppgave i allmennhetens interesse eller utøvelse av offentlig myndighet) krever begge at behandlingsgrunnlagene har et supplerende rettsgrunnlag i nasjonal rett for at behandlingen skal være lovlig, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 3.

Forskjellen mellom de to behandlingsgrunnlagene, er at den behandlingsansvarlige må være forpliktet etter nasjonal rett til å dele informasjon for at bokstav c) skal være et gyldig behandlingsgrunnlag. Hvis den behandlingsansvarlige bare har adgang til å dele personopplysninger, altså en opplysningsrett, så er behandlingsgrunnlaget i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e) det relevante behandlingsgrunnlaget.

Ved deling hvor det foreligger en opplysningsplikt, vil behandlingen av personopplysninger være lovlig etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c). Et eksempel på deling av personopplysninger på grunn av en rettslig forpliktelse, er hvor vilkårene for avvergingsplikt i straffeloven § 196 eller varslingsplikten etter straffeloven § 287 er oppfylt. Et annet eksempel er

¹²¹ Se Anne Kjersti Befring, *Helseretten* (2022 Cappelen Damm Akademisk) s. 442.

¹²² Anne Kjersti Befring, *Helseretten* (2022 Cappelen Damm Akademisk) s. 443.

¹²³ Se ytterligere punkt 3.6

¹²⁴ Se ytterligere punkt 3.5.6.

at noen som gjør tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan eller opptrer i medhold av sektorlovene har meldeplikt etter barnevernsloven § 13-2 første eller andre ledd. I slike tilfeller vil representanter for de offentlige myndighetene ha en plikt til å dele opplysninger med enten politiet eller barnverntjenesten. Personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c) og det supplerende rettsgrunnlaget i nasjonal rett utgjør i slike tilfeller et lovlig behandlingsgrunnlag for behandlingen i form av å dele opplysninger.

Hvis det bare foreligger en opplysningsrett eller en delingsadgang etter nasjonal rett, vil ikke representanter for ulike forvaltningsorganer eller profesjoner være forpliktet til å dele personopplysninger.¹²⁵ En delingsplikt i norsk rett for tverretatlig informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet, må følge av personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c). Dersom det skal være en delingsadgang, vil behandlingen måtte følge av bokstav e). Hvilket behandlingsgrunnlag som er relevant vil ha konsekvenser for adgangen til å protestere for den registrerte etter personvernforordningen artikkel 21. Den registrerte har rett til å protestere mot behandling i medhold av personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e), men ikke bokstav c), jf. artikkel 21 nr. 1.

Behandling av personopplysninger vil utgjøre et inngrep i retten til privatliv og personopplysningsvernet. Alle behandlingsgrunnlag må derfor forholde seg til kravene til inngrep etter overordnende rettighetsnormer og til de grunnleggende behandlingsprinsippene i personvernforordningen artikkel 5. Kravene til det supplerende rettsgrunnlaget i nasjonal rett etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e) følger av personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 og behandlingsprinsippene.¹²⁶

Det supplerende rettsgrunnlaget kan følge av lov eller forskrift.¹²⁷ Forordningen krever ikke en regelverksakt fastsatt av et parlament, men krever at det supplerende rettsgrunnlaget er tydelig, presist og forutsigbart for personer som omfattes av det.¹²⁸ Etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 må det supplerende rettsgrunnlaget i norsk rett inneholde formålet med behandlingen og bør

inneholde de generelle vilkårene for å behandle personopplysninger, hvilke typer personopplysninger som kan behandles, berørte registrerte, enhetene som personopplysninger utleveres til og formålene med dette, formålsbegrensning, lagringsperioder samt behandlingsaktiviteter og fremgangsmåter for behandling.

De grunnleggende behandlingsprinsippene i personvernforordningen artikkel 5 må også sikres gjennom det supplerende rettsgrunnlaget. Formålsbegrensningsprinsippet, lagringsbegrensningsprinsippet og prinsippet om integritet og konfidensialitet fremgår delvis av kravene til rettsgrunnlaget i personvernforordningen artikkel 6 nr. 3. Det supplerende rettsgrunnlaget må også etterleve prinsippene i artikkel 5 nr. 1 bokstav a) (lovlighet, rettferdighet og åpenhet), c) (datamini-mering) og d) (riktighet).

3.5.6 Særlige kategorier av personopplysninger

Noen kategorier av personopplysninger er særlig sensitive og følsomme. Behandling av slike opplysninger inneholder en større risiko for uforholdsmessige inngrep i personers grunnleggende menneskerettigheter, sammenlignet med behandling av alminnelige personopplysninger.¹²⁹ Utgangspunktet er at de nærmere opplistede kategoriene av personopplysninger i personvernforordningen artikkel 9 nr. 1 er forbudt å behandle, med mindre ett av unntakene i artikkel 9 nr. 2 kommer til anvendelse.

Personvernforordningen artikkel 9 nr. 1 har følgende ordlyd:

Behandling av personopplysninger om rase-messig eller etnisk opprinnelse, politisk oppfatning, religion, filosofisk overbevisning eller fagforeningsmedlemskap, samt behandling av genetiske opplysninger og biometriske opplysninger med det formål å entydig identifisere en fysisk person, helseopplysninger eller opplysninger om en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering, er forbudt.

For tverretatlig informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme, vil særlig opplysninger om etnisk opprinnelse, politisk oppfatning, religion og helseopplysninger i noen tilfeller kunne være relevante å dele. Opplysninger om en persons psykiske

¹²⁵ Se Waltraut Kotschy, Article 6 Lawfulness of processing', i Christopher Kuner mfl. (red.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary* Oxford University Press s. 595.

¹²⁶ Se HR-2021-966 avsnitt 37 der det fremgår at et supplerende rettsgrunnlag i nasjonal rett må etterleve behandlingsprinsippene i personvernforordningen artikkel 5.

¹²⁷ Se personvernforordningens fortalepunkt 41.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Se personvernforordningen artikkel 51.

helse eller rusmiddelbruk vil for eksempel regnes som helseopplysninger, og dermed som særlige kategorier av personopplysninger.

EU-domstolen har behandlet flere saker om hvor vid definisjonen av særlige kategorier av personopplysninger er. I EU-domstolens dom i sak C-184/20 kom domstolen til at informasjon som kunne benyttes til indirekte å anta fagforeningsmedlemskap, politisk oppfatning og seksuell orientering måtte anses som særlige kategorier av personopplysninger.¹³⁰ Videre har EU-domstolen også avgjort at opplysninger som fordrer en «intellectual operation involving collation or deduction» for å avsløre opplysninger om en persons helse, vil regnes som en helseopplysning.¹³¹

Den vide definisjonen av særlige kategorier av personopplysninger innebærer at svært mye informasjon knyttet til informasjonsdeling for kriminalitetsforebygging kan komme inn under personvernforordningen artikkel 9 om særlige kategorier av personopplysninger. Hvis informasjon som deles i et tverretattlig samarbeid kan settes sammen med annen informasjon og dermed si noe om for eksempel en persons helse, etnisitet eller religion, vil informasjonen som deles kunne falle innenfor definisjonen av særlige kategorier av personopplysninger. Den vide definisjonen av særlige kategorier av personopplysninger vil medføre at en informasjonsdelingshjemmel vil måtte inkludere et lovlig unntak etter artikkel 9 nr. 2 for å kunne utgjøre et praktisk delingsgrunnlag i kriminalitetsforebyggende samarbeid.

Etter personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g) kan det behandles særlige kategorier personopplysninger dersom behandlingen er «nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, på grunnlag av unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som skal stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser».

For å identifisere hvilke samfunnsmessige behov som kan begrunne unntak fra forbudet i personvernforordningen artikkel 9 nr. 1, og dermed et inngrep i retten til privatliv og personopplysningsvernet, er det relevant å se hen til hvilke hensyn som kan begrunne inngrep i EMK

artikkel 8 og unntaksgrunnene i personvernforordningen artikkel 23. Etter EMK artikkel 8 nr. 2 kan det gripes inn i rettighetsvernet for å «forebygge (...) kriminalitet». Videre hjemler personvernforordningen artikkel 23 nr. 1 bokstav d) en adgang til å fastsette unntak fra rettighetene i personvernforordningen «for å sikre forebygging, etterforskning, avsløring eller straffeforfølgning av straffbare forhold (...)». Forebygging av de straffbare handlingene som er nevnt i mandatet vil kunne anses som en «viktig allmenn interesse» som kan begrunne behandling av særlig kategorier av personopplysninger.

En forutsetning for å benytte personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g) som unntak for å behandle særlige kategorier av personopplysninger, er at det er nødvendig med slik behandling, at grunnlaget har et supplerende rettsgrunnlag i norsk rett, at behandlingen står i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, at rettsgrunnlaget i nasjonal rett er forenlig med det grunnleggende innholdet i personopplysningsvernet og at rettsgrunnlaget sikrer egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes rettigheter. Artikkel 9 nr. 2 bokstav g) inneholder dermed både et hjemmelskrav og et krav om at den nasjonale hjemmelen er nødvendig og forholdsmessig.

Siden det nasjonale rettsgrunnlaget vil være et unntak fra et forbud, antas det i juridisk teori at det stilles et relativt strengt krav til klarhet og presisjon i det rettslige grunnlaget.¹³² Behandling av særlige kategorier av personopplysninger vil utgjøre et inngrep i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, og også disse rettighetsnormene vil stille krav til klarhet i rettsgrunnlaget. EMDs praksis stiller opp et materielt lovkrav. En lov som gir grunnlag for inngrep i EMK artikkel 8 må være tilstrekkelig tilgjengelig og presis, slik at borgerne kan forutberegne sin rettsstilling og vite når det kan bli delt informasjon om dem.¹³³

Kravet om egnede og særlige tiltak i det nasjonale supplerende rettsgrunnlaget som utgjør unntak etter artikkel 9 nr. 2, vil blant annet kunne sikres med regler om hvilke konkrete særlige kategorier av personopplysninger som kan behandles og hvilke aktører som skal inngå i samarbeidet.

¹³⁰ EU-domstolens dom 1. august 2022 i sak C-184/20 *OT v Vyriausioji tarnybinės etikos komisija* avsnitt 127.

¹³¹ EU-domstolens dom 4. oktober 2024 i sak C-21/23 *ND v DR* avsnitt 83.

¹³² Åste Marie Bergseng Skullerud mfl., Personvernforordningen. Lovkommentar, Artikkel 9. Behandling av særlige kategorier av personopplysninger, Juridika.

¹³³ Se HR-2022-137-A avsnitt 48) med videre henvisninger til EMDs praksis.

3.5.7 Opplysninger om straffedommer og lovovertrædelser

Opplysninger om straffedommer og lovovertrædelser er ikke i seg selv regnet som særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9.¹³⁴ Personvernforordningen artikkel 10 har en bestemmelse om slike opplysninger som vil kunne ha betydning for informasjonsdeling i tverretatlige samarbeid for kriminalitetsforebygging. Etter artikkel 10 er hovedregelen at behandling av opplysninger om straffedommer og lovovertrædelser kun skal utføres under en offentlig myndighets kontroll. Videre fremgår det av personopplysningsloven § 11 første ledd at personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g) gjelder tilsvarende for artikkel 10-opplysninger.

Personvernforordningen artikkel 10 vil gjelde behandling av personopplysninger om straffedommer og lovovertrædelser av andre enn politiet, for eksempel en kommune. Politiets behandling av slike personopplysninger vil reguleres av politiregisterloven som gjennomfører Direktiv 2016/680, samt politiregisterforskriften.

I tverretatlige samarbeid for kriminalitetsforebygging vil det kunne bli delt en rekke ulike typer opplysninger. Et spørsmål knyttet til personvernforordningen artikkel 10 er hvilke opplysninger som vil utgjøre personopplysninger om lovovertrædelser. I høringsnotatet til personopplysningsloven blir personopplysningene regulert i artikkel 10 beskrevet som opplysninger om at en person har vært «mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling».¹³⁵ I kriminalitetsforebyggende samarbeid kan det gjerne bli utvekslet informasjon om at en person har en risiko for å kunne begå en straffbar handling i fremtiden. Slike opplysninger om noe som kan komme til å skje, vil ikke anses som personopplysninger underlagt personvernforordningen artikkel 10. Det kan tenkes unntak dersom mistanken om hva som skal komme til å skje i fremtiden er basert på straffbare handlinger som er begått.

Etter personvernforordningen artikkel 10 må det følge av et supplerende rettsgrunnlag i nasjonal rett dersom opplysninger om straffedommer og lovovertrædelser skal behandles av private

aktører. Dersom ideelle og frivillige aktører skal inngå i kriminalitetsforebyggende samarbeid, må deres eventuelle behandling av personopplysninger om straffedommer og lovovertrædelser følge av norsk lov eller forskrift.

Et relevant spørsmål er om dette kravet også gjelder for private aktører som utfører tjenester på vegne av det offentlige, for eksempel en privat barnevernsinstitusjon. Ordlyden «en offentlig myndighets kontroll» kan tolkes som om at en offentlig myndighet må være behandlingsansvarlig for behandlingen av slike opplysninger.¹³⁶ I forarbeidene til personopplysningsloven er ordlyden «en offentlig myndighets kontroll» kommentert slik:

Departementet antar at behandlingen utføres 'under en offentlig myndighets kontroll' der som det er en offentlig myndighet som er behandlingsansvarlig. (...) Om og eventuelt i hvilke tilfeller behandlingen kan sies å utføres under en offentlig myndighets kontroll selv om den behandlingsansvarlige ikke er en offentlig myndighet, må avklares gjennom praksis.¹³⁷

Private aktørers behandling av personopplysninger om straffedommer og lovovertrædelser antas å være mest aktuelt for private barnevernsinstitusjoner. Private barnevernsinstitusjoners adgang til å behandle personopplysninger fremgår av barnevernsloven § 13-6 andre ledd. Det antas ut fra forarbeidene til barnevernsloven at det vil være den private barnevernsaktøren som er behandlingsansvarlig.¹³⁸ Presiseringen av at private aktører også kan behandle personopplysninger som nevnt i artikkel 9 og 10 i barnevernsloven § 13-6 andre ledd, jf. § 13-6 første ledd, antas derfor å oppfylle kravet til rettsgrunnlag etter personvernforordningen artikkel 10.

Det er fastsatt en egen norsk bestemmelse om behandling av personopplysninger om straffedommer og lovovertrædelser i personopplysningsloven § 11. Etter første ledd gjelder personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav a) og c) til f) tilsvarende for behandling av personopplysninger

¹³⁴ Opplysninger om straffedommer og lovovertrædelser kan tenkes å utgjøre særlige kategorier hvis opplysningen om straffedommen avslører en særlig kategori, for eksempel dersom noen er dømt for seksuallovbrudd.

¹³⁵ Justis- og beredskapsdepartementet, Høringsnotat Ny personopplysningslov – Gjennomføring av personvernforordningen i norsk rett s. 42.

¹³⁶ Se Åste Marie Bergseng Skullerud mfl., Personvernforordningen. Lovkommentar, Artikkel 10. Behandling av personopplysninger om straffedommer og lovovertrædelser, Juridika.

¹³⁷ Prop. 56 LS (2017–2018) *Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen* s. 49.

¹³⁸ Se Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven* s. 424.

og straffedommer og lovovertrедelser som for behandling av særlige kategorier av personopplysninger. Det kan derfor fastsettes bestemmelser i nasjonal rett som åpner for at andre private og ideelle aktører kan behandle personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser for kriminalitetsforebyggende formål.

3.6 Inngrepsplikt: Menneskerettslige forpliktelser til å forebygge kriminalitet

3.6.1 Innledning

Ekspertgruppens mandat knytter seg til tre kriminalitetsområder: kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme. Siktemålet i denne delen av kapittelet er å identifisere hvilke internasjonale forpliktelser Norge har for å forebygge disse ulike formene for kriminalitet. Videre er formålet også å undersøke om internasjonale menneskerettskonvensjoner inneholder positive forpliktelser for offentlige myndigheter til å dele informasjon om privatpersoner med sikte på å forebygge kriminalitet.

3.6.2 Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen

3.6.2.1 EMK Artikkel 2

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)¹³⁹ er innført i norsk rett i menneskerettsloven § 2 og skal ved motstrid med annen norsk lovgivning ha forrang, jf. menneskerettsloven § 3.

Etter EMK artikkel 2 har staten en positiv plikt til å beskytte liv.¹⁴⁰ Etter Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) sin praksis vil den positive forpliktelsen innebære at konvensjonsstaten må ta «appropriate steps» for å beskytte menneskeliv.¹⁴¹ Statens positive forpliktelse til å beskytte menneskeliv handler først og fremst om plikt til å kriminalisere tap av menneskeliv og til å etterforske og iverksette straffbare overtrедelser som har ført til tap av menneskeliv.¹⁴² Etter EMDs praksis har staten i noen grad også positive

forpliktelser til å forebygge tap av menneskeliv forårsaket av andre enn staten.

Alle kriminalitetsområdene nevnt i mandatet vil i ytterste fall kunne medføre tap av menneskeliv. Ekstremistisk motivert vold og vold i nære relasjoner som ender i drap, vil i størst grad relatere seg til rettighetsvernet etter EMK artikkel 2, men også kriminalitet som begås av barn og unge kan i alvorlige tilfeller ende med tap av menneskeliv. Sikringsforpliktelsen etter EMK artikkel 1, den forpliktelsen konvensjonspartene har til å sikre rettighetene og frihetene etter EMK, kan også slå inn uten at det er fare for tap av menneskeliv.

Utviklingen i EMDs praksis om statens positive forpliktelser til å verne innbyggere mot andre innbyggere er beskrevet slik i juridisk teori:

[u]tviklingen i EMD har [...] gått i retning av stadig strengere krav til konvensjonsstatenes innsats for å sørge for at borgerne vernes mot krenkelser fra andre borgere, når en risiko for slike krenkelser er kjent eller burde ha vært kjent.¹⁴³

Det er rettslig sett usikkert hvor langt statens positive forpliktelser til å forebygge kriminalitet som kan medføre tap av menneskeliv, ved å dele personopplysninger, strekker seg. Informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet vil kunne innebære inngrep i en annen menneskerettighet, nemlig retten til beskyttelse av privatlivet og personopplysningsvernet. Forpliktelsene vil måtte tolkes i sammenheng og harmoniseres. Det er relevant å se hen til praksis fra EMD om den positive forpliktelsen etter EMK artikkel 2, fordi en slik positiv forpliktelse vil ha betydning for vurderingen av om inngrepet i rettigheten etter EMK artikkel 8 (retten til privat- og familieliv, hjem og korrespondanse) forfølger et legitimt formål, er nødvendig og forholdsmessig.

EMD har avsagt noen dommer som knytter seg direkte til statens positive forpliktelse til å forebygge kriminalitet. Disse dommene fra EMD handler særlig om vold i nære relasjoner. I EMDs storkammerdom Kurt mot Østerrike avsnitt 157 uttrykker EMD den positive forpliktelsen for staten til å verne om livet slik:

¹³⁹ Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter som endret ved femtende protokoll 24. juni 2013.

¹⁴⁰ Se ytterligere Jon Fridrik Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. for praktikere*, Djøf Forlag, 2023 s. 266.

¹⁴¹ Se EMDs dom L.C.B mot Storbritannia 9. juni 1998 (saksnummer 23413/94) 9. juni 1998 avsnitt 36.

¹⁴² Se Osman mot Storbritannia 28. oktober 1998 (saksnummer 23452/94) avsnitt 115, Tekdag mot Tyrkia 14. juni 2004 (saksnummer 27699/95) avsnitt 79 og Makaratzis mot Hellas 20. desember 2004 (saksnummer 50385/99) avsnitt 57.

¹⁴³ Martin Mindestrømmen, Fare, risiko og farlighet – En analyse i kontekst av strafferettslige særreaksjoner i norsk rett (Karnov 2025, punkt 4.3.2).

The (...) obligation involves a primary duty on the State to secure the right to life by putting in place effective criminal-law provisions to deter the commission of offences against the person, backed up by law-enforcement machinery for the prevention, suppression and punishment of breaches of such provisions. It also extends in certain circumstances to a positive obligation on the authorities to take preventive operational measures to protect an individual whose life is at risk from the criminal acts of another individual.¹⁴⁴

Denne positive forpliktelsen til å ta «preventive operational measures» gjelder etter den såkalte Osman-testen når:

the authorities knew or ought to have known at the relevant time of the existence of a real and immediate risk to the life of an identified individual from the criminal acts of a third party and that they failed to take measures within the scope of their powers which, judged reasonably, might have been expected to avoid that risk.¹⁴⁵

Den positive forpliktelsen for staten knytter seg ikke til et resultat, men til at staten må ha tatt «appropriate steps» for å forebygge risikoen for krenkelse av EMK artikkel 2.

Kurt mot Østerrike knytter seg særlig til den positive forpliktelsen til å forebygge vold i nære relasjoner.¹⁴⁶ I avsnitt 180 i dommen stiller EMD opp følgende krav til tverretattlig informasjonsdeling ved en etablert risiko for tap av liv ved vold i nære relasjoner:

The Court further observes that risk management plans and coordinated support services for victims of domestic violence have proved valuable in practice in enabling the authorities to take adequate preventive operational measures once a risk has been established. This includes the rapid sharing of information among relevant stakeholders. If children are involved or found to be at risk, the child protection authorities should be informed as soon as possible, as well as schools and/or other child-

care facilities (...). A proper preventive response often requires coordination among multiple authorities (...).¹⁴⁷

EMDs storkammerdom tolkes slik at konvensjonsstatene har en positiv forpliktelse til å sette i verk forebyggende «operational measures» ved en etablert risiko for vold i nære relasjoner som kan ende med tap av liv. Slike tiltak vil ofte kunne bestå av tverretattlig informasjonsdeling til relevante myndigheter, inkludert barnevernet og skoler hvis barn er i risiko. Samtidig må staten både i hvert enkelt tilfelle og på regelnivå utføre «a careful weighing of the competing interests at stake and other relevant constraints».¹⁴⁸ Forebyggende tiltak, slik som tverretattlig informasjonsdeling, vil kunne utgjøre et inngrep i EMK artikkel 8 og må følge av lov, forfølge et legitimt formål og være nødvendig og forholdsmessig, jf. EMK artikkel 8 nr. 2.

Felles for EMDs praksis om statens positive forpliktelse til å forebygge tap av menneskeliv og vold i nære relasjoner, er at staten har en positiv forpliktelse til å undersøke påstander om vold i nære relasjoner. En slik undersøkelse må skje gjennom en autonom, proaktiv og grundig risikovurdering.¹⁴⁹ Hvis det konkluderes med at det er en reell og umiddelbar risiko for tap av menneskeliv, har myndighetene en positiv forpliktelse til å gjennomføre forebyggende tiltak, som kan bestå av blant annet tverretattlig informasjonsdeling.

I storkammerdommen Kurt mot Østerrike fra EMD er pliktene til tverretattlig informasjonsdeling knyttet til plikten til å gjennomføre en proaktiv, autonom og grundig vurdering av fremtidig risiko for vold i nære relasjoner utpenslet av EMD. I avsnitt 169) i dommen uttaler EMD at kravet om at risikovurderingen må være autonom, stiller krav om at politiet må «obtain all the relevant information, including from other State agencies, rather than relying on the victim to give all the relevant details». Denne plikten handler om innhenting av informasjon av politiet fra andre offentlige myndigheter som et ledd i risikovurderingen av fremtidig vold i nære relasjoner.

Videre har staten også en positiv forpliktelse til å dele resultatet av risikovurderingen med relevante organer som arbeider med individ som er i risiko. Dette blir uttrykt slik i dommens avsnitt 174):

¹⁴⁴ Kurt mot Østerrike 4. juli 2019 (saksnummer 62903/15) avsnitt 157.

¹⁴⁵ Se Osman mot Storbritannia avsnitt 116.

¹⁴⁶ Se ytterligere Selma Kjellemo. Statens positive plikter til å beskytte mot vold i nære relasjoner: EMDs Storkammerdom i saken Kurt v. Austria. Lovdata Pro – (LD-2022-1). <https://lovdata.no/pro/JUS/kjellemo-s-2022-01>.

¹⁴⁷ Kurt mot Østerrike avsnitt 180.

¹⁴⁸ Kurt mot Østerrike avsnitt 182.

¹⁴⁹ Kurt mot Østerrike avsnitt 168.

It reiterates that the purpose of the risk assessment is to enable the competent authorities to manage the identified risk and to provide coordinated safety and support to the victims. This means that the law-enforcement authorities should share information on risks and coordinate support with any other relevant stakeholders who come into regular contact with persons at risk, including, in the case of children, with teachers.

Oppsummert er kravene til tverretattlig informasjonsdeling etter EMK artikkel 2 at politiet må ha hjemler til å innhente informasjon som et ledd i risikovurderingen av personer som er antatt utsatt for vold i nære relasjoner. Videre er det krav om at politiet har hjemmel til å dele denne vurderingen med relevante etater og myndigheter når vurderingen har konkludert med en risiko.

En annen dom fra EMD som omhandler grensedragningen mellom statens positive forpliktelse etter EMK artikkel 2 og retten til privatliv er ND mot Sveits fra 2025.¹⁵⁰ Saken omhandlet den positive forpliktelsen etter EMK artikkel 2 tolket i lys av Istanbulkonvensjonen¹⁵¹ til å beskytte en kvinne mot ulovlig frihetsberøvelse og voldtekt. Saken gjaldt en sveitsisk borger som ble dømt til tolv års fengsel for voldtekt og drap av en partner. Etter løslatelse inngikk han et forhold med en ny kvinne som ikke kjente til hans bakgrunn. Den nye kvinnen oppsøkte sin fastlege som rådet henne til å gå fra ham, men å gjøre det på en skånsom måte. Fastlegen hadde kjennskap til mannens bakgrunn og med kvinnens samtykke informerte legen politiet om kvinnens bekymringer. Kvinnen ble kontaktet av politiet som informerte henne om ulike offentlige hjelpetilbud. Kvinnen ble deretter voldtatt, frihetsberøvet av gjerningspersonen i 11 timer og forsøkt drept. For EMD var spørsmålet om sveitsiske myndigheter hadde gjort nok for å forebygge handlingen.

EMD la til grunn at den positive forpliktelsen etter EMK artikkel 2 ikke må tolkes slik at den legger en uforholdsmessig stor byrde på nasjonale myndigheter, og at den heller ikke må tolkes i etterpåklokskapens lys. EMD vurderte ikke hvilken informasjon enkeltstående offentlige etater satt med, men hvilken informasjon konvensjonsstaten vurdert som en enhet var i besittelse av. For at Sveits skulle ha brutt den positive forpliktelsen etter EMK artikkel 2, måtte staten som enhet enten ha visst eller burde ha visst at et individ var

utsatt for en reell og umiddelbar fare for tap av liv og ha unnlatt å sette i verk tiltak som staten hadde mulighet til. Denne type vurderinger vil ofte være konkrete og basert på sakens faktum, men dommen inneholder flere generelle uttalelser som er relevante for problemstillingene ekspertgruppen skal vurdere.

EMD kom i dommen til at i en situasjon der retten til liv må vurderes opp mot retten til en voldsutøvers rett til privatliv, så kan ikke voldsutøvers rett til privatliv gis forrang generelt. I saken var det spørsmål om politiet hadde plikt til å informere den antatt voldsutsatte om voldsutøvers historikk og straffeattest. EMD la til grunn at det ikke var hjemmel i sveitsisk rett for politiet til å gi kvinnen denne informasjonen fordi det ville innebære et brudd på taushetsplikten.¹⁵² EMD mente likevel at asymmetrien mellom den informasjonen myndighetene satt med og informasjonen den voldsutsatte hadde, tilsa at staten burde ha gjort mer for å avverge faren. Sveits ble derfor dømt for å ha krenket EMK artikkel 2 på grunn av manglende koordinering mellom offentlige tjenester og manglende hjemler i nasjonalt regelverk.

I ND mot Sveits var fornærmede og gjerningspersonen ikke samboere. Istanbulkonvensjonen verner også partnere som ikke har bodd sammen.¹⁵³ Avvergingsplikten etter straffeloven § 196, jf. straffeloven § 282 gjelder kun for parter som er eller har vært samboere eller ektefeller. Det er derfor usikkert om taushetsplikten viker i tilfeller der den voldsutsatte ikke har vært samboer med gjerningspersonen. Det kan ofte være tilfelle for ungdommer i voldelige kjæresteforhold.¹⁵⁴

Spørsmålet som må vurderes på bakgrunn av EMDs dom i ND mot Sveits, er om eksisterende hjemler i norsk rett for informasjonsdeling ved risiko for vold i nære relasjoner er i tråd med den positive forpliktelsen etter EMK artikkel 2.

Dommen fra EMD gir uttrykk for at konvensjonsstatens ansvar må vurderes samlet i lys av hvilken informasjon ulike offentlige organer har.

¹⁵² ND mot Sveits avsnitt 70.

¹⁵³ Ingrid Løining Ørum, Hva med kjærestene? Oppfyller Norge plikten til å kriminalisere mishandling av kjæresten etter Istanbulkonvensjonen? Tidsskrift for strafferett (2023), 23(3), 185–207. <https://doi.org/10.18261/strafferett.23.3.1>

¹⁵⁴ Se Lisbeth Fullu Skyberg, Overgrep i unges nære relasjoner – et regelrom? I Jørn Jacobsen (Red.), Fra rettskode til straff: fem strafferettslige studier (s. 107–149). Karnov Group 2023 og Ingrid Løining Ørum, Hva med kjærestene? Oppfyller Norge plikten til å kriminalisere mishandling av kjæresten etter Istanbulkonvensjonen? Tidsskrift for strafferett 2023, 23(3), 185–207. <https://doi.org/10.18261/strafferett.23.3.1>

¹⁵⁰ ND mot Sveits 3. juli 2025 (saksnnummer 56114/18).

¹⁵¹ Se punkt 3.6.4 nedenfor om Istanbulkonvensjonen.

Konvensjonsstatens kunnskap vurderes altså i sammenheng av EMD, og vil dermed kunne stille krav til tverretattlig informasjonsdeling. I det følgende behandles politiets adgang til deling av slike risikoopplysninger etter norsk rett.

Fra og med 2013 er politiet pålagt å bruke verktøyet «Spousal Assault Risk Assessment (SARA) V3» i alle anmeldte partnervoldssaker etter straffeloven §§ 282 og 283.¹⁵⁵ Politiets forebygging av vold i nære relasjoner kan forfølges både i etterforsknings- og forebyggingssporet. I etterforskningssporet er politiets adgang til å innhente informasjon fra andre offentlige etater og myndigheter regulert av straffeprosessloven.¹⁵⁶ I det forebyggende sporet vil det være politiregisterlovens og politiregisterforskriftens regler som regulerer informasjonsinnhentingsadgangen. Etter politiregisterloven § 4 kan personopplysninger behandles når det er nødvendig for politimesige formål. Politimesige formål er definert i politiregisterloven § 2 nr. 12 som «politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet, (...) herunder forebyggende arbeid». Etter denne bestemmelsen vil politiet ha adgang til å innhente og behandle personopplysninger for å gjennomføre risikovurderingen, i tråd med den positive plikten etter EMK artikkel 2. I ND mot Sveits hadde ikke den voldsutsatte kvinnen anmeldt hendelsen til politiet. Likevel ble Sveits dømt for å ha krenket EMK artikkel 2 for å ikke ha vurdert voldsrisikoen. Det kan tale for at plikten for staten til å innhente informasjon og til å vurdere risikoen må være videre enn at den kun gjelder etter anmeldelser.

Politiet kan ha en positiv plikt etter EMK artikkel 2 til å dele informasjon fra risikovurderingene med forvaltningsorganer, for eksempel skoler og barnevernstjenester. Det må derfor vurderes om reglene i politiregisterloven og politiregisterforskriften gir en slik adgang. Politiet kan utlevere personopplysninger til andre forvaltningsorganer dersom det er adgang til det etter reglene om taushetsplikt i politiregisterloven kapittel 6, og vilkårene for utlevering i § 8 og § 20 i politiregisterloven er oppfylt, jf. politiregisterloven § 19. For å forhindre at barn og voksne blir utsatt for vold og mishandling, kan politiet både benytte taushetspliktsunntakshjemmelen i politiregisterloven § 27 første ledd nr. 1 og fjerde ledd (avvergende og

forebyggende virksomhet), politiregisterloven § 30 (utlevering til offentlige organer i deres interesse) og § 31 (utlevering til private i deres interesse). Det eksisterer dermed taushetspliktsunntak i norsk rett som politiet kan benytte for å oppfylle den positive plikten etter EMK artikkel 2.

Forpliktelsen etter EMK artikkel 2 vil aktiveres for konvensjonsstaten som sådan når det er en reell og umiddelbar risiko for tap av menneskeliv. Det er dermed ikke kun politiets delingsadgang som er relevant, men også andre myndigheters delingsadgang. Etter straffeloven § 196 oppstilles det en plikt for enhver, gjennom anmeldelse eller på annen måte, til å søke å avverge bestemte handlinger. Avvergingsplikten etter straffeloven § 196 omfatter både straffeloven § 275 (drap) og § 282 (mishandling i nære relasjoner). Straffeloven § 196 gir uttrykk for en grunnleggende samfunnsplikt som fører til at taushetsplikten må vike dersom avvergehandlingen kommer i konflikt med taushetsplikten. Den positive plikten etter EMK artikkel 2 vil gjelde der det er en reell og umiddelbar risiko for tap av menneskeliv og kan dermed også oppfylles i medhold av avvergingsplikten etter straffeloven § 196.

Oppsummeringsvis inneholder EMK artikkel 2 en positiv plikt for staten til å sette i verk tiltak for å hindre tap av menneskeliv ved vold i nære relasjoner. Slike tiltak kan bestå av tverretattlig informasjonsdeling for å vurdere risikoen for vold og mishandling i nære relasjoner. Videre inneholder EMK artikkel 2 gjennom EMDs praksis også en plikt til å dele resultatet fra risikovurderingen med relevante myndigheter for å forhindre tap av menneskeliv. Eksisterende informasjonsinnhentingshemler og hjemler for utveksling av informasjon i politiregisterloven antas å oppfylle den positive forpliktelsen. Selv om norsk rett på regelverksnivå gir adgang for politiet til å innhente og dele opplysninger med andre offentlige myndigheter, er det et annet spørsmål om denne adgangen er effektivt operasjonalisert i politiets praksis.

3.6.2.2 EMK Artikkel 3 og 8

EMK artikkel 3 har følgende ordlyd: «ingen må bli utsatt for tortur eller for umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff».

Forbudet innebærer en negativ plikt i form av at staten ikke må utsette noen for tortur eller nedverdiggende behandling, for eksempel i fengsel eller ved institusjonsplassering. Bestemmelsen inneholder også positive forpliktelser for staten knyttet til privates handlinger. Det vil være fokusset i det følgende.

¹⁵⁵ Se NOU 2020: 17 s. 84. Se også Inger Marie Sunde, Turning Legal Obligations into Safety: Norway's Police Risk Assessment System for IPV Under Article 51 IC, *Nordic Journal of Studies in Policing* 2025 (2), s. 1–19. doi: 10.18261/njsp.12.2.3.

¹⁵⁶ Politiets adgang til å innhente informasjon under etterforskning er ikke en del av ekspertgruppens mandat.

EMDs praksis om den positive plikten etter EMK artikkel 3 handler i hovedsak om kriminaliseringsforpliktelser. I tillegg har konvensjonsstaten i enkelte tilfeller en plikt til å sikre en effektiv beskyttelse mot mishandling og uverdigg behandling utført av privatpersoner. I O'Keeffe mot Irland ble Irland dømt for brudd på artikkel 3 fordi det ikke var gode nok varslingsrutiner ved fare for seksuelle overgrep mot barn.¹⁵⁷

EMK artikkel 8, om vern av privat-, familieliv, hjem og korrespondanse, inneholder også positive forpliktelser for staten.¹⁵⁸ I praksis vil saker der statens positive forpliktelser kommer i spill være mindre alvorlige enn der det er fare for tap av menneskeliv og nedverdiggende behandling, det vil si artikkel 2- og 3-saker. Den presise grenseoppgangen mellom positive forpliktelser etter artiklene 2, 3 og 8 er skjønnsmessig og EMD behandler ofte artikkel 3 og 8 samlet uten å presisere hvilken konvensjonsbestemmelse den positive forpliktelsen stammer fra.¹⁵⁹

I praksis fra EMD om positive forpliktelser har konvensjonsstaten blitt ansvarliggjort som følge av at staten ikke hadde gjort nok for å sikre enkeltpersoner mot krenkelser fra andre enkeltpersoner før krenkelsen fant sted. EMD har oppstilt positive forpliktelser for staten til å sørge for at enkeltpersoner ikke krenker hverandre etter EMK artikkel 3 og 8. I EMK artikkel 8 er det innfortolket en rett til vern av den fysiske integriteten som en del av vernet av privatlivet.¹⁶⁰ Slike krenkelser av den fysiske integriteten vil kunne omfatte mindre alvorlige krenkelser, som ikke når opp til terskelen etter EMK artikkel 3. Retten til vern omfatter ikke bare vern mot fysisk vold, men også mot psykisk vold og trakassering.¹⁶¹

Oppsummeringsvis, så inneholder også EMK artikkel 3 og 8 positive forpliktelser for staten til å forebygge inngrep i menneskerettighetene som begås av privatpersoner. Hvor langt denne positive forpliktelsen går, er imidlertid ikke mulig å fastslå presist på bakgrunn av EMDs praksis.

¹⁵⁷ O'Keeffe mot Irland, 28. januar 2014 (saknummer 35810/09).

¹⁵⁸ Se ytterligere Morten Holmboe, Taushets- og opplysningsplikt i helsesektoren – menneskerettighet mot menneskerettighet. I Henriette Sinding Aasen og Marianne Klungland Bahus (Red.), *Menneskerettigheter i helse- og omsorgstjenesten* (s. 96–121). Universitetsforlaget 2022.

¹⁵⁹ Se ytterligere Jon Fridrik Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. for praktikere*, Djøf Forlag, 2023 s. 348 med videre henvisninger til Buturuga mot Romania, 11. februar 2020 (saknummer 56867/15)

¹⁶⁰ Se Z. mfl. mot Storbritannia, 10. mai 2001 (saknummer 29392/95).

¹⁶¹ Se Buturuga mot Romania, 11. februar 2020 (saknummer 56867/15) og F.O. mot Kroatia, 22. april 2021 (saknummer 29555/13).

3.6.3 Barnekonvensjonen

FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989 (barnekonvensjonen) er inkorporert i norsk rett i menneskerettsloven § 2 og skal ved motstrid med annen norsk lovgivning gå foran, jf. menneskerettsloven § 3.

Barnekonvensjonen oppstiller forpliktelser for konvensjonsstaten som er relevant for statens positive forpliktelse til å dele informasjon mellom forvaltningsorganer i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Disse forpliktelsene knytter seg særlig til delen av mandatet om forebygging av kriminalitet som begås av barn og ungdom.

Barnekonvensjonen artikkel 40 oppstiller forpliktelser for partene i barnekonvensjonen som gjelder barn som er beskyldt for, anklaget for eller har begått et straffbart forhold. De fleste av forpliktelsene i artikkel 40 gjelder rettigheter for barn under etterforskning og irettføring av straffbare overtredelser og knytter seg ikke direkte til kriminalitetsforebyggende arbeid.

I barnekomiteens generelle kommentarer til artikkel 40,¹⁶² uttaler barnekomiteen seg om partenes positive forpliktelser til å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge og særlig forpliktelser om barn under den strafferettslige lavalderen.¹⁶³ FNs barnekomité fremhever at forebygging av kriminalitet blant barn og ungdom fordrer:

child friendly and multidisciplinary responses to the first signs of behaviour that would, if the child were above the minimum age of criminal responsibility, be considered an offence» (...) Interventions must be preceded by a comprehensive and interdisciplinary assessment of the child's needs.¹⁶⁴

Uttalelsen fremhever statens positive forpliktelse til å forebygge kriminalitet blant barn og unge gjennom tverrfaglige tiltak. Slike tverrfaglige tiltak fra ulike velferdstjenester vil forutsette informasjonsdeling for å oppdage og sette inn tiltak

¹⁶² Høyesterett har i en rekke saker lagt til grunn at generelle kommentarer fra barnekomiteen er en relevant rettskilde ved fastleggingen av konvensjonsforpliktelsene, se HR-2018-2096-A avsnitt 14. Et sentralt moment er likevel om det dreier seg om tolkningsuttalelser eller uttalelser om optimal praksis på konvensjonens område.

¹⁶³ Komité for barnets rettigheter, General comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system GC-2019-24-CRC.

¹⁶⁴ Komité for barnets rettigheter, General comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system GC-2019-24-CRC avsnitt 11.

ved «first signs of behaviour that would, if the child were above the minimum age of criminal responsibility, be considered an offence».

De generelle kommentarene fra FNs barnekomité er ikke rettslig bindende. Det fremgår imidlertid av forarbeidene til barneloven at det «bør (...) legges relativt stor vekt på disse uttalelsene».¹⁶⁵ De generelle kommentarene gir uttrykk for overvåkningsorganet til barnekonvensjonens sin forståelse av konvensjonspartenes plikter. Av den grunn kan det være viktig å se hen til komiteens uttalelser.

I den syvende periodiske evalueringen av Norge oppstiller FNs barnekomité noen anbefalinger som knytter seg til forebygging av mishandling i nære relasjoner.¹⁶⁶ I anbefaling nr. 19 bokstav (H) anbefaler komiteen at Norge «[e]nsure the mandatory reporting of all forms of violence and abuse against children by promoting awareness among parents, professionals and children themselves of the importance of reporting and early intervention in such cases». Videre anbefaler komiteen å øke forebyggende innsats og beskyttelse for barn som er særskilt sårbare og utsatt for vold, seksuelle overgrep og utnyttelse.¹⁶⁷ Komiteen anbefaler også Norge å: «[e]stablish a statutory duty for municipalities to have action plans to combat violence against children and violence in close relationships».¹⁶⁸

Utover uttalelsene til FNs barnekomité, oppstiller ikke barnekonvensjonen ytterligere positive forpliktelser som knytter seg til tverretattlig informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge eller de andre kriminalitetsområdene som inngår i ekspertgruppens mandat.

Viktigheten av tidlig innsats og en tverrfaglig tilnærming til barn som begår kriminalitet som fremhevet av FNs barnekomité, kan understøtte at norsk rett bør legge til rette for tverretattlig informasjonsdeling. En slik tilrettelegging for tverretattlig informasjonsdeling må skje i tråd med de menneskerettslige rammene for inngrep i privatlivet og personopplysningsvernet fremstilt ovenfor.

3.6.4 Istanbulkonvensjonen

Konvensjonen om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner CETS 210 (Istanbulkonvensjonen) ble vedtatt av Europarådets ministerkomité 7. april 2011. Konvensjonen ble ratifisert av Norge ved kongelig resolusjon 2. juni 2018.

Det overordnede formålet med Istanbulkonvensjonen er å verne kvinner mot alle former for vold og å forebygge, påtale og eliminere vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, jf. Istanbulkonvensjonen artikkel 1 bokstav a) til e). I det følgende vil de mest sentrale bestemmelsene i Istanbulkonvensjonen som har betydning for statens positive forpliktelser til tverretattlig informasjonsdeling i det forebyggende arbeidet gjennomgås.

Istanbulkonvensjonens kapittel III gjelder konvensjonsstatenes forpliktelser til å forebygge vold i nære relasjoner. Forpliktelsene i kapittelet gjelder særlig generelle forebyggende tiltak som opplæring og holdningsskapende arbeid. En plikt etter Istanbulkonvensjonen som er relevant for tverretattlig informasjonsdeling er den såkalte «due diligence»-plikten etter Istanbulkonvensjonen artikkel 5. Istanbulkonvensjonen artikkel 5 nr. 2 har følgende ordlyd:

2. Partane skal ved lovgiving og på annan måte treffe dei tiltak som er nødvendige for å utvise påkravd aktsemd med sikte på å hindre, etterforske, straffe og gi erstatning for valdshandlingar som kjem under verkeområdet for denne konvensjonen, og som blir utøvd av ikkje-statlege aktørar.¹⁶⁹

I likhet med den positive forpliktelsen etter EMK artikkel 2, oppstiller Istanbulkonvensjonen artikkel 5 nr. 2 ikke en resultatforpliktelse, i form av unngåtte drap og vold, men en forpliktelse for staten til å treffe tiltak.¹⁷⁰ Ifølge den forklarende rapporten oppstiller artikkel 5 nr. 2 en plikt for konvensjonsstaten til å organisere det forebyggende arbeidet for vold i nære relasjoner på en måte som muliggjør effektiv forebyg-

¹⁶⁵ Ot.prp. nr. 104 (2008–2009) *Om lov om endringer i barnelova mv.* s. 26

¹⁶⁶ UN Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the seventh periodic report of Norway. CRC/C/NOR/C/7 22. juli 2025.

¹⁶⁷ Se UN Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the seventh periodic report of Norway. CRC/C/NOR/C/7 22. juli 2025 punkt 19 bokstav e).

¹⁶⁸ Ibid. punkt 19 bokstav f).

¹⁶⁹ Engelsk original konvensjonstekst: «Parties shall take the necessary legislative and other measures to exercise due diligence to prevent, investigate, punish and provide reparation for acts of violence covered by the scope of this Convention that are perpetrated by non-State actors».

¹⁷⁰ Se Council of Europe Treaty Series, Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence avsnitt 59.

ging.¹⁷¹ Hverken Istanbulkonvensjonen eller den forklarende rapporten omtaler informasjonsdeling mellom ulike offentlige etater som en plikt etter artikkel 5 nr. 2.

Istanbulkonvensjonen etablerer en egen overvåkningsmekanisme i form av en ekspertgruppe, jf. Istanbulkonvensjonen artikkel 66. Ekspertgruppen, GREVIO, foretar landbesøk og vurderer konvensjonspartenes gjennomføring av forpliktelsene. GREVIO har foretatt en evaluering av Norge og publisert en «Baseline Evaluation Report» i 2022.¹⁷²

Det er særlig to anbefalinger fra evalueringsrapporten som er relevant for ekspertgruppens mandat. Disse to anbefalingene knytter seg til tverretattlig samarbeid for å forebygge vold i nære relasjoner og varslingsplikt uten hinder av taushetsplikten. GREVIO anbefaler norske myndigheter i avsnitt 102 i rapporten å:

(...) pursue efforts to set up institutionalised structures for co-ordination and co-operation among the different governmental and non-governmental entities and service providers to ensure adequate forms of multi-agency co-operation, including through legislative amendments, the development of municipal action plans and/or by devising formalised structures to ensure the participation of all relevant agencies. In particular, GREVIO strongly encourages the inclusion of specialist women's support services run by NGOs in formal co-operation structures.

Anbefalingen knytter seg til Istanbulkonvensjonen artikkel 18 om en generell plikt til å treffe tiltak ved lovgivning for å verne ofre mot ytterligere voldshandlinger. Anbefalingen fra GREVIO knytter seg til formaliserte samarbeidsstrukturer på tvers av kommunale og statlige myndighetsnivåer for å forebygge vold i nære relasjoner. I evalueringsrapporten nevnes det at lov om kommunale krisesentertilbud § 4 gir kommunen en samarbeids- og samordningsplikt, som ikke er fulgt opp med en samarbeidsstruktur med roller og ansvar for samarbeidet.

En annen relevant forpliktelse i relasjon til informasjonsdeling i Istanbulkonvensjonen er artikkel 28 om meldeplikt for visse yrkesgrupper.

Denne forpliktelsen er også fulgt opp med en konkret anbefaling i evalueringsrapporten fra GREVIO. Artikkel 28 har følgende ordlyd:

[p]artane skal treffe dei tiltaka som er nødvendige for å sikre at fråsegner i intern rett om teieplikt for visse yrkesgrupper ikkje er til hinder for at desse, når forholda tilseier det, melder frå til kompetente organisasjonar eller styresmakter dersom dei har god grunn til å tru at det er utøvd ei alvorleg valdshandling som er omfatta av denne konvensjonen, og at det er grunn til frykt for fleire slike alvorlege valdshandlingar.¹⁷³

I avsnitt 149 av evalueringsrapporten fra 2022 fremgår følgende anbefaling knyttet til artikkel 28:

(...) GREVIO strongly encourages the Norwegian authorities to review the obligation for professionals to report cases of violence against women, including the obligation to report to the police and to alert social services, other than in situations in which there are reasonable grounds to believe that a serious act of violence covered by the scope of the Istanbul Convention has been committed and further serious acts are to be expected.

Artikkel 28 må forstås slik at Partene skal treffe nødvendige tiltak for å sikre at taushetsplikten ikke er til hinder for at visse yrkesgrupper melder fra til kompetente organisasjoner eller myndigheter dersom de har god grunn («reasonable grounds») til å tro at det er utøvd en alvorlig voldshandling og det er grunn til å frykte flere slike voldshandlinger.¹⁷⁴

Den siste anbefalingen fra evalueringsrapporten som er relevant for ekspertgruppens mandat, er knyttet til informasjonsdeling for å gi voldsutsatte et unntak fra obligatorisk mekling skilsmisse- og barnesaker. I avsnitt 169 fremhever GREVIO at «relevant entities, including but not

¹⁷¹ Council of Europe Treaty Series, Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence avsnitt 59.

¹⁷² GREVIO, Baseline evaluation report by GREVIO published on 25 November 2022. Tilgjengelig på: <https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-30-report-norway-eng-pour-publication/1680a923f8>.

¹⁷³ Engelsk original konvensjonstekst: «Parties shall take the necessary measures to ensure that the confidentiality rules imposed by internal law on certain professionals do not constitute an obstacle to the possibility, under appropriate conditions, of their reporting to the competent organisations or authorities if they have reasonable grounds to believe that a serious act of violence covered by the scope of this Convention, has been committed and further serious acts of violence are to be expected».

¹⁷⁴ I norsk rett vil konstruksjonen med avvergingsplikt etter straffeloven § 196, jf. straffeloven § 282 ikke treffe når partneren ikke har vært samboer med gjerningspersonen, for eksempel der partneren kun har vært kjæreste med gjerningspersonen.

limited to law-enforcement agencies, social services, health, education, domestic violence crisis centres and/or other women's specialist support services» bør ha adgang til å dele informasjon uten hinder av taushetsplikt for å gi voldsutsatte et unntak fra obligatorisk mekling.

Samlet sett inneholder Istanbulkonvensjonen flere forpliktelser som er relevante for kriminalitetsforebyggelse. Særlig reglene om unntak fra taushetspliktene for visse yrkesgrupper i artikkel 28 er relevant for reglene om opplysningsplikt og opplysningsrett for offentlige organer etter intern rett. Det er usikkert om de eksisterende delings-hjemene er tilstrekkelig for fullt ut å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelse etter artikkel 28.

3.6.5 Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme

Europarådets konvensjon 16. mai 2005 nr. 105 om forebygging av terrorisme ETS nr. 196 ble ratifisert av Norge 13. november 2009.¹⁷⁵ Konvensjonen inneholder noen forpliktelser som handler om informasjonsdeling for å forebygge voldelig ekstremisme og terrorisme.

Etter konvensjonen artikkel 3 skal konvensjonspartene treffe egnede tiltak for å forebygge terrorhandlinger. Slike egnede tiltak kan etter andre ledd bokstav a) bestå av å utveksle informasjon og å bedre samarbeidet mellom nasjonale myndigheter.

Forpliktelsen etter artikkel 3 nr. 1 er en folkerettslig forpliktelse som ikke pålegger norske myndigheter konkrete forpliktelser til å endre regelverket for å øke den tverretatlige informasjonsdelingen for å forhindre voldelig ekstremisme.

3.6.6 Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel

Europarådets konvensjon 16. mai 2005 nr. 41 om tiltak mot menneskehandel ETS nr. 197 ble ratifisert av Norge 21. desember 2007.¹⁷⁶ Det overordnede formålet med konvensjonen er å forebygge og bekjempe menneskehandel, sikre likestilling mellom menn og kvinner, beskytte menneskerettighetene til ofre for menneskehandel og å fremme internasjonalt samarbeid om tiltak mot menneskehandel, jf. konvensjonens artikkel 1.¹⁷⁷

I konvensjonens artikkel 5 fremgår det særlige plikter til å forebygge menneskehandel. Barn som

utøver kriminalitet kan være ofre for menneskehandel og forebyggingspliktene etter konvensjonen vil dermed være relevante for ekspertgruppens mandat. Etter artikkel 5 nr. 1 skal hver konvensjonspart treffe tiltak for samordning eller styrking av samordningen på nasjonalt plan mellom de ulike organene som har ansvaret for å forebygge og bekjempe menneskehandel.¹⁷⁸

Konvensjonen etablerer en egen overvåkningsmekanisme, Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), jf. konvensjonens artikkel 36. GRETA har foretatt tre evalueringer av Norges etterlevelse av konvensjonsforpliktelsene. En fjerde evalueringsrunde ble iverksatt i juni 2024 og er per juni 2026 under utarbeidelse.

Et gjennomgående element i alle evalueringene av Norges etterlevelse av konvensjonen har vært det følgende punktet:

Recommends that the Government of Norway take measures to address the following issues for immediate action identified in GRETA's report:

Strengthen the identification of victims of trafficking and their referral to assistance by:

setting up a formalised National Referral Mechanism which defines the procedures and roles of all frontline actors who may come into contact with victims of trafficking, in order to improve clarity and legal certainty, and applying the procedures to all victims of trafficking, regardless of the setting in which the victims are detected.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Se ytterligere Koordineringsenheten mot menneskehandel (KOM) – Politiet.no og Line Ruud Vollebæk (2024), Ungdom utnyttet til kriminalitet: Kunnskap og praktiske råd for fagpersoner som jobber med ungdom. RVTS Øst og SaLTosekretariatet i Oslo kommune.

¹⁷⁸ Meldepliktregelen til barnevernet gjelder blant annet når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel, se barnevernsloven § 13-2 første ledd bokstav e).

¹⁷⁹ Se Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings Recommendation CP/Rec(2022)05 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Norway punkt A (3) strekpunkt 1, Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings Recommendation CP(2017)30 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Norway punkt 2 strekpunkt 2, kulepunkt 2 og Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings Recommendation CP(2013)6 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Norway punkt 15.

¹⁷⁵ Se kgl. res. av 13. november 2009.

¹⁷⁶ Se kgl. res. av 21. desember 2007.

GRETA har anmodet norske myndigheter om å klargjøre samordningen og samarbeidet mellom myndigheter som kommer i kontakt med ofre for menneskehandel ved tre anledninger. Denne klargjøringen er en del av de positive pliktene til konvensjonsstaten til å forebygge menneskehandel og avverge de negative følgene av menneskehandel.

3.6.7 Oppsummering om positive forpliktelser til å forebygge kriminalitet gjennom informasjonsdeling

Av de internasjonale konvensjonene Norge er tilsluttet er det de positive forpliktelsene i EMK artikkel 2, 3 og 8¹⁸⁰ som går lengst i å forplikte Norge til å dele informasjon mellom ulike myndighetsorganer for ikke å krenke konvensjonen. EMK artikkel 2, tolket i lys av nyere praksis fra EMD, forplikter konvensjonsstaten til å forebygge tap av menneskeliv ved tverretatlig informasjonsdeling. Etter bestemmelsen blir det prøvd om konvensjonsstaten har gjort nok for å forebygge tap av menneskeliv. I vurderingene til EMD blir konvensjonsstaten vurdert som en enhet, og det stiller krav til informasjonsdeling mellom relevante offentlige etater og myndigheter for at staten som sådan kan anses å ha iverksette gode nok tiltak.

I ND mot Sveits ble Sveits dømt for å ha krenket EMK artikkel 2, selv om det ikke var noe nasjonalt rettslig grunnlag for å dele en voldsutøvers tidligere straffehistorikk med en antatt fremtidig voldsutsatt. Asymmetrien mellom informasjonen myndighetene hadde og informasjonen den fornærmede satt med, tilsa at konvensjonsstaten burde ha gjort mer, til tross for en lovfestet taushetsplikt. I vurderingen av om konvensjonsstaten har gjort nok for å forebygge etter EMK art. 2, er utnyttelsen av adgangen til å dele informasjon gjennom eksisterende regelverk relevant, men det må også vurderes om det internrettslige regelverket gir tilstrekkelig adgang til å dele informasjon.

De positive forpliktelsene til å forebygge gjennom informasjonsdeling må ses i sammenheng og harmoniseres med andre menneskerettigheter, særlig retten til privatliv og personopplysningsvern.

¹⁸⁰ EMK artikkel 8 vil i noen situasjoner verne mot at informasjon deles og i andre tilfeller gi en forpliktelse til å dele opplysninger.

3.6.8 Oppsummering av internasjonale forpliktelser som kan føre til behov for endringer i norsk rett og praksis

Gjennomgangen av gjeldende rett har identifisert to områder der Norges internasjonale forpliktelser etter ulike menneskerettskonvensjoner og EØS-avtalen kan medføre behov for endringer i gjeldende rett og praksis.

For det første tilsier EMK artikkel 2, 3 og 8 tolket i lys av praksis fra EMD at konvensjonsstatens positive forpliktelse til å respektere retten til liv kan medføre at plikten kan inntre tidligere enn ved anmeldelser til politiet. Spørsmålet er om staten har gjort nok for å forebygge vurdert ut fra hvilken informasjon om risikofaktorer konvensjonsstaten sett under ett var i besittelse av. Det kan tilsi et behov for mer tverretatlig informasjonsdeling for å oppfylle forpliktelsene, særlig innenfor kriminalitetsområdet vold og overgrep i nære relasjoner.

Videre har gjennomgangen av personvernforordningen vist at forordningen inneholder en presumsjon om at offentlige myndigheter ikke kan benytte samtykke som behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger, fordi det vil kunne stride mot frivillighetsvilkåret i forordningen. En rekke kriminalitetsforebyggende samarbeidskonstellasjoner mellom kommunale og statlige myndigheter benytter seg av samtykke som behandlingsgrunnlag i dag. Analysen av adgangen til dette etter personvernforordningen og forarbeidene til den nye forvaltningsloven, tilsier at behandlingen bør ha et annet behandlingsgrunnlag enn samtykke. Tverretatlig informasjonsdeling utgjør et inngrep i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Disse overordnede rettighetsnormene stiller krav om at inngrepet følger av et klart rettsgrunnlag. Slik praksis er i dag med utstrakt bruk av samtykke som grunnlag for informasjonsdeling, skjer inngrep på en måte som kan støte an mot kravet til klart rettsgrunnlag.

3.7 Vurdering av rettslige grunnlag for tverretatlig informasjonsdeling som benyttes i praksis

3.7.1 Innledning

Som en del av utredningsarbeidet, har ekspertgruppen fått kunnskap om ulike rettslige grunnlag som i praksis blir brukt som unntak fra taushetsplikten og behandlingsgrunnlag for å behandle personopplysninger i tverretatlige samarbeid for kriminalitetsforebygging. I det følgende

vil slike benyttede rettsgrunnlag bli vurdert. Formålet er å analysere om de ulike rettsgrunnlagene lovlig kan benyttes som unntak fra taushetsplikten og som behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger. Forutsatt at grunnlagene lovlig kan benyttes, vurderes det videre om de er egnet som grunnlag for tverretattlig informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet.

I punkt 3.7.2 vurderes bruk av samtykke som grunnlag for unntak fra taushetsplikten og behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger ved tverretattlig informasjonsdeling.

I punkt 3.7.3 vurderes det om deling av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger med grunnlag i avgiverorganets oppgaver etter forvaltningsloven og sektorlovene kan utgjøre rettsgrunnlag for unntak fra taushetsplikten og behandling av personopplysninger i tverretattlige samarbeid.

Punkt 3.7.4 drøfter om ulike velferdsrettslige samordnings- og samhandlingsforpliktelser kan utgjøre rettsgrunnlag for unntak fra taushetsplikten og behandling av personopplysninger i tverretattlige samarbeid.

I punkt 3.7.5 er problemstillingen om nødrettslige- eller nær nødrettslige delingsregler, herunder reglene i helsepersonelloven, er egnede rettsgrunnlag for tverretattlig informasjonsdeling.

Til slutt omhandler punkt 3.7.6 andre rettslige vurderinger som ikke kan være rettsgrunnlag for tverretattlig informasjonsdeling.

3.7.2 Samtykke

Kunnskapsinnhenting har vist at samtykke i praksis er det mest brukte rettsgrunnlaget for å oppheve taushetsplikten og dele personopplysninger i tverretattlige samarbeid for å forebygge kriminalitet. Skjemaer som benyttes for innhenting av samtykke har forskjellig utforming i ulike kommuner, men det som er felles er at de knytter seg til forvaltningsloven § 13 a nr. 1. Et slikt samtykke, må for å utgjøre et lovlig delingsgrunnlag også oppfylle kravene til samtykke etter personvernforordningen.¹⁸¹ Personvernforordningen inneholder en presumsjon for at offentlige myndigheter ikke kan benytte samtykke som behandlingsgrunnlag.¹⁸²

Samtykke fra den som har krav på taushet kan isolert sett gi grunnlag for å oppheve forvaltningsrettslig taushetsplikt. Men et samtykke kan, som klart utgangspunkt, ikke oppfylle kravene til frivil-

lig avgitt samtykke etter personvernforordningen når det brukes for å dele personopplysninger for å forebygge kriminalitet. Bruk av samtykke som behandlingsgrunnlag kan potensielt stille seg annerledes dersom en ideell eller frivillig aktør er behandlingsansvarlig fordi presumsjonen for ubalanse i styrkeforholdet ikke omfatter en slik situasjon. Unntaket fra taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 a nr. 1 er ment som et unntak der den registrerte kan be om at et forvaltningsorgan kan dele informasjon med et annet, for eksempel for at den registrerte skal slippe å dele opplysninger gjentatte ganger med flere aktører. Samtykke kan imidlertid vanskelig benyttes som grunnlag for å dele personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger på tvers i tverretattlige kriminalitetsforebyggende samarbeid, uten å støte an mot frivillighetskravet i personvernforordningen.

Så lenge formålet med informasjonsdelingen er å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme, vil det praktisk sett alltid være en skjevhet i styrkeforholdet mellom dem opplysningene gjelder og den offentlige behandlingsansvarlige. Og selv om formålet med den tverretattlige delingen av personopplysninger primært skulle være at forvaltningsorganene skal hjelpe vedkommende med å hindre negativ utvikling, mens den kriminalitetsforebyggende virkningen er mer sekundær, vil et samtykke i realiteten stride mot frivillighetsvilkåret etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 11 og foralepunkt nr. 43.

Samtykke vil dermed, som klart utgangspunkt, ikke kunne benyttes som delingsgrunnlag for behandling av personopplysninger ved tverretattlig informasjonsdeling for kriminalitetsforebygging.

3.7.3 Deling med grunnlag i avgiverorganets oppgaver

Etter forvaltningsloven § 13 b nr. 5 er det, som redegjort for i punkt 3.3.3.6.4 over, adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger når det er nødvendig av hensyn til oppgavene til organet som kan dele opplysningene. Dette grunnlaget kan i en viss utstrekning benyttes i ulike tverretattlige forvaltningsrettslige samarbeid.

Ved deling av personopplysninger vil også personvernforordningen, Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 stille krav til rettsgrunnlaget. Forvaltningsloven § 13 b nr. 5 antas ikke å være et egnet grunnlag for informasjonsdeling for tverretattlig samarbeid med et kriminalitetsforebyggende for-

¹⁸¹ Se ytterligere punkt 3.5.3.

¹⁸² Se ytterligere punkt 3.5.3.

mål. Denne konklusjonen bygger på følgende funn i den ovenstående rettslige utredningen:

- Deling av personopplysninger for kriminalitetsforebygging vil berøre kjernen av rettighetsvernet om vern av privatlivet og personopplysninger, noe som fordrer en klar og tydelig hjemmel for inngrepet.
- Personvernforordningen krever et viderebehandlingsgrunnlag for deling av personopplysninger til et nytt formål. Kriminalitetsforebygging vil ofte være et nytt formål for ulike forvaltningsorganer. Dette viderebehandlingsgrunnlaget må på en tydelig måte gi den registrerte forutberegnelighet om hvilke personopplysninger som kan deles. Forvaltningsloven § 13 b nr. 5 vil slik den er utformet ikke gi tilstrekkelig forutberegnelighet og tydelighet.
- Tverretattlig kriminalitetsforebyggende samarbeid forutsetter til en viss grad informasjonsdeling av hensyn til mottakeren, og ikke bare avsenderens, oppgaveutførelse.

3.7.4 Ulike samordnings- og samhandlingsforpliktelser

Den 1. august 2022 trådte en endringslov til velferdstjenestelovgivningen i kraft.¹⁸³ Loven innebar endringer i 14 forskjellige lover.¹⁸⁴ Loven innførte samarbeids- og samordningsplikter for å gi pasienter, brukere og barn et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Videre innførte loven plikt til å ha en koordinator for pasienter og barn med komplekse og langvarige tjenester og en rett til individuell plan.¹⁸⁵

Gjennom lovendringene i velferdstjenestelovgivningen fikk ulike tjenester plikt til å samordne

tjenester og til å samarbeide av hensyn til pasienten, brukeren og barnet. Endringene skjedde uten at det samtidig ble gjort endringer i taushetspliktretegelverket.¹⁸⁶ I forarbeidene til lovendringen ble det lagt til grunn at samtykke ikke var et egnet behandlingsgrunnlag for informasjonsdeling, og at behandlingen ved å dele måtte ha et supplerende rettsgrunnlag etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c) eller e). I forarbeidene ble det videre antatt at ren muntlig deling av personopplysninger falt utenfor personvernregelverket.¹⁸⁷ I senere praksis fra EU-domstolen har det blitt klarlagt at muntlig deling av opplysninger som inngår i et register også vil kunne kreve et behandlingsgrunnlag.¹⁸⁸ Departementets antakelse om at muntlig deling ikke trenger et behandlingsgrunnlag, stemmer dermed ikke lenger med EU-domstolens praksis.

I forarbeidene fremgår også følgende: «[t]jenestene må vurdere konkret om den tjenesten som mottar personopplysningene, vil viderebehandle opplysningene til et formål som ikke er forenelig med det opprinnelige formålet som opplysningene ble innhentet for».¹⁸⁹ Som utgangspunkt vil all deling til en annen tjeneste innebære viderebehandling og krever derfor et viderebehandlingsgrunnlag. Samordnings- og samarbeidspliktene innebar i realiteten en innføring av en plikt til samarbeid uten å gi tjenestene underlagt velferdstjenestelovgivningen et tilstrekkelig behandlingsgrunnlag for å behandle personopplysninger. Det manglende behandlingsgrunnlaget vil vanskeliggjøre oppfyllelsen av pliktene.

Selv om deling i form av viderebehandling som utgangspunkt vil medføre behandling til et nytt formål, inneholder ikke lovendringen et viderebehandlingsgrunnlag. Lovendringen kom heller ikke med et eget behandlingsgrunnlag for behandling i form av deling og inneholdt heller ikke et eget taushetspliktunntak.

Lovendringen i velferdstjenestelovgivningen har ikke primært et kriminalitetsforebyggende for-

¹⁸³ Lov 11. juni 2021 nr. 78 (om endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)).

¹⁸⁴ Lov 3. juni 1983 nr. 54 om tannhelsetjenesten (tannhelsestjenesteloven), Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven), Lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer, Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova), Lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven), Lov 2. juli 1999 nr. 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernloven), Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven), Lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova), Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven), Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven), Lov 19. juni 2009 nr. 44 om kommunale krisesentertilbod (krisesenterlova), Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven), Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven), Lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven).

¹⁸⁵ Se ytterligere Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*.

¹⁸⁶ Se Prop. 100 L (2021–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)* s. 34.

¹⁸⁷ Prop. 100 L (2021–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)* s. 35.

¹⁸⁸ Se EU-domstolens dom 7. mars 2024 i sak C-740/22 *Endemol Shine Finland Oy* avsnitt 39 der muntlig deling av informasjon om en straffedom ble regnet som «behandling» av personopplysninger.

¹⁸⁹ Prop. 100 L (2021–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)* s. 36.

mål, men ekspertgruppen har blitt kjent med at enkelte tjenester underlagt velferdstjenestelovgivningen benytter samarbeids- og samordningsplikten i velferdslovgivningen som begrunnelse for å dele opplysninger med politiet og PST. Slik inngripende behandling vil være et inngrep i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. En samordnings- og samarbeidsplikt i velferdstjenestelovgivningen kan ikke utgjøre et delingsgrunnlag til politiet, som ikke er underlagt samordnings- og samarbeidsplikten. Samordningsplikten vil ikke være et tilstrekkelig supplerende rettsgrunnlag for slik deling.

Følgende hitsettes fra forarbeidene til personopplysningsloven:

Dersom behandlingen av personopplysninger utgjør et inngrep i retten til privatliv etter Grunnloven § 102 eller EMK artikkel 8, kan det imidlertid være nødvendig med et mer spesifikt rettslig grunnlag for behandlingen enn det ordlyden i forordningen kan tilsi. Det følger også uttrykkelig av foralepunkt 41 at et rettslig grunnlag bør være «tydelig og presist, og anvendelsen av det bør være forutsigbar for personer som omfattes av det, i samsvar med rettspraksisen til Den europeiske unions domstol («Domstolen») og Den europeiske menneskerettsdomstol». Med andre ord må forordningens krav om supplerende rettsgrunnlag for behandlingen tolkes og anvendes i tråd med de menneskerettslige kravene til rettsgrunnlag for inngrep i retten til privatliv. Dette innebærer at det må foretas en nærmere vurdering av rettsgrunnlaget og behandlingen, hvor det blant annet må legges vekt på hvor inngripende behandlingen er. Etter omstendighetene kan utfallet av en slik vurdering bli at det kreves et mer spesifikt grunnlag enn det som kan synes å være minimumskravene etter ordlyden i forordningen.¹⁹⁰

Deling av personopplysninger med politiet og PST er en inngripende form for behandling av personopplysninger. I slike tilfeller vil både personvernforordningen, Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 stille krav til klarhet og presisjon av rettsgrunnlaget. En generell samarbeidsplikt for velferdstjenester, kan ikke brukes til å dele opplysninger med PST som ikke er underlagt samarbeidsplikten. Bruk av samarbeidsplikten for å dele opplys-

ninger med politiet og PST fremstår som behandling av personopplysninger uten et rettslig grunnlag.

Det fremstår også som tvilsomt om samarbeidsplikten er tilstrekkelig for å behandle personopplysninger ved å dele til de andre velferdstjenestene. Dette fordi de bygger på et utgangspunkt om at muntlig deling fra et register ikke behøver behandlingsgrunnlag, som ikke lenger er i tråd med EU-domstolens praksis.¹⁹¹

3.7.5 Nødrettslige eller nær-nødrettslige delingsregler

En rekke av de analyserte opplysningspliktene, slik som avvergingsplikten i straffeloven og delingsplikten etter helsepersonelloven § 31, kan fungere som rettslig grunnlag for deling når vilkårene er oppfylt. Slike opplysningsplikter er imidlertid ikke egnet som grunnlag for tverretattlig samarbeid for å forebygge kriminalitet på et tidlig stadium i kriminalitetsutviklingen. Det vil normalt være målet i forebyggende samarbeid å sette inn forebyggende tiltak før vilkårene etter nødrettslige- eller nær-nødrettslige delingsplikter er oppfylt. Slike opplysningsplikter er dermed egnet for formålet de er til for, men ikke som en delingshjemmel for tverretattlig samarbeid om kriminalitetsforebygging.

I punkt 3.3 ble taushetspliktunntakene i helsepersonelloven som kan tenkes å bli benyttet i ulike avvergessituasjoner, før vilkårene for avvergingsplikt etter straffeloven § 196 er oppfylt, gjennomgått. Plikten til å dele informasjon til nødatter etter helsepersonelloven § 31 og retten til informasjonsdeling etter helsepersonelloven § 23 nr. 4 når «tungtveiende private eller offentlige interesser gjør det rettmessig å gi opplysningene videre» ble vurdert i forebyggingssammenheng.

Disse delingshjemlene kan benyttes til det de er tiltenkt, å dele informasjon for å varsle nødatter i en nødssituasjon, og å dele taushetsbelagte opplysninger når hensynene bak informasjonsdelingen veier vesentlig tyngre enn taushetsplikten. Informasjonsdelingsadgangen i helsepersonelloven § 23 nr. 4 kan for eksempel tenkes å være relevant hvis helsepersonell er usikker på om vilkårene etter en opplysningsplikt, for eksempel etter helsepersonelloven § 31 eller straffeloven § 196, er oppfylt.

¹⁹⁰ Prop. 56 LS (2017–2018) *Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen* s. 33.

¹⁹¹ Se EU-domstolens dom 7. mars 2024 i sak C-740/22 *Endemol Shine Finland Oy* avsnitt 39 der muntlig deling av informasjon om en straffedom ble regnet som «behandling» av personopplysninger.

Helsepersonelloven § 23 nr. 4 kan imidlertid ikke benyttes til å dele informasjon generelt, for eksempel i et samarbeidsforum der helsepersonell, polititjenestepersoner og kommunalt ansatte deltar for å vurdere en mulig risiko for vold og overgrep i nære relasjoner. Etter bestemmelsens ordlyd må det foretas en konkret forholdsmessighetsvurdering av hver enkelt situasjon.

Følgende er uttalt om bestemmelsen i helsedirektoratets lovkommentar:

I alminnelighet vil de vurderinger helsepersonell må foreta langt på vei være sammenfallende med de vurderinger som foretas i nødretts- og nødvergesituasjoner.¹⁹²

De samme vurderingene må antas å gjelde etter helsepersonelloven § 23 nr. 4.¹⁹³ Helsepersonelloven §§ 31 og 23 nr. 4 kan dermed anvendes i nødrettsituasjoner, nødvergesituasjoner og i situasjoner der helsepersonellet er usikker på om vilkårene etter for eksempel helsepersonelloven § 31 og straffeloven § 196 er oppfylt. I slike situasjoner, der helsepersonellet er usikker, må personellet ha mer enn en anelse om at noe som kan begrunne en opplysningsrett er i ferd med å skje. Hvilken grad av risiko som aksepteres, må vurderes opp mot hensynene og formålet bak helsepersonells taushetsplikt.

Helsepersonelloven § 23 nr. 4 kan ikke benyttes som et delingsgrunnlag i en forebyggende situasjon for å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme på et tidlig stadium der risikoen er lavere og det er usikkert om risikoen vil materialisere seg.

3.7.6 Rettslige vurderinger som ikke utgjør tilstrekkelige rettsgrunnlag

I ekspertgruppens kunnskapsinnhenting har vi også fått kunnskap om at enkelte mer frirettslige grunnlag benyttes som grunnlag for å oppheve taushetsplikten og for å behandle personopplysninger i form av deling. Et slikt grunnlag som går igjen, er prinsippet om barnets beste i barnekonvensjonen artikkel 3.

Etter prinsippet skal barnets beste være et «grunnleggende hensyn», jf. barnekonvensjonen

artikkel 3 nr. 1. Selv om prinsippet er sentralt ved all myndighetsutøvelse, kan ikke prinsippet i seg selv fungere som en hjemmel for å behandle personopplysninger og oppheve taushetsplikten. Prinsippet kan imidlertid fungere som en tolkningsfaktor ved tolkning av taushetspliktunntak.

Tilfeller der ekspertgruppen har blitt fortalt om tverretattlig informasjonsdeling med hjemmel i prinsippet om barnets beste, vil dermed kunne utgjøre taushetspliktbrudd og behandling av personopplysninger uten behandlingsgrunnlag.

3.8 Oppsummering og vurdering av handlingsrommet for endringer i gjeldende rett

Ekspertgruppen har i gjennomgangen av gjeldende rett ikke identifisert rettslige grunnlag i norsk rett som generelt er egnet som unntak fra taushetsplikten og som et supplerende rettsgrunnlag etter personvernforordningen for tverretattlig deling av personopplysninger med formål å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme. Inngrep i privatlivet og personopplysningsvernet krever et klart rettsgrunnlag som gir den enkelte forutberegnelighet om når og hvordan informasjonsdeling kan skje. Eksisterende unntak fra taushetsplikten vil ikke gi et slik klart og forutberegnelig rettsgrunnlag hvis de benyttes til noe de ikke er tiltenkt for, som delingshjemler for å forebygge at innbyggere begår kriminalitet.

Politiet har hjemmel til å dele personopplysninger i kriminalitetsforebyggende samarbeidsfora dersom delingen er nødvendig og forholdsmessig for å forebygge kriminalitet. Deling fra politiet til andre offentlige myndigheter er underlagt de samme overordnede rettighetsnormene som deling fra offentlige myndigheter i samarbeid der politiet inngår. Øvrige statlige og kommunale organer har vesentlig mer begrensede hjemler for å dele opplysninger i slike samarbeid. Dersom lovgiver mener at andre etater enn politiet bør kunne dele taushetsbelagte opplysninger ved tverretattlige samarbeid om kriminalitetsforebygging, foruten i nødretts- eller nær nødrettstilfeller, har gjennomgangen identifisert behov for en klar lov hjemmel.

Gjennomgangen av de menneskerettslige forpliktelsene har vist at norske myndigheter i enkelte tilfeller kan være forpliktet til å dele informasjon for å ikke krenke EMK artikkel 2. Etter EMDs praksis kan politiet og andre myn-

¹⁹² Helsedirektoratet, lovkommentar til helsepersonelloven § 23 nr. 4. Tilgjengelig på: <https://www.helsedirektoratet.no/rundskriv/helsepersonelloven-med-kommentarer/taushetsplikt-og-opplysningsrett#id-23-begrensninger-i-taushetsplikten>.

¹⁹³ Ibid.

Boks 3.3 Krav til delingsgrunnlaget

For å ha lov til å dele opplysninger om noens personlige forhold må man ha et delingsgrunnlag som inkluderer både et gyldig unntak fra taushetsplikten og et behandlingsgrunnlag.

Utfordringen er å finne et delingsgrunnlag som kan oppfylle kravene både til taushetspliktunntak og behandlingsgrunnlag. Samtykke vil kunne oppfylle kravene til taushetspliktunntak, men lovgiver har avgjort at samtykke skal følge kravene i personvernforordningen, hvor offentlige myndigheter som hovedregel ikke kan bruke samtykke som behandlingsgrunnlag.

Et samtykke etter personvernforordningen må være frivillig. I fortalen til forordningen presiseres det at samtykke som regel ikke er frivillig når en offentlig myndighet er behandlings-

ansvarlig fordi det er en skjevhet mellom en innbygger og en offentlig myndighet.

Etter personvernregelverket må et grunnlag for informasjonsdeling også oppfylle kravene til viderebehandling for et annet formål, det må være et behandlingsgrunnlag i artikkel 6 og unntak fra artikkel 9 (hvis særlige kategorier av personopplysninger skal deles).

Det eneste delingsgrunnlaget som kan utgjøre et taushetspliktunntak og samtidig etterleve krav etter personvernforordningen og menneskerettslige krav til inngrep i privatlivet, er et grunnlag etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c) og e). Et slikt grunnlag må fremgå av lov og være forholdsmessig.

digheter være forpliktet til å dele informasjon for å avgjøre en fremtidig voldsrisiko ved vold og overgrep i nære relasjoner. Praksis fra EMD oppstiller også forpliktelser til å dele resultatet av risikovurderinger. Enkelte konvensjonsstater har blitt dømt for å ha krenket EMK artikkel 2 for å ikke ha gjort nok for å forebygge vold i nære relasjoner, også i tilfeller der det ikke har foreligget en politianmeldelse.

Deling av taushetsbelagte opplysninger mellom ulike myndigheter og offentlige etater vil utgjøre et inngrep i retten til privatliv og personopplysningsvernet. Deling av taushetsbelagte opplysninger som utgjør personopplysninger i tverretatlige samarbeid krever et unntak fra formålsbegrensningsprinsippet (et viderebehandlingsgrunnlag), et behandlingsgrunnlag i form av et supplerende rettsgrunnlag i nasjonal rett, et unntak for å behandle særlige kategorier av personopplysninger. Det følger videre av EMDs praksis at helseopplysninger ikke kan deles rutinemessig for kriminalitetsforebygging. Deling av helseopplysninger må kun skje når det er nødvendig og forholdsmessig i det konkrete tilfelle.

Personvernregelverket stiller krav til et supplerende rettsgrunnlag i nasjonal rett. Et slikt rettsgrunnlag må etterleve de grunnleggende personvernprinsippene i personvernforordningen artikkel 5 og være forholdsmessig. Rettsgrunnlaget må oppstille inngangsvilkårene for deling, hvilke typer personopplysninger som kan deles og det bør også inneholde et krav om at nødvendigheten og forholdsmessigheten må vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Gjennomgangen av Norges folkerettslige forpliktelser har identifisert at det er et handlingsrom for økt tverretatlig informasjonsdeling, dersom dette skjer innenfor bestemte rammer. Det er adgang til å utvide hjemlene for tverretatlig informasjonsdeling mellom ulike organer i kriminalitetsforebyggende samarbeid dersom man mener det er hensiktsmessig. Kriminalitetsforebygging er et legitimt formål for å gripe inn i vernet av retten til privatliv og personopplysningsvern. Det er for eksempel adgang til å ha en tilsvarende hjemmel som politiregisterloven § 27 fjerde ledd for andre statlige myndigheter og kommunale tjenester. Overordnet sett er det et handlingsrom for lovendringer, dersom hjemlene er presise nok.

Kapittel 4

Samarbeid om kriminalitetsforebygging – dagens situasjon

4.1 Innledning

Kriminalitetsforebygging er et felles samfunnsansvar. Arbeidet omfatter både kommunale og statlige aktører. Samarbeid på tvers av sektorer, forvaltningsnivåer og fagområder er en grunnleggende forutsetning for å lykkes. Ingen enkeltaktør har ansvar eller virkemidler til å håndtere disse utfordringene alene.

I norsk kriminalitetsforebyggende arbeid har det som beskrevet i kapittel 2 vært lange tradisjoner for og tydelige forventninger til tverretattlig samarbeid. Kommunale tjenester som skole, barnevern, helse og lokale Nav-kontor har sentrale roller, sammen med statlige aktører som politi, spesialisthelsetjenesten, statlig barnevern, konfliktråd mv. Forebygging skjer både gjennom generelle tiltak som styrker trygge oppvekst- og nærmiljøer, og gjennom oppfølging av enkeltpersoner og familier med sammensatte behov. Samtidig viser både forskning og erfaring at denne type samarbeid ofte er krevende å få til i praksis.

Dette kapittelet omhandler samarbeid om kriminalitetsforebygging i enkeltsaker. Fokuset er særlig rettet mot kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme. Kriminalitetsområdene har ulike kjennetegn, men deler mange av de samme risiko- og beskyttelsesfaktorer og involverer i stor grad de samme tjenestene.

I punkt 4.2 forklares hvorfor god kriminalitetsforebygging forutsetter samordnet innsats, tydelige roller og evne til å håndtere faglig uenighet og risiko. Punkt 4.3 beskriver hvordan samarbeidet er organisert i dag, hvilke rammer som gjelder og hvilke utfordringer og muligheter aktørene peker på i praksis. I punkt 4.4 til 4.8 gis det en oversikt over samarbeidsmodeller og lokale samarbeidsformer som benyttes i dag, basert på innspill fra kommuner, ulike politidistrikt og andre relevante aktører. Til slutt i kapittelet gis det i punkt 4.9 en oversikt over fellestrekk ved ulike samarbeidsmodeller og samarbeidsfora.

4.2 Kjennetegn ved samarbeid

4.2.1 Hva menes med samarbeid?

Samarbeid i denne utredningen forstås som en prosess der to eller flere aktører arbeider sammen mot et felles mål. Samarbeid bygger på gjensidig avhengighet, avklarte roller og koordinerte handlinger over tid. Det handler dermed om *hvordan* aktører jobber sammen i praksis, ikke bare at de er involvert i samme sak. Det innebærer både å samhandle og å samordne.

Samhandling brukes ofte om det som faktisk skjer i møter og på kontaktflater, altså den løpende interaksjonen mellom de som skal samarbeide. Det handler om dialog og forhandlinger om problemforståelse, prioriteringer, håndtering av konflikter, relasjonsbygging og ledelse av prosesser. I praksis er samhandling «motoren» i samarbeidet. Dette betyr at samhandlingen kan være god selv med svake strukturer. Et møte kan for eksempel være uplanlagt og uten agenda, men likevel bli godt dersom møteleder klarer å rydde i diskusjonene, oppsummere og lande tydelige beslutninger. Eller motsatt: Det kan finnes en solid struktur og god planlegging, men møtet skli ut og avsluttes uten felles forståelse av hva man egentlig ble enige om, eller hvem som gjør hva videre.

Samordning handler om hvordan systemet er organisert og henger sammen. Det omfatter blant annet styringslinjer, mandat, ansvarskjeder, tilgang til tiltak, avtaler, planverk, rutiner og finansiering. Det omfatter også hvem som har koordineringsansvar når flere tjenester er involvert.

For at samarbeid skal fungere over tid, må både samhandling og samordning være til stede. Uten tydelige strukturer blir samarbeidet sårbart og personavhengig. Uten god samhandling blir strukturene lite virksomme i praksis.

4.2.2 Behovet for samarbeid

Det er en klar forventning om at offentlige organer skal samarbeide, slik at innbyggere opplever helhetlige og koordinerte tjenester. Samtidig kan idealet maskere at samarbeid er komplekst, tidkrevende og sårbart. Samarbeid omtales ofte som et udiskutabelt gode, uten at det alltid tydeliggjøres hva samarbeid skal være, hvorfor det er ønskelig og hva som faktisk kjennetegner god kvalitet.

I kriminalitetsforebyggende arbeid møter tjenestene ofte det som beskrives som gjenstridige problemer («wicked problems»)¹. Det vil si sammensatte utfordringer som endrer seg over tid, og der riktige tiltak avhenger av samtidige vurderinger på tvers av sektorer. Slike saker tåler dårlig at tjenester jobber sekvensielt (først én, så en annen). Når én tjeneste avslutter, endrer tiltak eller vurderinger, uten at andre justerer i takt, kan det oppstå glippsoner og ansvarstomrom.

Et konkret eksempel kan være en ungdom med økende vold/utagering og bekymring for alvorlig kriminalitet, skolefravær og mulige lærevansker, rus, utrygg hjemmesituasjon og foreldrekonflikt. I en slik sak er ofte mange tjenester involvert samtidig. Om samarbeid lykkes i en slik sak, avgjøres av *om det er samtidighet* på tiltak, og om hjelperne sammen klarer å jobbe godt med familiens *helhetlige* behov. Hvem mobiliserer nettverk? Hvem har mandat for risikoreduerende grep på kort sikt? Hvem sikrer helsehjelp? Hvem passer på at den kriminelle atferden ikke øker? Hvem har koordineringsrollen, og hva gjør man når fagfolk vurderer risiko og behov ulikt?

4.2.3 Typiske forhold som hemmer og fremmer samarbeid

4.2.3.1 Særlig forhold som påvirker samarbeid

Det er særlig tre forhold som hemmer og fremmer samarbeid og som påvirker både på systemnivå og samhandling i praksis, og som ofte innvirker samtidig:

- strukturelle forhold
- relasjonelle forhold
- faglige uenigheter

4.2.3.2 Strukturelle forhold

Strukturelle forhold handler om ansvar, organisering, økonomi/insentiver, lovverk, styringssignaler, teknologi og tilgang til tiltak. I kriminalitetsforebygging blir dette særlig synlig når saker krever hyppige avklaringer og rask justering av tiltak.

En undervurdert barriere er *ulike finansierings- og insentivsystemer*. I tjenester som styres etter aktivitets- eller produksjonskrav, kan tid brukt på møter og samhandling i praksis bli målt som tapt produksjon, noe som gjør nødvendig samarbeid vanskelig å prioritere.

En annen barriere er *sekvensielt samarbeid*. Med dette forstås at tjenestene jobber etter hverandre i stedet for sammen. Informasjonsflyten blir ujevn eller ensidig, og det oppstår glippsoner. Ett eksempel er når en tjeneste endrer tiltak eller risikovurdering uten at andre får grunnlag til å justere sine tiltak i tide.

Selv god organisering har begrenset virkning dersom aktørene mangler tid, stabil bemanning og *kompetanse* om samarbeid. Uten slik kompetanse blir samarbeid ofte et tillegg fremfor en integrert del av oppgaveløsningen.

4.2.3.3 Relasjonelle forhold

Relasjonelle forhold handler om kvaliteten i samhandlingen mellom aktørene. Dette omfatter tillit, rolle- og mandatforståelse samt hvordan makt- og statusforskjeller påvirker samspill og beslutninger.

Tillit handler i praksis om forutsigbarhet og gjennomføring. Det innebærer at avtaler faktisk følges opp, at ansvar er tydelig avklart og at risiko tas på alvor av alle parter. Når tilliten er lav, kan tjenester enten holde igjen innsats for å unngå ansvar, eller ta over mer ansvar enn mandatet tillier (for å hindre at saken glipper). Dette kan svekke helheten i oppfølgingen.

Rolle- og mandatklarhet blir særlig kritisk i kriminalitetsforebygging fordi det ofte er uklart hvem som skal gjøre hva når bekymringen øker. Som nevnt i eksempelet over kan det være uklart hvem som tar koordineringsrollen (bærer den gule vesten),² hvem som kan beslutte risikoreduerende tiltak og hvem som følger opp familie/nettverk. Uten avklaringer risikerer møtene å bli informasjonsutveksling uten faktisk styring. I risikopregede saker kan ulikheter i maktforhold gi skjevhet i hvilke perspektiver som får dominere,

¹ Se ytterligere om «wicked problems» i rapporten «De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt» s. 166.

² Se ytterligere i rapporten «De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt» s. 200.

og i verste fall føre til parallelle løp uten en felles plan. Eksempler på forhold som påvirker maktforhold, kan være vedtaksmyndighet, tilgang til tiltak, profesjonsstatus og definisjonsmakt i møtene.

Derfor er *prosessledning* ofte viktig i kompliserte samarbeidssaker. Med prosessledning menes at noen tar ansvar for hvordan samarbeidet faktisk gjennomføres. Dette innebærer at møtet har et tydelig formål, at relevante stemmer kommer frem, at uenighet og risiko blir håndtert og at samtalen leder til beslutninger som kan følges opp. Slik ledelse kan bidra til at oppgavefordeling, frister og oppfølging blir tydeligere, som igjen øker sjansen for treffsikre tiltak. God prosessledning bidrar til at samarbeid gir retning og faktisk fører til handling.

4.2.3.4 Faglige uenigheter

I komplekse saker er faglige uenigheter ikke et avvik, men kan være en nødvendig del av kvalitetssikringen. Uenigheten kan reflektere at ulike hensyn må veies opp mot hverandre og blir diskutert, eksempelvis barnets beste, samfunnsvern, behandlingsbehov, rettssikkerhet og risiko for eskalering. Slike uenigheter må også forstås i lys av at norsk kriminalitetsforebygging er preget av tette koblinger mellom hjelp og kontroll, og overlappende institusjonelle logikker mellom velferdstjenester og politi. Se nærmere om dette i kapittel 2.2.4. Aktører har ulike mandat, tidshorisonter og virkemidler, men arbeider ofte med de samme personene.

Utfordringer oppstår når uenighet undertrykkes for å oppnå harmoni og raske beslutninger. Uenigheten kan også eskalere dersom det ikke finnes god prosessledning eller dersom maktforholdene og mandatet er uklart. Et praktisk eksempel er at politiet kan vektlegge kontroll- og risikoreduserende tiltak for å hindre en alvorlig hendelse på kort sikt, mens helsevesenet og barnevernet kan vektlegge behandling, relasjon og stabilitet for å skape endring over tid. Begge perspektiver kan være faglig riktige, men de må integreres i en felles forståelse og plan. Når dette ikke skjer, kan resultatet enten bli en kontrollorientert praksis uten behandlingsgrep eller en hjelpetilnærming uten tilstrekkelig risikohåndtering. I slike situasjoner kan høy grad av konsensus faktisk være et faresignal. Det kan indikere at relevante perspektiver ikke er til stede eller at faglige uenigheter ikke gis rom.

4.2.4 Oppsummering

Oppsummert viser gjennomgangen at samarbeid om kriminalitetsforebygging på tvers av strukturelle, relasjonelle og faglige forhold forutsetter to viktige komponenter for å fungere godt. Den ene handler om strukturer som støtter samtidighet og hindrer glippsoner mellom tjenester. Den andre handler om tydelig prosessledning som ivaretar faglig uenighet og sikrer kvalitet på beslutninger og kommunikasjon som gjør det mulig å justere kurs. Sammen bidrar disse komponentene til at samarbeid ikke blir tilfeldig eller personavhengig, men robust og målrettet. Gode samarbeid må forankres i overordnede statlige føringer, samtidig som det må legges til rette for lokale tilpasninger i kommunene og blant statlige forebyggingsaktører. Med en slik struktur blir det enklere å jobbe frem felles mål for samarbeidet, sikre en tydelig rolle- og ansvarsdeling og etablere en prosessledning som bidrar til at møter faktisk fører til handling.

4.3 Rammer og ansvar i kriminalitetsforebyggingen

4.3.1 Formål og innretning

I dette punktet beskrives dagens rammer for kriminalitetsforebyggende samarbeid mellom relevante kommunale og statlige aktører. Kapittelet gir en oversikt over forvaltningsstrukturen, de rettslige og styringsmessige rammene og hvordan ansvaret er fordelt mellom stat og kommune.

Et sentralt kjennetegn ved kriminalitetsforebygging i Norge, er at ansvaret er delt. Kommunale velferdstjenester har et bredt ansvar, samtidig som statlige aktører har viktige roller. Ansvaret er til en viss grad forankret i lovverk, men fremgår for en stor del i nasjonale planer og andre styringssignaler.

Kriminalitetsområdene i mandatet kjennetegnes ved at enkeltpersonene som er i risikozonen har mange felles risiko- og beskyttelsesfaktorer. Forebyggingen involverer derfor i stor grad de samme tjenestene, selv om roller, mandat og virkemidler kan variere.³ For å lykkes med forebygging, er det behov for at ansvar og tiltak ses i sammenheng på tvers av ulike kriminalitetsområder.

I det følgende plasseres først kriminalitetsforebygging inn i den sammensatte norske forvalt-

³ Se nærmere i kapittel 11.2 om overlapp mellom kriminalitetsområdene.

ningsstrukturen i punkt 4.3.2. Deretter gjennomgås rettslige og styringsmessige rammer i punkt 4.3.3. I punkt 4.3.4 redegjøres det for ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. Avslutningsvis beskrives særskilte ansvar knyttet til de ulike kriminalitetsområdene i punkt 4.3.5.

4.3.2 Kriminalitetsforebygging i norsk forvaltningsstruktur

Samarbeid om kriminalitetsforebygging foregår innenfor en forvaltningsstruktur der statlige og kommunale tjenester er organisert etter ulike geografiske og administrative inndelinger. Disse strukturene legger viktige rammer for hvordan samarbeid kan etableres og for hvilke forutsetninger aktørene har for å få til samordning i praksis.

Norge har 357 kommuner. Kommunene varierer betydelig i størrelse, befolkningssammensetning, geografi og tilgang på fagmiljøer. Små distriktkommuner har ofte begrensede ressurser og må løse oppgavene gjennom brede roller og interkommunalt samarbeid. Større kommuner har gjerne mer spesialiserte tjenester og mer komplekse interne strukturer. Selv om alle kommuner har de samme lovpålagte oppgavene, gir slike forskjeller ulike rammer for organisering av det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

Landets 15 fylker varierer også betydelig i størrelse og organisering. Dette gir ulike forutsetninger for kriminalitetsforebygging og for samhandling mellom tjenester. Forskjellene kan illustreres ved å vise til at Oslo, som er et eget fylke, har et areal på ca. 450 km² og i overkant av 720 000 innbyggere, mens Finnmark har et areal på ca. 48 600 km² og ca. 75 000 innbyggere.

Flere sentrale tjenester er organisert i større geografiske enheter som ikke nødvendigvis sammenfaller med kommune- og fylkesgrenser. Politiet er inndelt i 12 politidistrikter som dekker større geografiske områder som ikke følger fylkesgrensene.⁴ Politiansatte med forebyggingsansvar har ofte ansvar for flere kommuner. Hvert politidistrikt er videre delt inn i geografiske driftsenheter (GDE), som igjen består av ulike tjenesteenheter.⁵ Dette påvirker hvordan kontakten med kommunene organiseres.

Det statlige barnevernet er organisert gjennom Bufetats fem regioner. Disse regionene omfatter flere kommuner og fylker og samsvarer heller ikke med politidistriktene. Kommunene har ansvar for vedtak i barnevernssaker, mens Bufetat leverer tiltak og tjenester som krever større faglig og regional kapasitet. Bufetat omfatter statlige barneverntiltak som fosterhjemsrekruttering, institusjoner, akuttberedskap og spesialiserte tjenester. Oslo kommune har en særordning der barne- og familieetaten ivaretar oppgaver som ellers ligger til statlig regional barnevernmyndighet.

Spesialisthelsetjenesten er delt inn i fire helse-regioner, organisert etter helseforetakenes geografiske ansvarsområder. Helseregionene er i likhet med Bufetat-regionene inndelt slik at de omfatter hele fylker. De består likevel av ulike grupper av fylker, og samsvarer ikke fullt ut med hverandre eller med politidistriktene. En kommune kan for eksempel ligge i Helse Sør-Øst, Bufetat region øst og Oslo politidistrikt.⁶ I tillegg har forvaltningsorganer som Nav, kriminalomsorgen og konfliktrådene, som er statlig organisert, men som i praksis samarbeider tett med kommunene, andre regionale inndelinger. Også innen oppvekstfeltet følger tjenestene ulike forvaltningsnivåer, der for eksempel grunnskolen er et kommunalt ansvar, mens videregående opplæring ligger under fylkeskommunen.

Samlet gir dette en fragmentert og sammensatt forvaltningsstruktur. Kommunene håndterer en bred oppgaveportefølje lokalt, tett på innbyggerne. Samtidig er flere statlige tjenester, som politi, helse og barnevern, organisert i større enheter for å sikre kompetanse, kapasitet og likeverdige tilbud på tvers av kommunegrenser. Denne strukturen påvirker hvordan samarbeid og informasjonsdeling må organiseres, både på overordnet nivå og i enkeltsaker. De ulike geografiske inndelingene kan også bidra til at samarbeid blir krevende, særlig når flere tjenester med ulike geografiske tilknytninger skal samhandle om samme person eller familie.

Forvaltningsstrukturen innebærer at aktører på tvers av nivåer og sektorer er gjensidig avhengige av hverandre for å lykkes med kriminalitetsforebygging. Når flere tjenester med ulike geografiske og organisatoriske tilknytninger skal samhandle om samme person, blir behovet for tydelige strukturer for samarbeid, klare roller og ansvarsavklaringer og faste samhandlingsarenaer

⁴ Svalbard er i tillegg et eget politidistrikt der Sysselmesteren har myndighet på lik linje med en politimester på fastlandet.

⁵ Finnmark politidistrikt har kun én GDE, mens de andre politidistriktene har flere.

⁶ For eksempel Asker kommune, som ligger i Helse Sør-Øst, Bufetat region øst og Oslo politidistrikt.

særlig viktig. Dette danner bakteppet for de rettslige og styringsmessige rammene som gjennomgås i neste del av kapittelet.

4.3.3 Rettslige og styringsmessige rammer

4.3.3.1 Lovgrunnlag for samarbeid og forebygging

Det finnes ingen samlet lov som regulerer samarbeid i kriminalitetsforebyggende arbeid. Samarbeid og forebygging reguleres i stedet gjennom en rekke sektorlover som gjelder for de ulike velferdstjenestene, for eksempel opplæringsloven, barnevernsloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Kriminalitetsforebygging er i liten grad eksplisitt omtalt i disse lovene, men følger indirekte av tjenestenes lovpålagte ansvar.

Lovverket legger overordnede rammer for hvordan tjenestene skal samarbeide, hvilke forebyggingsoppgaver de har og hvilke virkemidler som kan tas i bruk. Lovgivningen regulerer i begrenset grad hvordan samarbeidet konkret skal organiseres. Dette innebærer at mye av ansvaret for å omsette lovpålagte plikter til fungerende samarbeid ligger hos tjenestene selv, innenfor ansvaret og virkemidlene de har.

Plan- og bygningsloven er den eneste loven der kriminalitetsforebygging er nevnt som en eksplisitt plikt for kommunene.⁷ Etter loven skal planmyndigheten ta hensyn til kriminalitetsforebygging i samfunns- og arealplanlegging. Plikten gjelder forebygging på system- og gruppenivå og omfatter ikke individrettede tiltak. Den gir likevel en rettslig forankring for kriminalitetsforebygging som del av kommunens plan- og styringsansvar. Dette kan for eksempel innebære å legge til rette for trygge møteplasser og fritidstilbud for barn og unge eller å sikre god belysning og utforming av offentlige rom.

Flere offentlige tjenester har lovpålagte oppgaver som har direkte eller indirekte betydning for kriminalitetsforebygging. Dette gjelder blant annet skole og barnehage, barnevern, helse- og omsorgstjenester og Nav. Selv om kriminalitetsforebygging i liten grad er regulert som et eget ansvar i sektorlovgivningen, bidrar tjenestene samlet sett til å redusere risiko og styrke beskyttende faktorer, særlig i barn og unges liv.

⁷ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Se plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd bokstav f).

4.3.3.2 Samordningsplikter i sektorlovgivningen

Flere sektorlover inneholder bestemmelser om at tjenestene skal samarbeide og samordne tjenestetilbudene sine der det er nødvendig.

Samordningspliktene er i hovedsak generelle og ikke særskilt rettet mot kriminalitetsforebygging. De har som formål å sikre pasienter, brukere og barn et helhetlig og koordinert tjenestetilbud der flere tjenester er involvert. Tilsvarende plikter gjelder også for kriminalomsorgen og konfliktrådet, som er pålagt å samarbeide med velferdstjenestene.⁸ Formålet er å sørge for at også personer som gjennomfører straff skal få et koordinert og samordnet tjenestetilbud.

Pliktene gir føringer for ansvar, koordinering og samhandling, men fastsetter ikke detaljerte krav til hvordan samarbeidet skal gjennomføres i praksis. Det treffes heller ingen enkeltvedtak om samarbeid etter disse bestemmelsene. Pliktene gir dermed ingen individuell rett til samarbeid, men pålegger tjenestene et ansvar for å samarbeide. Manglende oppfølging kan påklages til statsforvalteren, som fører tilsyn med at pliktene etterleves.⁹

Samordningspliktene gir ikke egne unntak fra taushetspliktsregelverket. Deling av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger i forbindelse med gjennomføring av samordningsplikten må derfor vurderes innenfor rammene av gjeldende regler. Se nærmere om denne problemstillingen i kapittel 3.7.4.

Samlet sett etablerer samordningspliktene et rettslig utgangspunkt for samarbeid mellom tjenester. Lovgivningen forutsetter at samarbeid skal finne sted, men overlater i stor grad til tjenestene selv å utvikle hensiktsmessige samarbeidsformer innenfor rammene av sitt ansvar og sine virkemidler.

4.3.3.3 Kommunenes forebyggende plan

Kommunene har et særskilt ansvar for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utsetter sin utvikling for alvorlig fare. Dette ansvaret er forankret i barnevernsloven og pålegger kommunestyret å vedta en plan for det fore-

⁸ Lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven) § 4 og lov 20. juni 2014 nr. 49 om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven) § 22 a.

⁹ Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk), Bufdir og Hdir (2023), Tverrsektorielt samarbeid og velferdstjenestenes deltakelse under gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Tilgjengelig på: <https://kudos.dfo.no/documents/67409/files/35631.pdf>.

byggende arbeidet.¹⁰ Formålet med den forebyggende planen er å bidra til overordnet forankring av det forebyggende arbeidet, tydeliggjøre mål og strategier, avklare ansvarsfordeling mellom tjenester og beskrive hvordan samarbeid skal organiseres.¹¹

Planen for det forebyggende arbeidet er et sentralt styringsverktøy for langsiktig og systematisk innsats på tvers av kommunale tjenester.¹²

4.3.3.4 Individuell plan

Individuell plan er et lovregulert virkemiddel for å sikre samordnet oppfølging av personer med behov for langvarige og koordinerte tjenester. Ordningen er ikke primært knyttet til kriminalitetsforebygging, men kan ha betydning i forebygging av vold og overgrep i nære relasjoner, voldelig ekstremisme og kriminalitet som begås av barn og unge.

Både utøvere og utsatte innenfor disse kriminalitetsområdene har ofte sammensatte behov som krever koordinerte tjenester. En individuell plan kan bidra til bedre samhandling mellom tjenestene og mer målrettede tiltak over tid.¹³ Formålet er å legge til rette for tverrfaglig samarbeid, klargjøre mål og behov og sikre at én tjenesteyter har hovedansvaret for koordineringen.¹⁴

4.3.3.5 Statlige planer og strategier

I tillegg til lovgivningen legger statlige handlingsplaner og strategidokumenter føringer for hvordan ulike tjenester forventes å samarbeide om kriminalitetsforebygging. Slike styringssignaler uttrykker nasjonale prioriteringer og forventninger til samordnet innsats på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. I det følgende beskrives kort noen av de mest relevante planene som er gjeldende innenfor kriminalitetsområdene i mandatet. Gjennomgangen er ikke uttømmende.

Flere gjeldende planer understreker at kriminalitetsforebygging forutsetter tverrsektoriell innsats og tydelig samordning mellom kommunale og statlige aktører.

Opptappingsplanen mot vold og overgrep (2024–2028) legger tydelige føringer for en styrket, samordnet og tverrsektoriell innsats for å forebygge og bekjempe vold og overgrep. Regjeringen understreker i planen at arbeidet må koordineres på tvers av helsetjenester, barnevern, skole, politi, justissektor, kommunale tjenester og frivilligheten, og at sektorene har et gjensidig ansvar for å bidra i en samlet nasjonal innsats. Opptappingsplanen fremhever behovet for bedre koordinering mellom statlige og kommunale forvaltningsorganer for å identifisere barn i risikonen tidligere og sørge for målrettede tiltak. I tillegg fremhever planen viktigheten av et styrket samarbeid i hele oppfølgingskjeden, særlig der ungdom både er utsatt og er potensielle utøvere av kriminalitet eller vold. Opptappingsplanen understreker behovet for en nasjonalt forankret helhetlig innsats. Forebygging, tidlig handling, kunnskapsdeling og tverrsektorielt samarbeid løftes frem som avgjørende for å redusere vold, overgrep og risiko for kriminalitet blant barn og unge.¹⁵ Opptappingsplanen legger også stor vekt på å styrke samfunnsberedskap, tjenestenes kompetanse og forebyggingsmiljøer. Dette er faktorer som også understøtter arbeidet mot radikalisering.

Statusrapporten for *Handlingsplanen mot radikalisering og voldelig ekstremisme* fra 2023 tydeliggjør krav og forventninger om tverrsektorielt samarbeid. Rapporten fremhever særlig behovet for styrket nasjonal koordinering og samhandling mellom politi, skole, helse, kriminalomsorg og kommunale tjenester som en forutsetning for å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme, også blant barn og unge.

Handlingsplanen understreker i tillegg betydningen av lokale samarbeidsstrukturer og kommunale førstelinjetjenester for å fange opp personer i risiko.

Nasjonale retningslinjer for samarbeid mellom politi og PST er en ny retningslinje utarbeidet av Politidirektoratet og PST (Politiets sikkerhetstjeneste), for deres samarbeid innen personorientert forebygging av voldelig ekstremisme.¹⁶ Retningslinjen tydeliggjør roller, ansvar og krav til samhandling på lokalt nivå. Den fastslår at politimesteren skal sørge for å ha en struktur for samarbeid gjennom lokal samhandlingsplan i hvert politidistrikt. Samarbeidet skal bidra til å fore-

¹⁰ Barnevernsloven § 15-1.

¹¹ Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernsloven* kap. 25.

¹² Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernsloven* punkt 21.1.4.

¹³ Forskrift 22. juni 2022 nr. 1110 om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester.

¹⁴ Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester § 3.

¹⁵ Prop. 36 S (2023–2024) *Opptappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028)* Trygghet for alle.

¹⁶ Retningslinjen ble godkjent 30. januar 2026.

bygge voldelig ekstremisme gjennom felles situasjonsforståelse, avklarte ansvarsforhold og gode rutiner for informasjonsdeling. I enkeltsaker skal samhandling primært skje i faste samhandlingsmøter, supplert med løpende dialog ved behov. Møtene skal ha en fast struktur, tilpasses lokalt risikobilde og dokumenteres i beslutningslogg i Indicia-prosjekter, som godkjennes av både politiet og PST. Retningslinjen presiserer også en vid adgang til informasjonsdeling mellom politiet og PST når opplysningene er nødvendige for PSTs oppgaveløsning.

Samlet sett gir statlige handlingsplaner og strategier klare signaler om at samarbeid er en forutsetning for effektiv kriminalitetsforebygging. Samtidig gir de i begrenset grad konkrete føringer for organisering, metodikk og ansvars plassering på lokalt nivå. Kommuner og statlige organer må derfor selv omsette nasjonale mål og forventninger til praktisk samarbeid, innenfor eksisterende strukturer og rammer.

4.3.4 Ansvarsfordeling mellom stat og kommune

4.3.4.1 Overordnet om ansvarsfordeling

Innenfor den sammensatte forvaltningsstrukturen som er beskrevet over, er ansvaret for kriminalitetsforebygging fordelt mellom kommunale og statlige aktører. Ansvaret er ikke samlet hos én sektor eller ett forvaltningsnivå, men organisert som et delt ansvar der ulike tjenester har ulike roller og virkemidler. I praksis innebærer dette at flere aktører ofte er involvert samtidig i det forebyggende arbeidet. Ansvar må derfor utøves i samspill, ikke isolert. Tydelig rolleforståelse og avklarte ansvarsforhold er særlig viktig i komplekse saker der flere tjenester følger opp samme person eller familie.

I det følgende beskrives hovedtrekkene i kommunenes og statens ansvar for kriminalitetsforebygging.

4.3.4.2 Kommunenes ansvar

Kommunene har et bredt ansvar for forebygging gjennom sine tjenester innen oppvekst, helse, utdanning og sosiale forhold. Dette gir kommunene en sentral rolle i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Særlig gjennom tidlig innsats, identifisering av risiko og helhetlig oppfølging av barn, unge, familier og voksne enkeltpersoner.

Kommunen har ansvar for å samordne det lokale tjenestetilbudet og legge til rette for sam-

arbeid mellom kommunale tjenester og mellom kommunen og statlige aktører. Planarbeid, folkehelsearbeid og lokale samarbeidsstrukturer er viktige virkemidler for å styrke beskyttelsesfaktorer og skape trygge lokalmiljøer som forebygger kriminalitet på system- og gruppenivå. Dette vil både ha en direkte og indirekte innvirkning for enkeltpersoner. Dette kan også ha betydning for oppfølgingen i enkeltsaker. Kommunen skal delta i politiråd og andre samarbeidsfora og sørge for koordinert innsats.

Fylkeskommunen har ikke et operativt ansvar i enkeltsaker, men skal bidra når saken berører deres tjenester. Det er særlig videregående opplæring som har betydning for å forebygge kriminalitet.

4.3.4.3 Statens ansvar

Staten har ansvar for å fastsette overordnede rammer for kriminalitetsforebygging gjennom lovgivning, nasjonale planer, styringssignaler og tilsyn. Statlige myndigheter skal legge til rette for samordning, likeverdige tjenester og nasjonale kompetanse- og støttefunksjoner.

Flere statlige tjenester har ansvar i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Politiet har ansvar for kriminalitetsbekjempelse og etterforskning, men skal også bidra aktivt i lokalt forebyggende arbeid. Forebygging av kriminalitet er et lovfestet ansvar.¹⁷ Ansvaret omfatter blant annet lokal tilstedeværelse, oppfølging av bekymringer og samarbeid med kommunale tjenester.

Det forebyggende arbeidet organiseres ulikt i politidistriktene, og det gir ulike lokale forutsetninger for samarbeid. Som del av nærpoltireformen har alle kommuner en politikontakt. Politikontakten er politiets faste kontaktpunkt mot kommunen, og skal bidra til samordning og fremdrift i det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet.

PST arbeider for å forebygge og håndtere hendelser som kan true rikets sikkerhet, og har et særlig ansvar for forebygging av terror, radikalisering og ekstremisme. Politiet har også etablerte forebyggingsfunksjoner med særskilt ansvar, blant annet radikaliseringskontakter. Radikaliseringskontakten er politidistriktets faglige kontaktpunkt i saker som gjelder radikalisering og voldelig ekstremisme.

Andre statlige tjenester som statlig barnevern, spesialisthelsetjenesten, kriminalomsorgen og konfliktrådet leverer også tjenester av stor betydning for kriminalitetsforebyggingen. Eksempelvis

¹⁷ Se politiloven § 2 nr. 3.

tilbyr spesialisthelsetjenesten helsehjelp og vurderinger i saker hvor psykiske helseutfordringer, rus eller voldsrisiko inngår.

Samarbeidet mellom kommune og politi er formalisert gjennom politirådet, som er en sentral arena for strategisk samordning av kriminalitetsforebygging på lokalt nivå. Politirådet skal bidra til felles situasjonsforståelse, informasjonsdeling og prioriteringer.

4.3.4.4 *Utøvelse av ansvaret i kriminalitetsforebyggende samarbeid*

Ansvarsfordelingen mellom stat og kommune innebærer at kriminalitetsforebygging i praksis må ivaretas gjennom samspill mellom flere tjenester. Selv om ansvarsområdene er ulike, er tjenestene ofte involvert samtidig i de samme sakene. Ansvar bør derfor utøves i samspill, ikke isolert.

I mange saker er både kommunale tjenester og statlige aktører involvert på samme tid og på ulike nivåer. Dette stiller krav til tydelig rolleforståelse, koordinering og informasjonsdeling. Manglende samordning kan føre til glippsoner, uklare ansvarslinjer og fragmentert oppfølging.

Hvordan ansvaret faktisk utøves, avhenger i stor grad av lokale strukturer, samarbeidsarenaer og etablerte arbeidsformer. Dette beskrives nærmere 4.5–4.8.

4.3.5 Særskilt ansvar for ulike kriminalitetsområder

4.3.5.1 *Kriminalitet som begås av barn og unge*

Selv om kriminalitetsforebygging på tvers av kriminalitetsområdene bygger på felles prinsipper og involverer mange av de samme tjenestene, er det også klare forskjeller i ansvar, innretning og krav til samarbeid. De tre kriminalitetsområdene i mandatet skiller seg fra hverandre når det gjelder målgrupper, risikobilde og hvilke virkemidler som står sentralt. I det følgende omtales først kriminalitet som begås av barn og unge.

Forebygging av kriminalitet som begås av barn og unge er i stor grad forankret i kommunenes ansvar for oppvekst, utdanning og helse. Samarbeidet er gjerne bredt og langvarig og omfatter både systemrettede tiltak og oppfølging i enkelt saker. Tidlig innsats, tett oppfølging og helhetlig tilnærming er sentrale prinsipper.

Kommunenes ansvar er ikke regulert gjennom en egen eksplisitt plikt til å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge. Ulike bestemmelser som regulerer kommunenes lovpålagte

plikter innebærer likevel at kommunene har ansvar for oppgaver som er viktige for kriminalitetsforebygging. For eksempel er barnehage- og skoleområdet pålagt å arbeide systematisk for å forebygge krenkelser, utenforskap og andre forhold som kan påvirke barns psykososiale miljø negativt.¹⁸ Dette bidrar til å styrke viktige beskyttelsesfaktorer og avdekke risiko på et tidlig tidspunkt.

Samarbeidet på dette området er ofte bredt og involverer flere tjenester over tid. Politiet er en viktig samarbeidspartner, særlig i saker der det er bekymring for alvorlig kriminalitet eller gjentakende normbrytende atferd. Konfliktrådet har også en sentral rolle blant annet gjennom meklings, gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging samt sitt nasjonale ansvar for SLT-modellen.¹⁹

4.3.5.2 *Vold og overgrep i nære relasjoner*

Forebygging av vold og overgrep i nære relasjoner kjennetegnes av et mer akutt og risikoorientert arbeid. Sakene kan innebære høy risiko for alvorlige hendelser og krever ofte raske vurderinger og tiltak. Politiet har en sentral rolle, særlig knyttet til risikovurdering, beskyttelsestiltak og straffesaksoppfølging. Samtidig har både kommunale og statlige tjenester ansvar for oppfølging av voldsutsatte og voldsutøvere. Dette gjelder blant annet helse- og omsorgstjenester, barnevern, krisesentertilbud, tjenester innen psykisk helse, rus og familie- og relasjonsrettede tiltak. I mange saker har voldsutøveren selv vært utsatt for vold eller andre alvorlige belastninger tidligere, noe som gjør helhetlig oppfølging viktig for å forebygge ny vold.

Samarbeidet på dette området stiller særskilte krav til rask informasjonsflyt, tydelig rolleavklaring og evne til å håndtere situasjoner med høy risiko for alvorlige hendelser. I enkelte tilfeller kan avverge- og opplysningsplikter være avgjørende for samarbeidet mellom tjenestene.

4.3.5.3 *Voldelig ekstremisme*

Forebygging av voldelig ekstremisme er preget av et lavt sakstall, men høy kompleksitet og alvorlighetsgrad. Politiet og PST har et særlig ansvar, både når det gjelder risikovurdering og håndtering av trusler mot samfunnssikkerheten. Kom-

¹⁸ Se barnehageloven § 41 og opplæringslova § 12-4.

¹⁹ SLT står for Samordning av Lokale rus- og kriminalitetsforebyggende Tiltak. Se ytterligere i punkt 4.5.2.

munene har også en viktig rolle gjennom tjenester som skole, helse, Nav og oppvekst. Disse tjenestene er ofte førstelinjen i arbeidet med å identifisere personer i risiko og bidra til tidlig oppfølging. Arbeidet kan omfatte både individrettede tiltak og oppfølging av familie og nettverk.

Samarbeidet på dette området krever høy grad av tillit mellom aktørene og klare vurderinger av hva som kan og bør deles av informasjon. Arbeidet innebærer ofte krevende avveininger mellom forebygging, personvern og sikkerhetshensyn.

4.4 Overordnet om organisering av samarbeid – nasjonalt og lokalt

Samarbeid om kriminalitetsforebygging organiseres gjennom en kombinasjon av nasjonalt forankrede modeller og lokalt utviklede samarbeidsstrukturer og arbeidsformer. Samarbeidet kan være direkte rettet mot forebygging av kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme. Det kan også inngå i oppvekst- og helseorienterte samarbeidsformer der formålet er bredere, men som også har betydning for kriminalitetsforebygging.

Ekspertgruppen har innhentet verdifulle innspill fra kommuner,²⁰ politi og andre statlige aktører om hvordan samarbeidet er organisert i praksis. Innspillene viser at det er stor variasjon i hvordan samarbeidet er innrettet. Forskjeller i kommunestørrelse, geografi, organisering, utfordringsbilde og tilgang på kompetanse bidrar til at det utvikles ulike løsninger lokalt.

Det finnes ingen nasjonal standardmodell for kriminalitetsforebyggende samarbeid på individnivå. Samarbeidslandskapet fremstår som mangfoldig og til dels uoversiktlig. Mange av kommunene benytter SLT-modellen (Samordning av Lokale rus- og kriminalitetsforebyggende Tiltak) og flere har også ulike faste samarbeidsfora som i hovedsak inngår i SLT-strukturen eller er bygget opp etter tilsvarende prinsipper. Dette gjelder mange store bykommuner, men også distriktskommuner.

Flere kommuner tilbyr tiltaksrettede samarbeidsformer som los-ordninger og brobyggere der én kontaktperson følger utsatt ungdom på tvers av tjenester og arenaer. Mange har også helhetlige lavterskeltilbud som Ung Arena, Oslohjelpa, Stangehjelpa og andre lokale varianter. Her gis tidlig og samordnet hjelp uten krav om henvisning.

Modellene og samarbeidsformene varierer når det gjelder formål, struktur, målgruppe og grad av formalitet. Samtidig har de gjennomgående felles mål om å bidra til lik situasjonsforståelse, samordnet oppfølging og et mer helhetlig tjenestetilbud.

I de følgende punktene beskrives både samarbeidsmodeller som er utbredt i større deler av landet og eksempler på lokale samarbeidsfora som benyttes når ulike aktører samarbeider og deler informasjon for å forebygge kriminalitet. Det er et stort spenn fra uformelle og bilaterale møter basert på etablerte relasjoner mellom ansatte i ulike tjenester til mer strukturerte tverrfaglige løsninger som «laget rundt barnet», innsatsteam og utvidede ressursteam ved skoler. I slike team møtes fagpersoner for å drøfte bekymringer, samordne tiltak og sikre tidlig innsats.

Samarbeidene er presentert innenfor fire hovedkategorier: samarbeid for å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge (punkt 4.5), samarbeid for å forebygge vold og overgrep i nære relasjoner (punkt 4.6), samarbeid for å forebygge voldelig ekstremisme (punkt 4.7) og samarbeid som ikke er knyttet til et spesifikt kriminalitetsområde (punkt 4.8). Under hvert punkt beskrives først relevante samarbeidsmodeller som har utbredelse i større deler av landet, deretter gis det eksempler på lokale samarbeidsfora og samarbeidsstrukturer. Fremstillingen er ikke uttømmende og andre eksempler kunne vært valgt. Eksemplene illustrerer likevel bredden i ulike måter samarbeid organiseres på forskjellige steder i landet.

Til sist i kapittelet oppsummeres fellestrekk som går igjen i mange samarbeidsmodeller og samarbeidsformer i punkt 4.9.

4.5 Samarbeid for å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge

4.5.1 Overordnet om samarbeidet

Samarbeid for å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge er det kriminalitetsområdet der det er størst utbredelse av ulike samarbeidsfora. SLT er den dominerende modellen og grunnlag for mange andre samarbeidsformer.

Samarbeid på dette kriminalitetsområdet er typisk tverrfaglig og omfatter ofte et bredt spekter av tjenester som skole, fritid, helsevesen, politi og barnevern. Det legges gjennomgående stor vekt på tidlig identifisering og koordinert innsats. Samarbeidet kan innebære både kortsiktige tiltak og mer langvarig og samordnet oppfølging av barn

²⁰ For eksempel Kristiansand, Stavanger, Bergen, Tromsø, Sarpsborg, Senja, Karlsøy og kommuner i Lister-regionen.

og unge med ulike risikonivåer. I det følgende beskrives først SLT-modellen. Deretter beskrives flere eksempler på lokale samarbeidsfora og samarbeidsstrukturer.

4.5.2 SLT-modellen og lokale varianter av den

4.5.2.1 Overordnet om modellen

SLT står for *Samordning av Lokale rus- og kriminalitetsforebyggende Tiltak* og er den mest utbredte nasjonale samarbeidsmodellen innen kriminalitetsforebygging i Norge.²¹

SLT skal sørge for et strukturert samarbeid mellom kommunen, politiet og andre relevante aktører.²² Hensikten er å sikre samordning og kommunikasjon på tvers av nivåer og tjenester i det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

Hovedmålgruppen til SLT-modellen er barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminalitet. Kommunene definerer nærmere hva de legger i begrepet barn og unge, men i utgangspunktet handler det om aldersspennet 10–25 år. Kommuner bruker også SLT-modellen for forebygging av radikaliserings. Dette arbeidet er ikke avgrenset til en aldersgruppe.

SLT-modellen ble utviklet av KRÅD (Kriminalitetsforebyggende råd) tidlig på 1990-tallet, med utgangspunkt i den danske SSP-modellen (Skole, Social, Politi).²³ I dag brukes SLT-modellen i om lag 200 av landets 357 kommuner.

Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk) har det nasjonale ansvaret for faglig oppfølging og støtte til SLT-samarbeidet. Det innebærer veiledning til kommunene, kompetanseheving for SLT-koordinatorer og tilrettelegging for erfaringsutveksling, blant annet gjennom kurs, samlinger, nasjonal konferanse og SLT-håndboka.

4.5.2.2 Styringsnivå, koordineringsnivå og utførernivå

SLT-modellen bygger på et fast organisatorisk rammeverk med tre nivåer: styringsnivå, koordineringsnivå og utførernivå, se figur 4.1. SLT-modellen forutsetter at kommunen har en SLT-koordinator som skal ivareta det rus- og kriminali-

tetsforebyggende samarbeidet og sikre god informasjonsdeling på tvers av nivåene. Modellens tre nivåer fordeler ansvar for styring, koordinering og utføring av det forebyggende arbeidet.

Når de tre nivåene er etablert, kan kommunen tilpasse modellen etter egen størrelse, tilgjengelige ressurser og lokale forhold.

På *styringsnivået* sitter den øverste ledelsen i kommunen og politiet. Her legges rammene for arbeidet gjennom beslutninger om økonomi, prioriteringer og mål. I mange kommuner er styringsnivået i SLT-modellen det samme som politirådet.²⁴ Styringsgruppen skal fastsette mål for de rus- og kriminalitetsforebyggende innsatsene og innarbeide dem i kommunens planverk. Gruppen skal innhente nødvendig kunnskap til arbeidet samt ha det avgjørende ordet i kommunens forebyggende arbeid, i samarbeid med de nettverkene kommunen har etablert i SLT-arbeidet. Styringsgruppen bør møtes minimum fire ganger i året.

Koordineringsnivået består av virksomhetsledere eller tilsvarende fra de ulike tjenestene (skolen, Nav, barnevernet, politiet, spesialisthelsetjenesten m.fl.). Koordineringsgruppen har ansvaret for den praktiske koordineringen av det rus- og kriminalitetsforebyggende arbeidet. Delta-kerne skal ha sentral plassering i egne virksomheter, med beslutningsmyndighet og god innsikt i sektorens utfordringer. Gruppen har ansvar for å samle og vurdere relevant kunnskap, avdekke utfordringer og identifisere løsninger.²⁵ På bakgrunn av kunnskapskilder og praktiske erfaringer kan gruppen fatte beslutninger, iverksette tiltak og koordinere innsatsen på tvers av etater. Koordineringsgruppen skal også sikre at ressursene brukes effektivt og at arbeidet evalueres. Koordineringsgruppen bør møtes månedlig for å sikre kontinuitet i arbeidet. Det er vanlig at SLT-koordinatoren leder møtene.

På *utførernivået* finner man tjenester og fagpersoner som jobber direkte med barn og unge i hverdagen. Utførernivået skal sørge for at målene fra styringsnivået faktisk omsettes i praksis. Det utførende nivået har ansvar for det praktiske rus- og kriminalitetsforebyggende arbeidet. Dette omfatter aktører som for eksempel ansatte i kommunale tjenester, forebyggende politi, frivillige organisasjoner, kirken, moskeen, lokalt nærings-

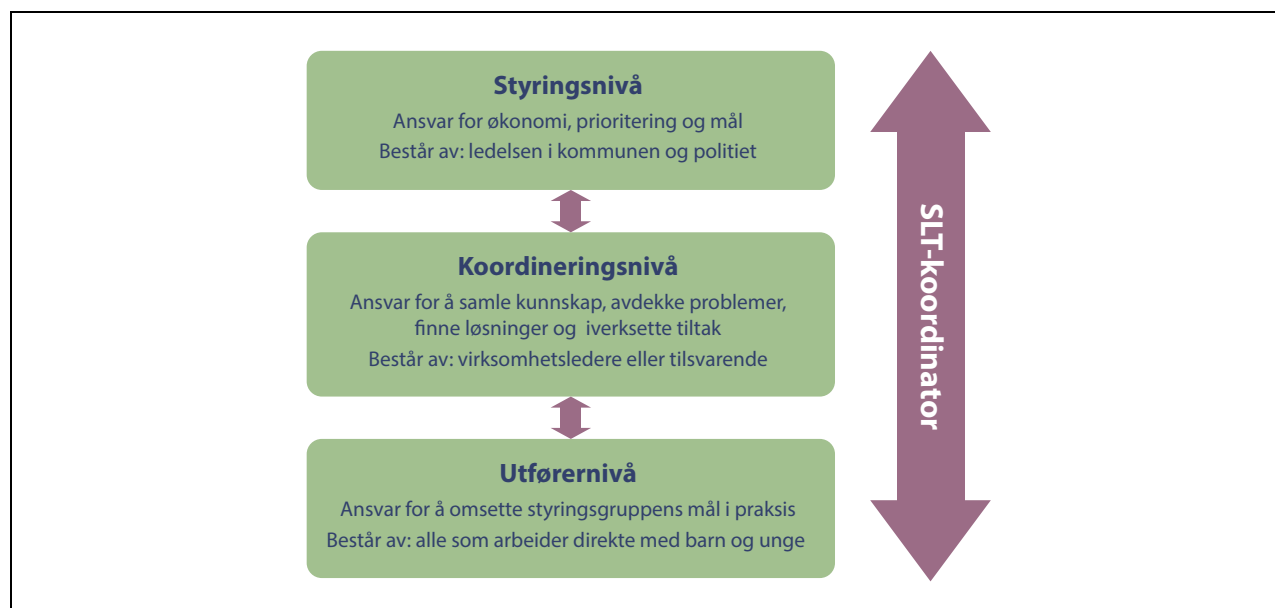
²¹ Opplysningene om SLT er hentet fra presentasjon fra Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk) i ekspertgruppemøte 14. januar 2026 og Sfks nettsider om SLT-modellen, inkludert SLT-håndboken.

²² Dette kan for eksempel være næringsliv og frivillige organisasjoner.

²³ Se ytterligere i kapittel 5.2.3.

²⁴ Sentrale medlemmer i politirådet er ordfører og kommunedirektør, politistasjonssjef, kommunalsjef/virksomhetsleder, samt SLT-koordinator.

²⁵ Koordineringsnivået samler inn, systematiserer og analyserer kunnskap fra praksisfeltet, mens styringsnivået innhenter kunnskap for å kunne utøve ledelse og sette strategisk retning.



Figur 4.1 Illustrasjon av SLT-modellen

Kilde: Presentasjon (power-point) fra Sekretariatet for konfliktrådene for ekspertgruppen 14. januar 2026. Figuren er redigert av ekspertgruppen.

liv og andre relevante samarbeidspartnere. Arbeidet kan bestå av både kortsiktige og langsiktige tiltak, prosjekter og ulike innsatser. Samarbeidet på dette nivået kan også innebære individrettet oppfølging. Selv om SLT i utgangspunktet er utviklet som en modell på systemnivå, åpner modellen for lokale løsninger innenfor rammen av SLT. Se mer om dette under «Eksempler på lokale tilpasninger innenfor SLT-modellen» i punkt 4.5.2.6.

4.5.2.3 SLT-koordinator

SLT-koordinator er ansatt i kommunen og er kommunens og politiets felles bindeledd i SLT-arbeidet. SLT-koordinator og den lokale politikontakten samarbeider tett. Koordinatoren skal være pådriver og har ansvar for å sikre god samordning, systematisering og informasjonsflyt mellom nivåene i SLT-modellen. En viktig del av rollen er å sørge for at arbeidet er godt forankret i kommunens planverk og at samarbeidet med lokal politiskontakt er tett og velfungerende.

SLT-koordinatorens rolle er omfattende. Ansvar og arbeidsmåter går ut på å

- innhente og videreformidle informasjon og kunnskap om oppvekstmiljø og ungdomskriminalitet
- koordinere arbeidet med å utarbeide lokale handlingsplaner for det rus- og kriminalitetsforebyggende arbeidet
- samle og systematisere informasjon fra alle nivåer i tjenestene

- kartlegge utfordringsområder samt identifisere gode tiltak
- vurdere og eventuelt initiere nye forebyggende tiltak
- følge opp mål og prioriteringer vedtatt av styringsgruppen
- sikre at iverksatte tiltak gjennomføres i tråd med vedtak i koordineringsgruppen

Hvor tett koordinatoren følger de enkelte tiltakene, vil variere med kommunens størrelse, lokale behov og ressurser.

En kjerneoppgave for SLT-koordinatoren er å sikre et oppdatert og helhetlig kunnskapsgrunnlag for det forebyggende arbeidet. Evaluering er en fast og integrert del av arbeidet for å sikre at tiltak virker etter hensikten. Koordinatoren har ansvar for at informasjonen løftes frem i prosessene og at det utvikles en felles forståelse i det tverretatlige samarbeidet samt i prioriteringer og videre planlegging av det forebyggende arbeidet. På denne måten bidrar rollen til at ressursene utnyttes best mulig og at innsatsen blir målrettet og koordinert.

For at koordinatorrollen skal fungere etter hensikten, må kommunen sørge for tydelig organisatorisk forankring, tilstrekkelig myndighet og fortrinnsvis hel stillingsstørrelse for koordinatoren.²⁶

²⁶ Se ytterligere i SLT-håndboken. Tilgjengelig på: <https://konfliktraadet.no/content/uploads/2021/06/SLT-handboken-juni-2021.pdf>.

Tabell 4.1 Oversikt over nivåer og roller i SLT-modellen

SLT-modell	Strukturen og arbeidsmåten som sikrer samordning av forebyggende tiltak
SLT-koordinator	Funksjonen/personen som driver samordningen og sørger for at modellen omsettes til praksis
SLT-samarbeid	Alle aktørene som arbeider sammen, og alle tiltakene som settes i gang innenfor modellen – dette kan blant annet omfatte individrettede tiltak som én-til-én-oppfølging, mentorordninger og sommerjobber

SLT-samarbeidet er forutsatt å skje innenfor eksisterende taushetspliktregelverk, jf. SLT-håndboken kap. 9.

Sfk understreker at det er viktig å skille mellom selve SLT-modellen, SLT-koordinatorrollen og SLT-samarbeidet som helhet. Se nærmere forklaring i tabell 4.1.

4.5.2.4 Forutsetninger for en vellykket bruk av SLT-modellen

SLT-håndboken fremhever enkelte grunnleggende forutsetninger som må være på plass for at SLT-modellen skal fungere etter hensikten og bidra til økt kvalitet i det forebyggende arbeidet. For det første må det være en solid forankring på øverste nivå i kommunen og hos politiet. Det må være en SLT-koordinator som er pådriver og et bindeledd i samarbeidet, og det må være god styring. God styring betyr at SLT-koordinatoren har et tydelig mandat og tilstrekkelig myndighet til å lede arbeidet i tråd med klare mål og prioriteringer i kommunen. For det andre må det være målrettet kartlegging. For å kunne finne treffende tiltak, er det avgjørende at utfordringer og årsakene bak er kartlagt. Det er avgjørende at alle har en felles problemforståelse og felles forståelse om hvilke tiltak som skal settes inn, samt at tiltakene er koordinerte. Kjernen i SLT-samarbeidet er at tiltakene som settes inn, er målrettede, systematiske og godt koordinerte. Det må også gjennomføres systematisk evaluering for å sikre jevnlig vurderinger av tiltakene som er igangsatt, med tanke på om de har effekt eller ikke.²⁷

4.5.2.5 Evaluering

SLT-modellen ble evaluert av Politihøgskolen i 2008. Evalueringen trekker frem at SLT-modellens mest fremtredende styrke er at den samordner fragmenterte offentlige tjenester og skaper en

tydelig struktur for koordinering. Samtidig påpekes det at modellen er lite egnet til å inkludere andre forvaltningsnivåer enn kommunale. Videre er koordinatorrollen sentral, men ofte underdimensjonert og uklart definert. Evalueringen viste også til at SLT mangler en tydelig kriminalitetsforebyggende profil i praksis. Det ble derfor anbefalt å tydeliggjøre modellen som enten en bred forebyggingsmodell eller som en mer spisset kriminalitetsforebyggende satsing. Det er planlagt ny evaluering av SLT med oppstart i 2026.

Innspill som ekspertgruppen har fått fra Sfk peker på at SLT er en godt fungerende og velutprøvd modell for kriminalitetsforebygging. Det varierer imidlertid mellom kommuner hvor godt SLT fungerer i praksis. Koordinatorstillingen kan være fra 20 til 100 prosent stillingsbrøk, ofte kombinert med andre roller. Stillingen er ikke alltid tydelig definert og plassering, myndighet og informasjonsdeling varierer. Tematiske fokusområder og graden av deltakelse i regionale nettverk kan også være ulike. Mange koordinatorene uttrykker ønske om tydeligere nasjonale føringer, samtidig som fleksibiliteten i modellen oppleves som en styrke. I følge Sfk påvirker kommunens økonomi muligheten til å prioritere langsiktig forebygging siden dette ikke er en lovpålagt oppgave. Sfk peker derfor på behovet for tydeligere nasjonal forankring i justissektoren.²⁸

4.5.2.6 Eksempler på lokale tilpasninger innenfor SLT-modellen

Oslo har utviklet SaLTo som sin lokale tilpasning av SLT-modellen. SaLTo står for *Sammen lager vi et trygt Oslo* og bygger på den samme grunnstrukturen som SLT, men er tilpasset hovedstadens størrelse og organisering. Modellen har blant

²⁷ SLT-håndboken kap. 2.2.

²⁸ Innspill fra Sfk gitt i møte med ekspertgruppen 14. januar 2026 og innspill og tilbakemelding mottatt på e-post fra Sfk 5. februar 2026.

annet et ekstra koordinerende nivå over bydelene og enkelte særskilte storbytilpasninger.

Målgruppen for SaLTo er barn og unge i alderen 12–22 år som begår eller står i fare for å begå kriminalitet. SaLTo ble etablert som en fast byomfattende samarbeidsmodell i 2006. Fra 2011 ble også forebygging av hatkriminalitet, radikalisering og voldelig ekstremisme en del av samarbeidet.

Modellen er organisatorisk bygget opp på samme måte som SLT, men omfatter i Oslo både et byomfattende nivå og et bydelsnivå. Hoveddelen av arbeidet foregår i bydelene, som har hver sin SaLTo-koordinator. Det byomfattende arbeidet koordineres av SaLTo-sekretariatet i Velferdsetaten, som har det faglige ansvaret for modellen. Det er også etablert sektorvise funksjoner, blant annet i Utdanningsetaten, som bidrar med kompetanse og tiltak rettet mot skole og læringsmiljø.

SaLTo-modellen ble evaluert i 2022. Evalueringen viser at samarbeidet er godt utviklet og stadig mer profesjonalisert. Samtidig peker evalueringen på utfordringer knyttet til koordinatorrollen og behov for tydeligere styringssignaler og større grad av strukturell likhet mellom bydelene.²⁹

Andre kommuner har også tilpasset SLT-modellen til lokale forhold. I Kristiansand er det etablert en utvidet SLT-modell i bydelene der områdekontakter arbeider tett og individrettet med barn og unge. Trondheim kommune har etablert «mini SLT»-møter. Dette er møter med færre deltakere der de som jobber direkte med ungdom møtes for å drøfte konkrete saker eller miljøer.

Distriktskommuner gjør også lokale tilpasninger innenfor SLT-rammen. Senja kommune benytter SLT-strukturen i sitt kriminalitetsforebyggende arbeid, men har valgt å legge koordineringsansvaret til en stilling med ansvar for barn og unge. Kommunen har både et styringsnivå og et koordineringsnivå. Overordnet er det politirådet som løfter og drøfter utfordringer og bidrar til erfarings- og informasjonsutveksling mellom politiet og kommunen. Koordineringsnivået, kalt SLT-gruppen, består av virksomhetsledere fra relevante tjenester. Gruppen møtes to til tre ganger i året for å drøfte både saker på systemnivå og enkeltsaker. Enkeltsaker drøftes anonymt eller med samtykke. I enkeltsakene deltar ikke hele

gruppen, men de som har en rolle inn i oppfølgingen av personen. Arbeidet preges av et sterkt fokus på helhetlig oppfølging og tidlig innsats gjennom deltakere som skole, helsestasjon, fritidsarenaer og Nav.³⁰

4.5.3 Eksempler på lokale samarbeid

4.5.3.1 Grorudmodellen

Grorudmodellen kan beskrives som en helhetlig forebyggende strategi som kombinerer organisatoriske endringer, videreutvikling av eksisterende tiltak og etablering av nye kriminalitets- og rusforebyggende innsatsformer.

Modellen har sin bakgrunn i et prosjekt som ble igangsatt for å forebygge levekårsutfordringer blant ungdommer i bydel Grorud. Prosjektet ble igangsatt på bakgrunn av at de ulike velferdstjenestene ikke samarbeidet godt nok. Prosjektet startet i 2020 og ble satt i drift i desember 2022.³¹

Modellen bygger på en ambisjon om å komme tidligere inn med støtte og hjelp, før utfordringene utvikler seg til alvorlige barnevernssaker eller mer inngripende tiltak blir nødvendig. Målgruppen er barn og unge i bydel Grorud der skolen eller bydelen har en begynnende eller konkret bekymring.

Organiseringen er delt slik at kjernebarnevernet arbeider med de mest alvorlige og komplekse sakene, mens forebyggende og helsefremmende tjenester er samlet på et lavterskelnivå. Disse tjenestene tilbyr i stor grad de samme tjenestene, men på et tidligere stadium. Målet er å forebygge behovet for barnevernstiltak.

Som en del av Grorudmodellen er det gjennomført omfattende interne omorganiseringer i bydelens oppvekstavdeling. Strukturen skal bidra til å bryte tradisjonell silotenking og styrke samarbeidet mellom tjenester. Dette gjøres gjennom økt nærhet, felles forståelse og bedre kjennskap til hverandres mandater og roller. Bydelen har etablert nærmiljøskoler og flyttet aktiviteter og relevante tjenester ut på skolen, samtidig som skolene tar i bruk bydelens arenaer. På denne måten styrkes det relasjonelle arbeidet og tjenestene får bedre forutsetninger for å samarbeide

²⁹ Helene I. Gundhus, Marit Egge, Jon Strype, Tor-Geir Myhrer, Modell for forebygging av kriminalitet? Evaluering av Samordning av Lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT). (PHS 2008). Tilgjengelig på: <https://konfliktraadet.no/content/uploads/2021/05/SLT.pdf>.

³⁰ Innspill fra Senja kommune i møte med ekspertgruppen 24. oktober 2025.

³¹ Oslo kommune, Grorudmodellen – delprogram oppvekst og utdanning. Tilgjengelig på: <https://www.oslo.kommune.no/fag-og-utviklingsprosjekter/omradesatsingenes-prosjekter/delprogram-oppvekst-og-utdanning/grorudmodellen/>.

raskt og koordinert rundt barn, unge og familier.³²

Videreutvikling av nærmiljøskolene inngår som en viktig del av modellen, blant annet gjennom etablering av delbydelslag. Hvert delbydelslag består av en tverrfaglig sammensatt gruppe. Deltakere i slike grupper er vanligvis nærmiljøskolekoordinator, forebyggende barnevernskonsulent, skolelos, utekontakt, familieveileder, skolehelsetjeneste og klubbleder. I tillegg knyttes ungdomskoordinator og familierådskoordinator til arbeidet. Alle aktørene er jevnlig til stede på skolen og møtes til samarbeid og statusoppdateringer.³³

Grorudmodellen legger til rette for løpende informasjonsutveksling og felles situasjonsforståelse om barn og unges oppvekstmiljø. Ved behov for oppfølging i enkeltsaker gir den tette kontakten og kjennskapet til nærmiljøet et godt grunnlag for rask og koordinert innsats. Utover dette deles informasjon etter bestemmelsen i forvaltningsloven om samtykke.³⁴ I møte med ekspertgruppen trekker bydel Grorud særlig frem fire utfordringer knyttet til informasjonsdeling på tvers av tjenester. For det første praktiseres taushetsplikten ulikt mellom aktørene, noe som skaper usikkerhet og hemmer samhandling. Videre fører forskjellige lovverk og aldersgrenser til forvirring om hva som kan deles, og når. I tillegg vegrer noen ansatte seg for å dele informasjon av frykt for å svekke relasjonen til barn, unge og familier. Til slutt oppstår det tidspress når flere tjenester må kobles raskt på, noe som gjør koordinering og deling mer krevende.³⁵

4.5.3.2 U16 Tromsø

U16 Tromsø er en tverrfaglig samarbeidsmodell i Tromsø kommune. Formålet er å forebygge utenforskap og redusere ungdomskriminalitet gjennom tidlig, koordinert og kunnskapsbasert innsats. Modellen ble etablert i 2019 som et prosjekt på initiativ fra politi, fritidsseksjonen og SLT-koordinatoren i Tromsø kommune. Samarbeidet var inspirert av den rusforebyggende Islandsmodel-

len.³⁶ Etter en toårig prosjektperiode ble U16 vedtatt videreført og implementert i ordinær kommunal drift i 2021. I denne overgangen ble flere aktører inkludert, og de samarbeidende partene fikk betegnelsen Profesjonsfelleskapet. UiT Norges arktiske universitet har igangsatt et følgeforskningsprosjekt knyttet til mentorordningen som er et tiltak i U16.³⁷

Modellen er organisert som et profesjonsfelleskap bestående av ulike aktører på oppvekstfeltet i Tromsø. I profesjonsfelleskapet drøftes enkeltsaker, i tillegg til arbeid med tiltaksutvikling og endringsarbeid på systemnivå. Det er særlig vekt på samtidig samarbeid mellom arenaene skole, hjem og fritid. En sentral del av U16 er tiltaksutvikling, særlig tiltakene mentorordning, arbeidsplasser til ungdom under 16 år og foreldre-samarbeid.

Arbeidet på individnivå foregår via henvisninger med bekymringer fra profesjonelle aktører som blant annet barnevernet og skoler. Foreldre og barn kan også selv be om hjelp fra U16.

Når en sak mottas, foretas det først en «anonym» predrøfting av saken. I denne predrøftingen vurderes det om saken skal tas inn i U16. Dersom saken tas inn, settes det et tidspunkt for videre drøfting. I forkant av videre drøfting innhentes samtykke fra barnet og foreldrene. U16 opplyser at samtykke er det rettslige grunnlaget som benyttes for å dele personlig informasjon, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 1. Den videre drøftingen i profesjonsfelleskapet er ikke anonym og omfatter deling av personopplysninger. Barnet og foreldrene kan delta i møtene dersom de ønsker det. Som hovedregel organiseres den videre oppfølgingen i etterkant av drøftingen i profesjonsfelleskapet gjennom ansvarsgrupper. Det utarbeides en tiltaksplan for barnet og tiltakene følges opp og evalueres fortløpende.

U16-møtene avholdes ukentlig. Deltakerne i møtene er enhetsleder for Fritid, SLT-koordinator, mentorleder, representant fra MST (Bufetat), representant fra skole, læringsmiljøteamet eller PPT og teamleder i FACT ung. I tillegg inngår normalt representanter fra barnevernstjenesten

³² Innspill fra bydel Grorud i møte med ekspertgruppen 9. september 2025.

³³ Innspill fra bydel Grorud i møte med ekspertgruppen 9. september 2025.

³⁴ Oslo kommune, veileder Utenfor boksen – innenfor lovverket. Tilgjengelig på: <https://www.oslo.kommune.no/get-file/1135851/cc6c745bf5fa6f81f9049c615560d3e6c768851b80fd302504a616cda45b2085>.

³⁵ Innspill fra bydel Grorud i møte med ekspertgruppen 9. september 2025.

³⁶ Simone Gad Kjeld, Lisbeth Sund og Susan Andersen, Kartlegging av den islandske modellen – Familie, venner og fritid som beskyttende faktorer for unges rusbruk (Statens Institutt for Folkesundhet 2022). Tilgjengelig på: <https://www.forebygging.no/Kunnskapsoppsummeringer/2023/kartlegging-av-den-islandske-modellen-familie-venner-og-fritid-som-beskyttende-faktorer-for-unges-rusbruk/>.

³⁷ UiT Norges arktiske universitet, U16 sin mentorordning i Tromsø kommune vekker forskningsinteresse. Tilgjengelig på: https://uit.no/nyheter/forskerhjornet/790235/u16_sin_mentorordning_i_tromso_kommune_vekker_for.

og forebyggende helse. I møte med ekspertgruppen har U16 opplyst at disse to tjenestene for tiden ikke deltar i samarbeidet som følge av kapasitetsutfordringer.³⁸

U16 var opprinnelig et samarbeid mellom Tromsø kommune, konfliktrådet og forebyggende enhet i Troms politidistrikt. Politiet har senere trukket seg fra samarbeidet på grunn av ulike oppfatninger om adgangen til informasjonsdeling. Som følge av at politiet ikke lenger deltar i U16-samarbeidet, følger politiet opp tilgrensede problemstillinger gjennom egne parallelle løp.³⁹ Dette arbeidet er organisert som et samarbeidsforum som har fått navnet TRUST. Samarbeidet skjer utelukkende på systemnivå, og det deles ikke personopplysninger. Samarbeidet benyttes til å følge utvikling og trender i ungdomskriminaliteten og samordne kriminalitetsforebyggende tiltak. Det benyttes også for å etablere en felles situasjonsforståelse på tvers av sektorene.

4.5.3.3 U18-møtet i Kristiansand og lignende møtefora i Stavanger

U18-møtet er et fast møteforum i Kristiansand der politiet ukentlig innkaller aktuelle samarbeidspartnere og deler relevant informasjon på individnivå om ungdom under 18 år. Intensjonen er å oppnå en felles situasjonsforståelse og samordne tiltak rundt risikoutsatt ungdom. Representanter som deltar på møtet er politiets forebyggere, U18-etterforsker, påtalemyndigheten ved ungdomsjuristen, barnehuset, områdekontakt i kommunen, barnevern og ungdomslos fra ungdomstjenesten i kommunen.

Deltakerne i U18-møtet har opplyst til ekspertgruppen at det kun er de som har et ansvar for å kunne gjøre noe, som skal delta på møtet. Videre anses det viktig at møtet bunner ut i konkrete tiltak. De opplyser også at organiseringen av U18-møtet i stor grad bygger på SLT-modellen. De uttrykker at dersom den overordnede modellen ikke hadde fungert, ville sannsynligvis heller ikke denne møtestrukturen fungert.

Politiet forbereder og leder møtene. Dette gjøres blant annet ved at politiet daglig tar uttrekk av anmeldte forhold, samt andre forhold fra politiets operasjonslogg. På møtet gjennomgår politiet siste ukes hendelser der ungdom har vært involvert. Både ungdommer som har en politisak for

første gang, og gjengangere blir drøftet i møtet. Ungdommene som blir drøftet, blir ikke informert om at de drøftes i møtet. Informasjonsdelingen fra politiets side er hjemlet i politiregisterloven § 27 fjerde ledd. Politiet deler hovedsakelig informasjon fra egne registre og etterretningskilder. Politiet mottar i liten grad konkrete opplysninger tilbake fra de kommunale tjenestene i møtet. Representantene i U18-møtet opplyser om at det skyldes taushetsplikt, men også usikkerhet om hvilke delingshjemler som faktisk kan brukes. Det blir vist til at det som deles, er generelle opplysninger om tiltak, for eksempel «han er i jobbprosjekt» eller «MST er inne». Informasjon om årsaker, vurderinger og bekymringsgrunnlag deles ikke fra de kommunale tjenestene til politiet.

Representantene i U18-møtet peker også på at sammensetningen av møtet utfordrer informasjonsflyten. De mener at flere tjenester opplever at antallet deltakere og bredden i aktører gjør det vanskelig å dele mer sensitiv informasjon, selv når det er relevant for forebygging. Dette bidrar til at viktig informasjon først deles i mindre, mer lukkede grupper. Dette igjen svekker møtets funksjon som arena for å etablere et felles og mest mulig oppdatert situasjonsbilde.

Politiet skriver referat fra møtene, som legges inn i et «personorientert» prosjekt i Indicia. I tillegg fører barnevernstjenesten sitt eget referat, der de dokumenterer de sakene som er aktive hos dem.

Stavanger har et lignende møtefora som de kaller *Operativ SLT-gruppe – OSG*. Dette er en gruppe med faste deltakere fra politiet, barnevernet, uteseksjonen og MO-Ung⁴⁰ som møtes annenhver onsdag på politistasjonen i Stavanger. Møtene fungerer som et operativt fora for gjennomgang av straffesaker og vurdering av nødvendige tiltak på tvers av tjenestene. Hensikten er å sikre en koordinert og effektiv tverrfaglig oppfølging av barn under 18 år som har begått kriminalitet.

4.5.3.4 PÅTVERS i Agder – pågående tverretatlig samarbeid

PÅTVERS er et samarbeid for å forebygge alvorlige hendelser knyttet til ungdom på institusjon. Målgruppen er barn med særlig høy risiko og som bor på barnevernsinstitusjoner i Agder. Dette

³⁸ Innspill fra U16 gitt i møte med ekspertgruppen 23. oktober 2025.

³⁹ Innspill fra U16 gitt i møte med ekspertgruppen 23. oktober 2025.

⁴⁰ MO-Ung er forkortelse for Mottak- og oppfølgingssenter for unge. MO-Ung er et tilbud for ungdom og unge voksne i alderen 15–25 år med rusproblemer, med eller uten samtidig psykiske plager, og deres familier.

innebærer barn og unge med alvorlige atferdsvan-
sker, ofte kombinert med rus eller psykiske
utfordringer, og/eller gjentatt eller alvorlig krimi-
nalitet, der tidligere samarbeidstiltak ikke har lyk-
kes. Formålet med samarbeidet er å sikre helhet-
lig oppfølging, ivareta barnets beste og samtidig
bidra til samfunnsvern.

Samarbeidet kom på plass i desember 2023
etter en særskilt krevende enkeltsak der samar-
beidet mellom Agder politidistrikt og Bufetat
region sør hadde fungert godt. Den positive erfa-
ringen ved dette samarbeidet synliggjorde behø-
vet for å samle sektorene, med mål om å lage en
intensjonsavtale som sørget for et langvarig og
forpliktende samarbeid.⁴¹

Aktørene i samarbeidet er Agder politidistrikt,
Bufetat region sør, Sørlandet sykehus HF, Agder
fylkeskommune, kommunene i Agder ved KS og
Statsforvalteren i Agder. Etatene utpeker selv sine
representanter. Representanter fra PÅTVERS har
i møte med ekspertgruppen opplyst at det er for-
utsatt at representantene skal ha tilstrekkelig
myndighet i egen organisasjon, et bredt kontakt-
nett og solid kompetanse om organisasjon og for-
valtning.

PÅTVERS-samarbeidet etterstreber samtykke
som delingsgrunnlag. Det er flere utfordringer
knyttet til informasjonsdeling mellom politiet,
barnevern, Bufetat og spesialisthelsetjenesten.
Selv om politiet i stor grad kan dele nødvendige
opplysninger gjennom egne hjemler, anser
PÅTVERS-samarbeidet situasjonen mer uavklart
på forvaltnings- og helsesiden. De opplyser at
jurister vurderer regelverket som komplisert og
praktiseringen varierer. Samtykke er, ifølge
PÅTVERS-samarbeidet, den mest forutsigbare
løsningen, men det er ikke alltid mulig å innhente
samtykke i de alvorlige sakene. Helsepersonell
kan bli stående på utsiden av samarbeidet når det
ikke er gitt samtykke.

Bufetats representant i PÅTVERS-samarbeidet
uttrykte i møtet med ekspertgruppen at det er
behov for en egen forskrift som regulerer denne
typen samarbeid. Dette gjelder både for Agder og
eventuelt nasjonalt for å sikre tydelige rammer for
informasjonsflyt og aktørenes roller.

Aktørene i PÅTVERS-samarbeidet har inngått
en intensjonsavtale om et langsiktig samarbeid.
Bufetat leder samarbeidet. De mottar henvendel-
ser fra interne aktører eller samarbeidspartene.
Når kriteriene enten vurderes som oppfylt eller
det er behov for drøfting, innkaller Bufetat til et

første møte innen to dager. I dette møtet vurderer
gruppen hvilke instanser som bør involveres, og
foreslår nødvendige tiltak. Deretter kaller Bufetat
inn til et oppstartsmøte med alle relevante instan-
ser. Når samarbeidet er i gang, trekker PÅTVERS-
gruppen seg tilbake, med mindre det er behov for
videre involvering.

4.5.3.5 Forebyggende barne- og ungdomsteam i Karlsøy kommune

Forebyggende barne- og ungdomsteam (FBU) i
Karlsøy kommune er et eksempel på hvordan en
mindre distriktskommune, med om lag 2200 inn-
byggere, har organisert sitt kriminalitetsfore-
byggende arbeid. FBU arbeider for å fange opp
utfordringer tidlig og bidra til at problemer blir
håndtert før de utvikler seg videre. FBU ble etab-
lert i 2018 og har et videre perspektiv enn bare
kriminalitet. Teamet jobber mest på systemnivå
og gir råd og veiledning til skoler, barnehager og
foreldre.

Teamet fungerer som en tverretattlig arena der
fagpersoner kan drøfte problemstillinger på tvers
av tjenester, slik at det skapes et helhetlig bilde av
situasjonen og et bedre grunnlag for å finne gode
løsninger. I tillegg kan teamet gi innspill til planer,
tiltak og virksomheter som påvirker oppvekst-
miljø i kommunen. FBU har som mål å forebygge
utenforskap og kriminalitet gjennom helsefrem-
mede og forebyggende innsats. Deltakere i
teamet er skolene, helsesykepleiere, kommune-
psykolog, barnevernstjenesten, ungdomslos, Rus-
og psykiaritjeneste (ROP), Nav, politi og folke-
helsekoordinator.

Det er ingen fast koordinator for samarbeidet i
FBU. Koordinatorrollen rullerer mellom del-
takerne og løses innenfor deltakernes ordinære
stillinger. Det praktiske samarbeidet i enkeltsaker
skjer direkte mellom tjenestene, ikke bare på
møtene.

Informasjon som deles i FBU skal i utgangs-
punktet ikke utgjøre personopplysninger. Saker
må derfor anonymiseres og omformuleres til
generelle problemstillinger. Representantene fra
kommunen som ekspertgruppen har møtt, opply-
ser at reell anonymitet er en utfordring fordi kom-
munen er så liten. På grunn av de små forholdene
har kommunen samarbeidsavtaler med en annen
mindre kommune for å få til reelle, anonyme fag-
lige drøftelser når det er behov for det.⁴² Det blir
opplyst av kommunen at samtykke er en forutset-

⁴¹ Informasjon fra Bufetat region sør gitt i møte med ekspert-
gruppen i Kristiansand 20. november 2025.

⁴² Informasjon fra Karlsøy kommune i møte med ekspert-
gruppen 24. oktober 2025.

ning for behandling av enkeltsaker i FBU. Det kan imidlertid være utfordrende å få samtykke til deling av opplysninger fordi de fleste kjenner hverandre og møter hverandre i ulike roller i nærmiljøet.

4.5.3.6 Unge muligheter – barnevern

Unge muligheter – barnevern er et samarbeid i Stavanger kommune mellom Ungdom og fritid og barnevernet. Målgruppen er barn mellom 10 og 14 år som er i kontakt med barnevernet og står i fare for, eller allerede utøver, gjentatt kriminalitet eller rusbruk. Tiltaket har som mål å forebygge videre problemutvikling, styrke familierelasjoner og nettverk og sikre bedre koordinering av tjenester. Et team følger opp ungdom og foreldre. Oppfølgingen tilpasses individuelt og omfatter både råd og veiledning til foreldre i akutte situasjoner, praktisk støtte til barn og foreldre, tett kartlegging og oppfølging samt høy grad av tilgjengelighet og fleksibilitet. Teamet samarbeider med relevante instanser, støtter skole-hjem-dialogen og arbeider både dag og kveld. Tiltaket forutsetter samtykke fra foresatte.

4.5.3.7 Oslomodellen for én-til-én-oppfølging

Oslomodellen for én-til-én-oppfølging er en strukturert oppfølgingsmodell for unge mellom 12 og 18 år som er registrert i politiets registre som mistenkt eller siktet for gjentatt kriminalitet, eller der det er stor bekymring om kriminalitetsutvikling. Oslo kommune har utviklet og etablert modellen og har utarbeidet en Oslostandard for å sikre kvalitet og lik praksis.⁴³ Det er hentet inspirasjon fra den danske innsatsen «Aktive drenge» i København.

Oslo kommune har utviklet modellen i dialog med aktører i SaLT-to-modellen fra bydeler, skoler og politiet. I tillegg er det innhentet innspill fra utvalgte bydeler og Ungdomsrådet i Barne- og familieetaten. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har i 2026 fått i oppdrag å etablere ekstern følgeevaluering av tilskudd til én-til-én-oppfølging i Oslo og tilsvarende «tett på-modeller» i andre kommuner. Bufdir skal følge opp funn og anbefalinger underveis i evalueringen.

⁴³ Oslo kommune, Oslomodell for én-til-én-oppfølging. Tilgjengelig på: [https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13543496-1749796909/Tjenester og tilbud/Politikk og administrasjon/Salto – sammen lager vi et trygt Oslo/Rapporter og veiledere/Oslomodell for %C3%A9n-til-%C3%A9n opp%C3%B8lgning.pdf](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13543496-1749796909/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Salto%20-%20sammen%20lager%20vi%20et%20trygt%20Oslo/Rapporter%20og%20veiledere/Oslomodell%20for%20%C3%A9n-til-%C3%A9n-opp%C3%B8lgning.pdf).

Én-til-én-oppfølgingen krever en tydelig og strukturert samhandling mellom flere tjenester for å fungere etter hensikten. Tiltaket innebærer tett oppfølging av barnet eller ungdommen fra en dedikert fagperson. Dette innebærer at ungdommen og oppfølgeren i utgangspunktet har daglige treff. Det etableres et tverrfaglig oppfølgingsteam rundt ungdommen og familien som skal sørge for helhetlig og koordinert støtte. Det utarbeides en strukturert plan sammen med ungdommen. Planen skal beskrive mål, innhold, aktiviteter og forventede endringer. Ungdommen skal ha et skole- eller dagtilbud og det skal inngå minst én aktivitet som en del av oppfølgingen.⁴⁴

Faste deltakere i oppfølgingen er barnevernstjenesten, skole, politi og én-til-én-oppfølger. Ved behov involveres også andre relevante tjenester. Dette kan blant annet være utekontakt, forebyggende helsetjenester og frivillige aktører. Samarbeidet organiseres innenfor eksisterende ansvars- og styringslinjer og deltakere deltar på jevnlig samarbeidsmøter og lagmøter. Grunnlagsdokumentene legger til grunn at informasjon skal deles i tråd med gjeldende lovverk. Det fremgår at tiltaket er frivillig og at samtykke fra ungdom og foresatte er det som brukes som behandlingsgrunnlag for deling av informasjon. Det er utarbeidet en egen veileder i Oslo for informasjonsdeling («Utenfor boksen – innenfor lovverket») som har som formål å veilede aktørene med å forstå hva som kan deles og hvordan. Målet er å sikre tidlig innsats og samordnet hjelp, samtidig som personvernet ivaretas.⁴⁵

4.5.3.8 U15 Bergen

Bergen kommune prøver ut et tiltak som har fått navnet U15. Dette er et individrettet og forsterket oppfølgingstiltak til barn og unge under 15 år som er involvert i kriminalitet, samt deres familier. Tiltaket skal gi helhetlig og tett oppfølging i inntil seks måneder.

U15 ble etablert som et pilotprosjekt høsten 2024 som en del av kommunens samlede innsats mot ungdomskriminalitet. Tiltaket bygger på erfaringer fra tilsvarende tiltak i andre skandinaviske byer. Erfaringene fra pilotperioden skal danne grunnlag for vurdering av videreføring av tiltaket eller utviklingen av alternative løsninger.⁴⁶

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Innspill fra U15 i Bergen gitt i møte med ekspertgruppen 16. desember 2025.

Tiltaket er organisert som et tverrfaglig team med fagpersoner fra Etat for barn og familie. Oppfølgingen er lagt opp slik at en medarbeider har hovedansvar for arbeidet med barnet og ungdommen, mens en annen har hovedansvar for oppfølging av foresatte. Det legges stor vekt på familien som helhet og på å etablere et koordinert samarbeid med andre relevante instanser. Dette kan være skolen, politiet og øvrige tjenester. Formålet med prosjektet er å hindre at barn og unge begår ny og alvorlig kriminalitet. Tiltaket skal styrke beskyttelsesfaktorer hos barnet og i familien og gi støtte til foresatte i krevende situasjoner.

Tiltaket er samtykkebasert og inntak skjer etter henvendelse fra politiet. Det er en målsetting at oppfølging settes raskt i gang. Arbeidsmåten i U15 kjennetegnes av rask responstid, tidlig og grundig kartlegging av behov og utfordringer samt hyppig kontakt og fleksibilitet i oppfølgingen. Oppfølgingen evalueres fortløpende.

4.6 Samarbeid for å forebygge vold og overgrep i nære relasjoner

4.6.1 Overordnet om samarbeidet

Samarbeid for å forebygge vold og overgrep i nære relasjoner kjennetegnes av at sakene har høy alvorlighetsgrad. Det kan være akutt risiko og behov for rask koordinering mellom flere aktører. Arbeidet stiller særlige krav til risikovurdering, rolleavklaring og håndtering av taushetsplikt og informasjonsdeling. Samarbeidsmodeller på dette området involverer som regel spesialiserte tjenester, som psykologer, krisesentre, barnehus og andre fagpersoner med fenomenforståelse om vold i nære relasjoner. Modellene legger typisk opp til samordning mellom blant annet politi og helsevesen.

Noen av modellene og samarbeidsforaene som beskrives i det følgende har et tydelig sikkerhets- og risikofokus og er tett knyttet til politiets ansvar, mens andre er forankret i kommunale tjenester eller tverretatlige team med vekt på oppfølging, støtte og behandling. Avgrensningen av sakstyper og målgrupper varierer noe mellom modellene som beskrives. Alle modellene er relevante for forebygging av vold og overgrep i nære relasjoner, men flere av dem omfatter også andre former for vold og overgrep.

4.6.2 TryggEst

TryggEst er en modell for hvordan kommunene kan organisere arbeidet med å forebygge vold og overgrep for voksne i sårbare livssituasjoner.

Modellen inneholder også verktøy kommunene kan ta i bruk. Dette innebærer nettverk, materiell, opplæring, videreutdanning mv. Målgruppen er voksne med økt risiko for vold og overgrep. Dette kan for eksempel være personer med utviklingshemming, psykiske eller kognitive utfordringer, fysisk sykdom, rusproblemer eller høy alder.⁴⁷ Modellen skal bidra til at risikoutsatte voksne får den hjelpen og tryggheten de trenger.

TryggEst er utviklet av Bufdir, i samarbeid med Helsedirektoratet, Politidirektoratet og KS.⁴⁸ Modellen ble etablert som pilot i 2018 og prøvd ut i ti kommuner og to bydeler i Oslo frem til 2020.⁴⁹ Bufdir tilbyr veiledning, opplæring og ulike faglige og digitale verktøy, som e-læring, risikovurderingsverktøy og en KI-basert casegenerator. TryggEst finnes i alle Bufetats regioner.

Per januar 2026 er TryggEst etablert i 102 kommuner, som dekker om lag 51 prosent av befolkningen. Oslo har vedtatt å innføre TryggEst i alle bydeler, og Drammen har også fattet vedtak om etablering. Det innebærer at modellen i løpet av 2026 forventes å dekke mellom 60–70 prosent av befolkningen, med i alt 125 kommuner og bydeler. Ordningen er frivillig, men ifølge Bufdir velger likevel et økende antall kommuner å ta den i bruk, til tross for presset kommuneøkonomi.⁵⁰

Hver kommune som etablerer TryggEst oppretter et TryggEst-team. Dette teamet består av erfarne fagpersoner med kompetanse på vold og overgrep mot voksne i sårbare situasjoner. Teamet mottar bekymringsmeldinger, kartlegger situasjonen og koordinerer tiltak.⁵¹ En innmeldt sak prioriteres etter tre nivåer: bør, må og akutt. Tiltak settes inn på bakgrunn av prioriteringen. Deling av informasjon i TryggEst-modellen skjer på bakgrunn av samtykke eller innenfor eksisterende taushetspliktunntak.⁵² De

⁴⁷ Bufdir, Veileder om vold og overgrep for TryggEst-kommuner og helsesektoren. Tilgjengelig på: https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/tryggest_veileder_for_tryggest_kommuner/.

⁴⁸ Nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemming, Midler til TryggEst-modellen. Tilgjengelig på: <https://naku.no/aktivitet/midler-til-tryggest-modellen>.

⁴⁹ Stiftelsen SOR, TryggEst. Tilgjengelig på: <https://stiftelsen-sor.no/nyheter/item/tryggest-vern-av-risikoutsatte-voksne-2>.

⁵⁰ Innspill gitt av Bufdir i møte 20. april 2026 samt oppdatering i e-post 6. mai 2026

⁵¹ Nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemming, Midler til TryggEst-modellen. Tilgjengelig på: <https://naku.no/aktivitet/midler-til-tryggest-modellen>.

⁵² Bufdir, Veileder om vold og overgrep for TryggEst-kommuner. Tilgjengelig på: https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/tryggest_veileder_for_tryggest_kommuner/.

ansatte jobber som oftest under helsepersonelloven.⁵³

Organiseringen av TryggEst varierer mellom kommuner. Modellen gir et rammeverk for hvordan arbeidet kan struktureres. Modellen er fleksibel og kan tilpasses lokale forhold som kommune-størrelse, eksisterende tjenester og lokal organisering. De fleste kommuner som etablerer TryggEst, har et eget TryggEst-team, men sammensetningen, plasseringen i organisasjonen og arbeidsmåten varierer.

Om lag 500 kommuneansatte er involvert i TryggEst-arbeidet på landsbasis, i hovedsak som en del av sine eksisterende stillinger. Disse inngår i faglige nettverk og digitale team med faste samlinger, som legger til rette for erfaringsutveksling og kompetanseutvikling. En sentral del av modellen er kompetanseheving i kommunale tjenester. TryggEst-teamene har ansvar for å bidra til opplæring, slik at ansatte i større grad gjenkjenner tegn på vold og overgrep og vet hvordan bekymringer skal håndteres. Det er etablert en egen videreutdanning, Vern for risikoutsatte voksne – TryggEst, ved Høgskulen på Vestlandet.

Buudir har i tillegg utviklet en casegenerator som et kompetanseverktøy. Verktøyet er valgt ut av Digitaliseringsdirektoratet som ett av to KI-prosjekter for videreutvikling.

Følgeevaluering fra Fafo og NTNU Samfunnsforskning viser at TryggEst bidrar til økt avdekking av saker og etablerer en struktur for melding og håndtering av vold og overgrep, noe som kan bidra til å redusere mørketallene.⁵⁴

4.6.3 RISK

RISK står for Risikoanalyse og Kriminalitetsforebygging av vold i nære relasjoner. Det er i utgangspunktet en tverrfaglig seksjon i Oslo politidistrikt som forebygger vold i nære relasjoner ved å kombinere politiets beskyttelsestiltak med praktisk støtte og psykososial oppfølging. RISK er også en arbeidsmetodikk og tilbyr samtaler, sikkerhetsråd og oppfølging til både voldsutsatte, voldsutøvere og pårørende. RISK arbeider primært med saker som allerede er anmeldt, men en anmeldelse er ikke en forutsetning for å få hjelp. RISK ble opprettet som en forlengelse av tidligere *Prosjekt November* ved Stovner politista-

sjon i Oslo.⁵⁵ Det er et langsiktig mål om å etablere RISK i alle politidistrikt.

I RISK-seksjonen i Oslo samarbeider risikoanalytikere med politiutdanning tett med psykologer og helse- og sosialfaglig personell. De er alle ansatt i politiet. Sammen vurderer de informasjon i saken og utarbeider risikovurderinger. Enheten utarbeider deretter tiltak for å redusere risiko for ny vold. RISK samarbeider også tett med andre relevante tjenester og jobber med å få faste kontaktpunkter inn i kommunen. Støttesenter for kriminalitetsutsatte (SKU) er ofte involvert før en anmeldelse formelt mottas. RISK samarbeider også med krisesentrene.

Når noen tar kontakt, gjør RISK en politifaglig vurdering av informasjonen som foreligger, for å avgjøre om de kan tilby oppfølging. Enheten har faste morgenmøter der saksbehandler går gjennom aktuelle saker og nødvendige tiltak. RISK jobber parallelt med etterforskningen i saker som utføres av etterforskningsavsnittet. Når RISK har foretatt risikovurderinger og satt inn tiltak, informeres etterforskerne om dette.

Tilbudet er frivillig og basert på samtykke. Informasjonsdeling skjer etter gjeldende regler for taushetsplikt, avvergingsplikt, opplysningsplikt og meldeplikt. Tilbakemeldingene fra RISK er at delingsflyten er god etter hvert som forståelsen for det felles arbeidet og relasjonene mellom de ulike aktørene er på plass. Det kan oppleves som noe utfordrende å manøvrere mellom de ulike lovverkene.

RISK-modellen er tatt i bruk flere steder i landet og er under gradvis innføring i flere politidistrikt. Ordningen skal tilpasses lokale behov og organiseres på ulike måter. Det er satt av midler for videre implementering i Nordland, Sør-Øst og Sør-Vest politidistrikt, og arbeidet utvikles og vurderes fortløpende. I Nordland politidistrikt (GDE Salten) pågår det for eksempel en pilot i 12 kommuner, der RISK-modellen testes med lokale tilpasninger. Erfaringene herfra vil være relevante dersom ordningen skal rulles ut nasjonalt. Også andre politidistrikt har innført RISK, som blant annet Trøndelag, med modeller som varierer mellom geografiske driftsenheter. En forskjell mellom løsningene som innføres rundt i landet og den opprinnelige RISK-seksjonen i Oslo, er at psykologer og helse- og sosialfaglig personell i flere andre

⁵³ Innspill fra TryggEst-representant i Flekkefjord i møte med ekspertgruppen 20. november 2025

⁵⁴ Elvegård, K., Olsen, T., Tøssebro, J. & Paulsen, V. (2021) *TryggEst: Bedre beskyttelse av overgrepsofsatte voksne*, se særlig s. 7–9 og kap. 5–7.

⁵⁵ Prosjekt November var et pilotprosjekt ved Stovner politistasjon som testet en samlokalisert, tverrfaglig modell der politi, sosionomer og psykologer samarbeidet om helhetlig oppfølging av personer utsatt for vold i nære relasjoner.

distrikter ikke er ansatt i politiet, men i andre virksomheter som samarbeider med politiet.

Etableringen av RISK i flere politidistrikt har som mål å gi et bedre tilbud særlig til utsatte for vold i nære relasjoner og bidra til et mer likeverdig tilbud i hele landet.

4.6.4 Eksempler på lokale samarbeid

4.6.4.1 Høyrisikoteamet i Trondheim

Høyrisikoteamet er et systematisert tverretattlig og flerfaglig samarbeid mellom Trøndelag politidistrikt, Trondheim kommune og St. Olavs hospital. Teamet tilbyr en samordnet intervensjon til voldsutsatte, voldsutøvere og barn involvert i alvorlige partnervoldsaker med høy risiko for gjentatt vold.⁵⁶

Teamet ble opprettet i 2018 fordi voldsutsatte og voldsutøvere samt involverte barn ikke fikk tilstrekkelig og riktig hjelp, ettersom de involverte forvaltningsorganene ikke samarbeidet godt nok. Samarbeidet har tatt form etter innspill og bistand fra statsadvokaten og riksadvokaten om hvordan man kan samarbeide innenfor det loven tillater.

Teamet er en fast arbeidsgruppe bestående av representanter fra Trondheim kommune (enhet psykisk helse og rus / TryggEst og krisesenteret), forebyggende risikoanalytikere og fagansvarlig for arbeid med risikovurdering og forebygging av partner- og æresrelatert vold i Trøndelag politidistrikt, Statens Barnehus Trondheim og St. Olavs hospital, avd. Sikkerhets-, fengsels-, og rettspsykiatri. Teamet har faste møter hver 14. dag, hvor nye og pågående saker diskuteres, og der arbeidsoppgavene fordeles mellom medlemmene i teamet.

Teamets medlemmer har politifaglig og helse- og sosialfaglig bakgrunn, med omfattende erfaring fra arbeid med vold i nære relasjoner. For å motta et tilbud fra teamet, skal det foreligge en politianmeldelse om alvorlig partnervold. Politiet skal også ha vurdert saken til å ha høy risiko for ny, alvorlig vold. Ifølge representantene fra Høyrisikoteamet, kreves det skriftlig samtykke fra partene, både antatt voldsutøver og antatt voldsutsatt, for at teamet kan dele nødvendig informasjon i enkeltsaker.⁵⁷

Teamet vektlegger et nært samarbeid med det lokale hjelpeapparat i alle distriktets kommuner

som til enhver tid har høyrisikosaker. De fungerer som et rådgivende og veiledende team i tillegg til å jobbe med saker direkte. Samarbeidsavtalen mellom organene er ment å svare på Riksrevisjonens kritikk av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner. Kritikken peker særlig på at manglende samordning av tjenestene fortsatt er et vedvarende problem, og avtalen skal bidra til å styrke dette samarbeidet.⁵⁸

4.6.4.2 Kompetanseteam mot vold og seksuelle overgrep i Kristiansand

Kompetanseteamet i Kristiansand kommune er et lavterskeltilbud for ansatte som er bekymret for om et barn eller en ungdom kan være utsatt for vold eller seksuelle overgrep. Det er etablert som en del av kommunens arbeid med Nullvisjon mot vold og seksuelle overgrep mot barn og unge, som ble vedtatt av bystyret i Kristiansand i 2021.

Teamet skal gi rask tilgang til faglige råd, drøfting og veiledning for kommunalt ansatte. Tilbudet skal bidra til tidlig avklaring i situasjoner som oppleves som uavklarte eller bekymringsfulle.

Målgruppen for veiledning fra teamet er ansatte som jobber med barn og unge i alderen 0–25 år og barnets foreldre og søsken. Teamet arbeider på tvers av direktør- og tjenesteområder og består av representanter fra barnevernet, helse-tjenesten, forebyggende tjenester, familieveiledningstjenesten, politiet og Statens barnehus. Arbeidet omfatter både systemnivå og individnivå, og alle enkeltsaker behandles anonymt.

Teamet vurderer bekymringer, hjelper ansatte med å sortere relevant informasjon og foreslår hensiktsmessige tiltak. De stiller oppklarende spørsmål, gir råd og koordineringsbistand og kobler på andre instanser når det er nødvendig. Særlig kan det gjelde barnevern og politi. Det er kun anonymiserte enkeltsaker som drøftes. Målet er å sikre trygge vurderinger, senke terskelen for å søke hjelp og hindre at saker blir kasteballer mellom tjenester. I tillegg arbeider teamet forebyggende gjennom tiltak som seksualitetsundervisning, grensesetting og foreldreveiledning. Sentralt i teamets arbeid står psykologisk trygghet, støtte til ansatte i vanskelige vurderinger og en koordinert innsats for at barn og unge får tidlig og riktig hjelp. Kompetanseteamet opplever at gjeldende regelverk gjør det vanskelig å dele bekymringsinformasjon på tvers av tjenester, særlig i tid-

⁵⁶ Informasjon fra Høyrisikoteamet i møte med ekspertgruppen 5. desember 2025.

⁵⁷ Informasjon fra Høyrisikoteamet i møte med ekspertgruppen 5. desember 2025.

⁵⁸ Riksrevisjonen, DOK 3:8 (2021–2022) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner.

ligfasen før meldeplikten til barnevernet er oppfylt. Frykt for å bryte taushetsplikten skaper en høy terskel for samarbeid, og mange ansatte er usikre på hvilke delingshemler som faktisk kan brukes.

4.7 Samarbeid for å forebygge voldelig ekstremisme

4.7.1 Overordnet om samarbeidet

Samarbeid for å forebygge voldelig ekstremisme kjennetegnes av et lavt antall saker, men høy kompleksitet og alvorlighetsgrad. Forebygging innebærer ofte krevende vurderinger knyttet til risiko, sikkerhet og samfunnsvern.

Forebyggingsarbeidet legger ofte vekt på å fange opp bekymringer på et tidlig stadium, også når signalene er uklare eller vanskelige å tolke. Politiet og PST er sentrale aktører som samarbeider på dette området. Tillit og relasjonsbygging trekkes frem som helt sentrale suksessfaktorer i forebyggingen. Mange av personene som følges opp har opplevd svikt fra både system og mennesker tidligere, noe som gjør at samarbeidsformene på dette området må være særlig varsomme og relasjonsorienterte. Et særtrekk er den sterke koblingen til politiet og PST samt fokuset på risikovurderinger.

Det foreligger ikke nasjonalt utbredte spesialiserte samarbeidsmodeller for å forebygge voldelig ekstremisme. Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme inngår imidlertid i SLT-arbeidet i mange kommuner. Eksemplene på lokale strukturer og samarbeidsfora som gjennomgås nedenfor, viser ulike måter kommuner, politi og andre statlige aktører samarbeider på for å håndtere bekymringer for radikaliserings og voldelig ekstremisme. Noen samarbeid er rettet mot tidlig identifisering og oppfølging i dialog med den det gjelder, mens andre har et tydeligere sikkerhets- og risikofokus.

4.7.2 Eksempler på lokale samarbeid

4.7.2.1 Tverretattlig operativt team mot radikaliserings og voldelig ekstremisme i Bergen – TOT

TOT er et tverretattlig samarbeidsforum som ledes av Utekontakten, som Bergen kommune har hatt siden 2007. Arbeidet startet på menneskehandelfeltet fordi kommunen opplevde at det ikke ble samarbeidet godt nok i slike saker. I 2015 ble det besluttet at TOT også skulle inkludere radikalise-

ring og voldelig ekstremisme, og fra 2023 omfatter også arbeidet æresrelatert vold og negativ sosial kontroll.

TOT tilbyr rådgivning og koordinering mellom tjenester når det er bekymring for at en person er eller kan bli radikalisert. I akutte tilfeller jobber teamet operativt og sørger for koordinering av nødvendige tiltak. TOT tilbyr mentorordning til unge som står i fare for å komme inn i en radikaliseringsprosess.⁵⁹

Målgruppen er personer i alle aldre som er bosatt i Bergen og som står i fare for å bli radikalisert og/eller utøve ekstreme handlinger. Deltaere i teamet er representanter fra Bergen kommune, Vest politidistrikt og RVTS Vest.⁶⁰ Det er hovedsakelig politi og skole som melder inn saker, men også barnevern, utekontakt og foreldre. Deling av informasjon og personopplysninger i TOT skjer som hovedregel på grunnlag av samtykke.⁶¹

TOT møtes jevnlig. Ved akutte saker møtes de raskt, av og til samme dag hvis det er nødvendig. Når en sak meldes inn, diskuterer deltakerne i TOT hvordan saken kan håndteres, og gir rask tilbakemelding til innmelder. Det diskuteres hvordan hjelpeapparatet skal agere, og hva slags tiltak den enkelte personen kan få.⁶² TOT kan beslutte å iverksette mentor hvis de mener at personen oppfyller kriteriene for det. Andre tiltak iverksettes av det ordinære hjelpeapparatet. Saker kan drøftes anonymt dersom det ikke gis samtykke.

Teamet opplyser at de som regel lykkes med å innhente samtykke. Samtidig opplever de at taushetsplikten i enkelte tilfeller kan være til hinder for arbeidet de skal gjøre. Det tillitsbaserte arbeidet trekkes frem som avgjørende for å lykkes med å oppnå av- og deradikalisering. Mange av personene TOT følger opp har opplevd både svik og systemsvikt tidligere. Det gjør at relasjonsbygging og tillitsskapende arbeid er viktig.

Politiets representant i TOT uttrykker behov for større adgang til deling mellom forvaltningsorganer, men understreker at dette må være tydelig forankret gjennom et forpliktende samarbeid.

⁵⁹ Bergen kommune, TOT – Tverrfaglig operativt team for radikaliserings og ekstremisme, tilgjengelig på: <https://www.bergen.kommune.no/innbyggerhjelpen/helse-og-omsorg/barnevern-og-foreldrestotte/stotte-til-familier-og-ungdom/radikalisering-og-ekstremisme> og innspill fra TOT i møte med ekspertgruppen 19. desember 2025.

⁶⁰ RVTS er forkortelse for Ressurssenter om vald, traumatisk stress og sjølvmoedsforebygging.

⁶¹ Innspill fra TOT i møte med ekspertgruppen 19. desember 2025.

⁶² Innspill fra TOT i møte med ekspertgruppen 19. desember 2025.

Dette kan være enten i handlingsplaner eller i ledelsesstrukturer. Andre representanter i TOT peker samtidig på risikoen ved å utvide delingsadgangen, særlig faren for å miste kontakten med personer som allerede kan være preget av mistillit eller paranoia. Selv om samtykke som hovedregel innhentes, påpeker teamet at det kan oppstå etiske utfordringer når personer befinner seg i svært sårbare situasjoner eller står i et avhengighetsforhold til tjenestene.

4.7.2.2 RADEX

I Oslo brukes RADEX-team i arbeidet med radikaliserings og voldelig ekstremisme. RADEX tar utgangspunkt i SLT-modellen og er organisert som et samarbeid mellom bydelene og relevante aktører i tråd med SaLTo-strukturen. SaLTo-koordinatoren er mottaker for nye bekymringer og sørger for at relevante tjenester kobles på fra starten av.⁶³ Et RADEX-team (et tverrfaglig oppfølgingsteam) følger opp, og det er ingen nedre eller øvre aldersgrense for personer som omfattes.⁶⁴

Deltakerne i RADEX-riggen er SaLTo-koordinator, bydelsdirektør, assisterende bydelsdirektør, bydelsoverlegen og bydelsjuristen. Aktuelle samarbeidspartnere er politiet, barnevernet, skolen, Nav, psykisk helsetjeneste og PST. De mest alvorlige sakene om radikaliserings og voldelig ekstremisme behandles utenfor SaLTo-riggen og overføres til RADEX, hvor de håndteres i samarbeid med aktuelle aktører. RADEX-sakene krever ofte et bredt samarbeid på tvers av sektorer, både mellom statlige og kommunale nivåer og mellom ulike aktører på samme nivå.⁶⁵

Politidirektoratet og Oslo politidistrikt har i møte med ekspertgruppen opplyst at det i arbeidet er avgjørende å etablere en felles situasjonsforståelse samtidig som hver tjeneste er bevisst sitt eget mandat og hjemmelsgrunnlag. Dette innebærer klare vurderinger av hva som kan og bør deles av informasjon, og en god balanse mellom taushetsplikt, varslingsplikt og opplysningsplikt. Fokuset ligger på å se mulighetene for sam-

arbeid innenfor gjeldende lovverk, samtidig som man anerkjenner de reelle begrensningene. Et viktig prinsipp er at aktørene må ha tillit til at mot-takerne håndterer informasjon på en forsvarlig og faglig god måte.⁶⁶

4.7.2.3 Konsultasjonsteam ekstremisme (Bærum)

Konsultasjonsteamet i Bærum kommune er et tverretattlig team som gir veiledning i saker om hatkriminalitet, radikaliserings og voldelig ekstremisme. Teamet bistår ansatte som står i tunge bekymringer eller kompliserte saker, og tilbyr drøfting med tjenester som har begrenset erfaring med slike problemstillinger.

Før konsultasjonsteam ble etablert, håndterte Bærum kommune slike saker gjennom SLT-modellen, som primært er en samarbeidsmodell på systemnivå og som i utgangspunktet ikke er ment for saker på individnivå. For å bøte på dette, opprettet kommunen en kjernegruppe med representanter fra både kommune, politi og tilknyttede tjenester som kunne møtes på kort varsel. Etter hvert ble denne ordningen faset ut fordi det viste seg vanskelig å drøfte konkrete enkeltsaker uten at de relevante fagpersonene var til stede. Dette dannet bakteppe for utviklingen av dagens konsultasjonsteam, som er bedre tilpasset håndtering av enkeltsaker.⁶⁷

Alle drøftinger i konsultasjonsteamet skal som hovedregel anonymiseres. Målet er å fange opp personer i risikozonen så tidlig som mulig og møte dem med tiltak som virker. Deltakere i konsultasjonsteamet er SLT-koordinator og representanter fra politiet,⁶⁸ skolen,⁶⁹ Nav, ungdoms- og fritidstjenester, utekontakten, kommunale helse- og rustjenester samt spesialisthelsetjenester for barn og voksne,⁷⁰ minoritetsrådgiver og beredskapsansvarlig. Hver tjeneste skal ha en person inn i teamet.

Alvorlige bekymringer skal fremdeles meldes direkte til politiet og ikke til konsultasjonsteamet. Øvrige bekymringer som ikke haster og som gjelder behov for vurdering, fenomenforståelse eller tverrfaglig drøfting, meldes anonymt til konsultasjonsteamet. Saken eller bekymringen meldes da til representanten for den enkelte tjeneste eller til

⁶³ Innspill fra POD og OPD i møte med ekspertgruppen 9. september 2025.

⁶⁴ Oslo politidistrikt, Høringssvar – vurdering av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt. Tilgjengelig på: https://einnsyn-fillager-api.api.oslo.kommune.no/fil?virksomhet=976819837&filnavn=f9a802774d0542218c48fef62196fe83_8f93204eb59d7efa100d1c266658f169.pdf.

⁶⁵ Martin Nøkleberg, Helene Ingebrigtsen Gundhus, Evelyn Dyb og Stian Lid, Evaluering av SaLTo-samarbeidet: Forutsetninger for effektivt tverretattlig og tverrfaglig samarbeid (Universitetet i Oslo 2022).

⁶⁶ Innspill fra POD og OPD i møte med ekspertgruppen 9. september 2025.

⁶⁷ Innspill fra SLT-koordinator Bærum gitt i møte med ekspertgruppen 10. september 2025.

⁶⁸ Radikaliseringskontakt og mangfoldskontakt.

⁶⁹ Ungdomsskole og videregående skole.

⁷⁰ Rus og psykisk helse, helsetjenester barn og unge, kommuneoverlegen, DPS, BUP.

SLT-koordinatoren. Saken legges frem for konsultasjonsteamet, enten av representanten for tjenesten eller av den fagpersonen som kjenner saken best.

4.7.2.4 Samfunnsverngruppen i Kristiansand

Samfunnsverngruppen er et møteforum som samles annenhver uke og har som mål å forhindre at enkeltpersoner begår alvorlig vold eller drap. Gruppen ble opprettet etter vedtak fra politirådet, og er forankret i helse- og mestringsdirektørens ledergruppe. Gruppen har samfunnsvern på individnivå som formål. Sakene omfatter også saker med risiko for voldelig ekstremisme, men er ikke begrenset til slike saker. Gruppens arbeid handler om å identifisere og følge opp personer som vurderes å ha høy risiko for å skade andre. I gruppen deltar politiet, kommuneoverlegen, Nav, forvaltningen og kommunejuristen. Barnevernet kan også delta i enkeltsaker der det er behov for det.

Agder politidistrikt har erfart at det er mest hensiktsmessig å behandle alle former for vold samlet, uavhengig av motivasjonen bak volden. Dette inkluderer blant annet æresrelatert vold, vold knyttet til psykisk sykdom og/eller rus samt saker knyttet til ekstremisme.⁷¹

Det er i stor grad politiet som bringer inn saker i gruppen. Grunnlaget for inntaket er risikovurderinger politiet har gjort. Politiet deler risikovurderinger med gruppen i tråd med politiregisterloven. Gruppen opplyser om at informasjonsdeling skjer etter regelverket for politiregisterloven samt reglene om avvergeplikt og opplysningsplikt. Kommunen deler som hovedregel kun informasjon i gruppen dersom det er akutt fare for liv og helse.

Kommunen har ansvar for å følge opp og avklare behovet for aktuelle tiltak. Representanter i samfunnsverngruppen beskriver at de har utfordringer knyttet til informasjonsdeling fordi politiet og kommunen opererer under ulike lovverk. Politiet kan i stor grad dele risikovurderinger etter politiregisterloven, mens kommunen har en langt mer begrenset adgang til å dele opplysninger om enkeltpersoner. Den begrensede adgangen til å dele svekker kommunens mulighet til å korrigere eller supplere politiets risikovurderinger. Det kan også påvirke politiets beslutningsgrunnlag og muligheten for tidlig og presis forebygging.

Enkelte av deltakerne opplever derfor at de må «tøye strikken» for å ivareta samfunnsvernens hensyn i situasjoner med høy bekymring. Representantene i gruppen etterlyser tydeligere nasjonale avklaringer, bedre delingshemler og en mer forutsigbar struktur som gjør det mulig for kommunale tjenester å bidra med informasjon som styrker risikovurderinger og oppfølging.

4.8 Samarbeid som ikke er knyttet til et spesifikt kriminalitetsområde

4.8.1 Overordnet om samarbeidet

Samarbeidsmodellene som beskrives i dette punktet skiller seg fra de øvrige ved at de ikke er utviklet primært for å forebygge kriminalitet innenfor bestemte kriminalitetsområder. Modellene har et bredere oppvekst- og helseperspektiv, men kan likevel ha betydning for kriminalitetsforebygging gjennom tidlig identifisering av risiko, samordnet oppfølging og forebygging av utenforskap. Selv om modellene ikke primært er utviklet for kriminalitetsforebygging, er de tett koblet til blant annet SLT og det bredere forebyggingsfeltet.

Modellene representerer ulike nivåer for samarbeid. BTI er en samordningsmodell som legger til rette for samarbeid mellom tjenester, der den enkelte tjeneste beholder ansvar og oppgaver innenfor egne rammer. FACT er derimot organisert som tverrfaglige team der ansatte fra kommuner og spesialisthelsetjenesten er samlet i én enhet som følger opp personer med alvorlige og sammensatte behov over tid. Fremstillingen under viser at både samordning mellom tjenester og integrerte team kan bidra til mer helhetlig oppfølging og dermed indirekte redusere risiko for kriminalitet.

4.8.2 BTI – Bedre tverrfaglig innsats

BTI er en samhandlingsmodell for tjenester som møter gravide, barn, unge og foreldre der det er knyttet undring eller bekymring til. Målgrupper er utsatte barn, unge og familier. Modellen kan være relevant for kriminalitetsforebygging, men benyttes også for samhandling om forebygging av helt andre utfordringer.

BTI ble utviklet i 2006 av Sosialstyrelsen i Danmark i samarbeid med danske kommuner, regioner og organisasjoner. BTI-modellen kom til Norge som et nasjonalt utviklingsarbeid i 2012, ledet av Helsedirektoratet. Modellen ble tilpasset norske forhold gjennom et samarbeidsprosjekt med åtte nøkkelkommuner og syv regionale kompetanse-

⁷¹ Innspill fra samfunnsverngruppen i møte med ekspertgruppen 20. november 2025.

sentre på rusfeltet. I dag har de regionale kompetansesentrene på rusfeltet (Korus) ansvar for opplæring og implementeringsstøtte til kommuner som vil ta i bruk modellen. Korus samarbeider regionalt med andre aktører om dette, som blant annet RVTS, RKBK, RBUP og Statsforvalteren.⁷²

Helsedirektoratet og Bufdir gir tilskudd til kommuner som ønsker å benytte BTI.⁷³ Selskapet Zpirit har på oppdrag fra kommunene Bømlo, Fitjar og Stord utarbeidet en digital BTI-veileder. Denne ligger tilgjengelig for alle landets kommuner.⁷⁴ Zpirit oppgir at 116 kommuner hadde tatt i bruk deres digitale BTI-løsning per august 2025.⁷⁵

Formålet med modellen er å sikre tidlig, koordinert og helhetlig oppfølging. Modellen legger vekt på tre hovedprinsipper: 1) tidlig innsats, 2) samordning av tjenester og 3) medvirkning fra foreldre og barn. Målet er at barnehager, skoler, helsestasjoner og hjelpetjenester tidlig skal kunne oppdage utfordringer, dele observasjoner på en strukturert måte og følge opp uten brudd i hjelpetilbudet.

For å støtte dette arbeidet inngår blant annet handlingsveiledere, verktøy som observasjons- og kartleggingsskjemaer, samtykkeskjema og en stafettlogg i BTI-modellen. Verktøyene utarbeides lokalt i kommunene. Stafettloggen er hovedverktøyet for informasjonsdeling. Dette er et sentralt dokument som følger brukeren for å sikre at oppfølgingen ikke stopper opp. Innholdet i stafettloggen varierer, men skal inneholde en beskrivelse av tiltak som er i gang, ansvarsfordeling (hvem som gjør hva) og all annen nødvendig informasjon for å sikre koordinering uten brudd i oppfølgingen. Stafettloggen fungerer som et felles arbeidsdokument for alle involverte tjenester. En stafettholder utpekes for å koordinere innsatsen på tvers av tjenester, innkalle til møter og sørge for god informasjonsflyt. Stafettholderen er ansvarlig for at stafettloggen holdes oppdatert. Informasjon på individnivå deles når det foreligger et gyldig samtykke.

En stafettholder utpekes for å koordinere innsatsen på tvers av tjenester, innkalle til møter og

sørge for god informasjonsflyt. Modellen skal sikre at alle tjenester opptrer enhetlig og støttende og at barn og foreldre blir involvert på et tidlig tidspunkt på en tydelig måte i hele prosessen.

4.8.3 FACT (ung og voksen)

FACT er en forpliktende samhandlingsmodell mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten. I modellen samarbeider tverrfaglige og oppsøkende team som gir helhetlig, langvarig og fleksibel oppfølging på brukerens egne arenaer. Teamene består av ansatte fra både kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten, og ansvarsfordelingen og organiseringen er regulert i samarbeidsavtaler.

FACT-modellene har sin opprinnelse i Nederland og bygger på ACT-modellen (Assertive Community Treatment). I Norge kom ACT-team i 2007, og fra 2013 ble FACT-team for voksne etablert. I dag finnes det rundt 80 FACT-team som del av den nasjonale satsingen på helhetlige og oppsøkende tjenester i opptrappingsplanen for psykisk helse.⁷⁶ FACT ung oppsto i Nederland i 2005, og de første norske teamene ble etablert etter forprosjekter i 2018 og oppstart i 2020. Det finnes det om lag 30 FACT ung-team i Norge.⁷⁷

Modellen brukes både for unge (FACT ung, ca. 12–25 år) og voksne (FACT) med psykiske helseutfordringer, rusutfordringer og/eller sammensatte behov som krever koordinert innsats over tid. Teamene skal både gi direkte oppfølging og behandling og bidra til samordning av tjenester.

FACT er først og fremst en modell for helsehjelp og samhandling, men tilnærmingen kan også ha forebyggende effekt for kriminalitet. Behandlingen kan for eksempel redusere risiko for forverring, kriser, funksjonsfall og sosial eksklusjon. I noen tilfeller kan den også bidra til å forebygge videre negativ utvikling, inkludert rusrelaterte problemer og utfordringer i tilknytning til vold eller kriminalitet.

Informasjonsdeling i FACT skjer etter ordinært regelverk om taushetsplikt og informasjonsdeling.⁷⁸ I samarbeid om helsehjelp vil deling ofte skje etter helsepersonelloven § 25 (opplysninger til samarbeidende personell), mens deling til

⁷² Helsedirektoratet, Vedlegg 1. Etablerte samhandlingsstrukturer. Tilgjengelig på: <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/tverrsektorielt-rusforebyggende-arbeid-blant-barn-og-unge/vedlegg/vedlegg-1.etablerte-samhandlingsstrukturer>.

⁷³ Forebygging, tilskudd til systematisk identifikasjon og oppfølging av utsatte barn. Tilgjengelig på: <https://www.forebygging.no/BTI/Tilskudd-til-systematisk-identifikasjon/>.

⁷⁴ Bedre tverrfaglig innsats. BTI-veileder. Tilgjengelig på: <https://bokmal.bedreinnsats.no/bti-modellen/?bid=397>.

⁷⁵ Zpirit, Digital BTI-veileder. Tilgjengelig på: <https://zpirit.no/prosjekt/digital-bti-veileder-i-bruk-av-over-100-norske-kommuner/>.

⁷⁶ <https://www.psykologtidsskriftet.no/artikkel/2025as07ae-Utvikling-og-tilpasning-av-norske-ACT-og-FACT-team>

⁷⁷ <https://napha.no/kunnskapsbasen/27482/det-er-behov-for-mange-flere-fact-og-fact-ung-team-i-norge-sarlig-i-de-storste-byene>

⁷⁸ NAPHA (2024) FACT-håndboka, kap. 1 og 2, om henholdsvis gjeldende lovverk som førende og samarbeidsavtaler i FACT.

andre aktører (f.eks. skolen, PPT, barnevernet, Nav eller politiet i ordinært samarbeid) som hovedregel skjer med grunnlag i samtykke etter helsepersonelloven § 22, med mindre det foreligger særskilt lovhjemmel for opplysningsplikt eller opplysningsrett.

Evalueringen av FACT-modellene i Norge er mer omfattende for voksne enn for unge. For FACT voksen finnes en nasjonal evaluering av de første norske teamene (publisert i 2020). Evalueringen viser blant annet positive resultater knyttet til færre oppholdsdøgn og tvangsinnleggelse, selv om ikke alle utfallsmål viser statistisk sikre endringer. For FACT ung finnes det noe evaluering, men kunnskapsgrunnlaget er foreløpig mer preget av lokale og prosjektnære evalueringer og implementeringserfaringer enn av én samlet nasjonal evaluering.⁷⁹ Nyere rapportering fra Vestre Viken helseforetak peker likevel på positive erfaringer fra ungdom og pårørende og tegn til bedring i funksjon og tjenestetilpasning.⁸⁰

4.9 Fellestrekk ved samarbeidsmodeller og samarbeidsfora

4.9.1 Likheter men også forskjeller

Beskrivelsene av de forskjellige samarbeidsmodellene og samarbeidsforaene i punkt 4.5–4.8 viser at det er mange fellestrekk. De skiller seg fra hverandre blant annet når det gjelder tidspunkt for innsats, kompleksitet og hvilke aktører som er mest sentrale. I arbeidet rettet mot barn og unge er det ofte et mål å sette inn tiltak så tidlig som mulig i problemutviklingen for å forebygge gjentakelse. Dette bidrar til at samarbeidet gjerne omtales som bredt og tverrfaglig, med vekt på forebygging, koordinering og langvarig oppfølging.

⁷⁹ Nasjonal kompetansetjeneste for samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse (NKROP) gjennomførte på oppdrag fra Helsedirektoratet en forskningsbasert evaluering av de sju første FACT-teamene i Norge, publisert i 2020, jf. regjeringen.no, Evaluering av FACT-team i Norge (14. mai 2020). For FACT ung foreligger senere og mer begrensede evalueringer knyttet til pilotteam, blant annet evaluering av de første FACT ung-teamene fra 2022; se også omtale av FACT ung som ny modell og pilotarbeid i Regjeringen (2022).

⁸⁰ Vestre Viken HF (2025) rapporterer positive erfaringer med FACT ung, med høy tilfredshet blant både ungdom og pårørende og tegn til bedring i funksjon og tjenestetilpasning, blant annet ved økt skoledeltakelse og redusert behov for innleggelse; se Helhetlig hjelp med effekt: FACT ung får skryt av både ungdom og foreldre, jf. også NAPHA (2025)

Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme omfatter færre saker, men preges av høy kompleksitet og alvor. Samarbeidet har ofte en sterkere kobling til politiet og PST og innebærer krevende vurderinger knyttet til risiko og sikkerhet.

Forebygging av vold og overgrep i nære relasjoner kjennetegnes av høy alvorlighetsgrad og mulig akutt risiko. Samarbeidet involverer derfor ofte spesialiserte tjenester, som krisesenter, barnehus, familievern, psykisk helsevern og andre fagmiljøer med særskilt kompetanse på vold og traumer. Politiet, helse- og omsorgstjenester og barnevernet er sentrale aktører i oppfølgingen.

Også barn og unge samt personer i risiko for voldelig ekstremisme har behov for spesialiserte tjenester. Forskjellen er at slike tjenester oftere er en integrert og sentral del av samarbeidsmodellene på området vold og overgrep i nære relasjoner.

Til tross for disse ulikhetene viser gjennomgangen at samarbeidene i stor grad er bygget opp etter like prinsipper og ivaretar tilsvarende funksjoner.

4.9.2 Samarbeidene utfører likeartede oppgaver

Beskrivelsene av samarbeidene viser at selv om innsatsen kan være innrettet mot ulike grupper, er oppgavene som utføres i stor grad de samme.

Oppgavene går i hovedsak ut på å

- innhente informasjon
- danne en felles forståelse av situasjon og vurdere grad av bekymring
- anbefale tiltak
- koordinere oppfølging og ha ansvar for å utføre tiltakene (bare i noen modeller)
- tilby faglig veiledning og støtte til andre ansatte (bare i noen modeller)

De tre første punktene ser ut til å være sentrale oppgaver i de aller fleste av samarbeidene. Noen samarbeid har også oppgaver knyttet til oppfølging og ansvar for å utføre konkrete tiltak. I mange tilfeller ligger imidlertid kompetansen til å beslutte og gjennomføre tiltak hos de enkelte organene som inngår i samarbeidet. Faglig veiledning til andre ansatte er også en sentral oppgave i noen av samarbeidene. Samlet sett fungerer samarbeidene ofte som arenaer for vurdering, koordinering og felles beslutningsstøtte.

4.9.3 Struktur og arbeidsform

Mange av samarbeidene for å forebygge kriminalitet i enkeltsaker har en relativt lik struktur og samarbeidsform. En gjennomgående tendens er at mange bygger på strukturen i SLT-modellen.⁸¹ Samarbeidet er ofte organisert gjennom faste strukturer med jevnlig møtepunkter. Ofte organiseres arbeidet gjennom faste team som møtes regelmessig for å drøfte bekymringer, foreta vurderinger og koordinere tiltak. Enkelte team har også direkte ansvar for oppfølging av saker, mens andre kun fungerer som koordineringsfora.

Et viktig fellestrekk på tvers av modellene er fokus på tydelighet i roller og ansvarsfordeling mellom sektorene som deltar. Formålet er ofte å skape en felles forståelse av situasjonen og unngå at ansvar skyves mellom tjenester uten at noen tar helhetlig grep. Hensikten er at aktørene etablerer en felles begrepsramme og raskere informasjonsflyt, som igjen kan bidra til å legge grunnlaget for målrettede, samordnede tiltak.

4.9.4 Sammensetning av deltakere

Samarbeidene er gjennomgående tverretatlige eller tverrfaglige. Typiske aktører er politiet, barnevernet, skole/oppvekst, helseaktører og Nav.⁸² Den konkrete sammensetningen varierer naturlig nok etter kriminalitetsområde og kompetansebehov. Eksempelvis har samarbeid om vold og overgrep i nære relasjoner større innslag av psykologfaglig kompetanse og kompetanse på voldsrisikovurdering. Forebygging av kriminalitet

⁸¹ Det vil si inndeling i de tre nivåene: styringsnivå, koordineringsnivå og utførernivå samt egen koordinator.

⁸² I noen tilfeller deltar også krisesentre, barnehus, spesialisthelsetjenesten, utekontakt og frivillige aktører.

som begås av barn og unge involverer ofte bredere oppvekst- og helsetjenester, mens ekstremismefeltet kjennetegnes av sterkere kobling til PST og økt sikkerhetsfokus.

4.9.5 Tidlig identifisering og rask koordinert innsats

Et annet fellestrekk for mange av samarbeidene er fokus på tidlig identifisering og rask koordinert innsats. Dette handler ofte om å identifisere signaler om risiko i skole, fritid og familie og sette inn tiltak for å hindre eskalering. Dette gjelder spesielt i arbeidet med å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge, men til dels også i håndteringen av vold og overgrep i nære relasjoner. Her handler det ikke primært om tidlig identifisering i et livsløpsperspektiv, men i større grad om rask og ofte akutt håndtering så snart bekymring eller risiko oppstår. Flere modeller, som BTI, Grorud-modellen, U16, U15 og U18, er eksplisitt bygget for å komme raskt inn og sikre en koordinert innsats. I modellene for ekstremisme er tidlig identifisering særlig viktig fordi bekymringer ofte er diffuse, signalene tvetydige og utviklingen rask.

4.9.6 Samtykke som grunnlag for informasjonsdeling

I de fleste av samarbeidene er samtykke det viktigste grunnlaget for informasjonsdeling om personene det gjelder. Dette gjelder spesielt innenfor samarbeidet om barn og unge, i oppvekstrelaterte tiltak, i helsetjenester og i arbeidet som involverer oppfølging fra flere tjenester samtidig. I noen samarbeid benyttes det også andre grunnlag for informasjonsdeling. Disse er nærmere gjennomgått og vurdert i kapittel 3.7.

Kapittel 5

Informasjonsdeling og samarbeid i sammenlignbare land

5.1 Innledning

Dette kapittelet gjennomgår rettsregler om informasjonsdeling og modeller for samarbeid for kriminalitetsforebygging i andre land. Det redegjøres for rettstilstanden og praksis i Danmark og Storbritannia (Skottland) samt Sverige. Danmark og Storbritannia er valgt fordi rettsplejeloven § 115 og Multi-Agency Risk Assessment Conferences-modellen (MARAC) er omtalt i ekspertgruppens mandat. Finland har innført den britiske MARAC-modellen. Underkapittelet om MARAC-modellen inneholder derfor også en kort gjennomgang av implementeringen av modellen i Finland. Videre er det sett hen til nylige lovendringer i Sverige av hensyn til likhetene i taushetspliktregelverket i norsk og svensk rett og fordi rettskulturen i Sverige og Norge har mange likheter.

Oversikt over reguleringen om informasjonsdeling og samarbeidsmodeller i Danmark er behandlet i punkt 5.2, Rettsregler om informasjonsdeling i Sverige behandles i punkt 5.3, mens MARAC-modellen i Finland og Storbritannia omtales i punkt 5.4. MARAC-modellen er en samarbeidsmodell for forebygging av mishandling i nære relasjoner. Modellen ble først utviklet i Wales og er gjennomført i en rekke ulike europeiske land og i Australia.

5.2 Informasjonsdeling og samarbeidsmodeller i Danmark

5.2.1 Introduksjon

Danmark har en vesentlig mer vidtrekkende adgang til informasjonsdeling i tverretatlige kriminalitetsforebyggende samarbeid enn Norge. I det følgende vil danske rettsregler for tverretatlig informasjonsdeling presenteres (punkt 5.2.2). Deretter redegjøres det for danske tverretatlige samarbeidsmodeller for kriminalitetsforebygging (punkt 5.2.3–5.2.6).

5.2.2 Rettsregler om informasjonsdeling

5.2.2.1 Retshåndhævelsesloven

I Danmark reguleres rettshåndhevende myndigheters behandling av personopplysninger i det kriminalitetsforebyggende arbeidet av retshåndhævelsesloven.¹ Loven gjennomfører Direktiv 2016/680² i dansk rett, på samme måte som politiregisterloven inkorporerer direktivet i norsk rett.³ Retshåndhævelsesloven gjelder for behandling av personopplysninger for forebygging av straffbare handlinger av rettshåndhevende myndigheter, jf. retshåndhævelsesloven § 1 første ledd.

Som rettshåndhevende myndigheter regnes politiet, anklagemyndigheten, den danske kriminalforsorgen, den uavhengige politiklagemyndigheten (tilsvarende den norske spesialenheten for politisaker) og domstolene. Behandling av personopplysninger av de danske etterretningstjenestene, politiets etterretningstjeneste (PET)⁴ og forsvarets etterretningstjeneste er utelatt fra retshåndhævelseslovens virkeområde, jf. retshåndhævelsesloven § 1 andre ledd.

Retshåndhævelsesloven gjelder for behandling av personopplysninger for å forebygge kriminalitet. Dette vil dermed legge en ytre ramme for både politiets innsamling av personopplysninger og politiets deling av personopplysninger med for-

¹ Lov 27. april 2017 nr. 410 om retshåndhevende myndigheters behandling af personopplysninger (retshåndhævelsesloven).

² Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA OJ L 119/89.

³ I norsk rett er riktignok direktivet gjennomført gjennom en egen avtale med EU, Schengen-avtalen, og ikke EØS-avtalen. I dansk rett er direktivet gjennomført i medhold av EU-traktatene.

⁴ Behandlingen av personopplysninger av PET reguleres av lov 12. juni 2013 nr. 604 om Politiet Efterretningstjeneste (PET) kapittel 5.

valtningsorganer i kriminalitetsforebyggende øyemed. I retshåndhævelsesloven § 4 gjennomføres noen sentrale behandlingsprinsipper for behandling av personopplysninger fra EU-retten, formålsbegrensningsprinsippet, dataminimeringsprinsippet og forholdsmessighetsprinsippet. I lovens § 9 fremkommer det grunnleggende vilkåret for behandling av personopplysninger for retshåndhevelsesformål. Etter bestemmelsen må behandlingen være *nødvendig* for å forebygge, etterforske, avsløre eller rettsforfølge straffbare handlinger.

Etter retshåndhævelsesloven § 10 andre ledd kan det behandles særlige kategorier av personopplysninger, for eksempel opplysninger om etnisitet eller helse. Slik behandling forutsetter at det er strengt nødvendig av hensyn til formålene med loven, for eksempel kriminalitetsforebygging.

5.2.2.2 Databeskyttelsesloven

For andre offentlige myndigheter enn politiet, for eksempel en skole eller det danske sosialvesenet, reguleres behandlingen av personopplysninger av personvernforordningen og vedkommende myndighets lovgivning. Dersom slike organer skal behandle personopplysninger av hensyn til kriminalitetsforebygging, må organet ha et behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen og et supplerende behandlingsgrunnlag etter dansk rett.⁵ Personvernforordningen vil gjelde direkte fordi Danmark er et medlemsland i EU. Danmark har likevel vedtatt enkelte bestemmelser som supplerer bestemmelsene i forordningen i databeskyttelsesloven.⁶

Reguleringen av behandlingen av personopplysninger av andre myndigheter enn politiet vil være tilnærmet lik som i Norge. Dansk rett har likevel noen særregler i databeskyttelsesloven,⁷ som supplerer personvernforordningen. Databeskyttelsesloven § 8 regulerer offentlige myndigheters behandling av personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser, det vil si personopplysninger som er regulert av personvernforordningen artikkel 10. Etter denne bestemmel-

sen i databeskyttelsesloven kan offentlige myndigheter – andre myndigheter enn politiet – behandle personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser når det er nødvendig for ivaretagelsen av myndighetens oppgaver.

Opplysninger om straffedommer og lovovertridelser kan kun utveksles med andre etter databeskyttelsesloven § 8 andre ledd (1-4)

- etter den registrertes samtykke
- når deling skjer på grunn av private eller offentlige interesser som klart overstiger interessen til den opplysningen angår
- når deling er nødvendig for å utføre en av myndighetens oppgaver
- når deling er nødvendig for utførelsen av en person eller virksomhets oppgaver for det offentlige

For at en offentlig myndighet skal kunne dele en opplysning om straffedommer eller lovovertridelser i Danmark, må det alltid foretas en konkret interesseavveining der interessene som begrunner deling, klart overstiger hensynet til den registrerte.

5.2.2.3 Retsplejeloven § 115

Retsplejeloven⁸ har 95 kapitler og over 1000 bestemmelser.⁹ De sentrale bestemmelsene for tverretattlig informasjonsdeling for kriminalitetsforebygging er retsplejeloven § 115 og 115 a.

Ordlyden i retsplejeloven § 115 fremgår i boks 5.1 nedenfor.

For andre offentlige myndigheter enn politiet, for eksempel en offentlig skole og sosiale myndigheter, vil retsplejeloven § 115 fungere som et supplerende rettsgrunnlag som utgjør behandlingsgrunnlaget for behandling i form av informasjonsdeling med andre offentlige myndigheter og politiet, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e).

For politiet vil også retsplejeloven § 115 fungere som et spesifikt supplerende rettsgrunnlag som gir adgang til viderebehandling i form av deling fra politiet for å forebygge kriminalitet, jf. retshåndhævelsesloven § 115 stk. 1.

Formålet med retsplejeloven § 115 ved vedtakelsen i 1990 var å skape et klarere rettsgrunn-

⁵ Se personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c) og e) og artikkel 6 (3).

⁶ Lov 23. mai 2018 nr. 502 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven).

⁷ Lov 23. mai 2018 nr. 502 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven).

⁸ Lov 11. april 1916 nr. 90 om rettens pleje (retsplejeloven).

⁹ Loven kan beskrives som en dansk versjon av domstol-loven, som i tillegg inkluderer bestemmelser om politiets og påtalemyndighetens oppbygging og struktur. Loven regulerer også betingelser for å få advokatbevilling, etterforskning av straffbare forhold og domstolens behandling av sivile saker og straffesaker.

Boks 5.1 Retsplejeloven § 115

§ 115. Politiet kan videregive oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold til andre myndigheder, hvis videregivelsen må anses for nødvendig af hensyn til

- 1) det kriminalitetsforebyggende samarbejde (SSP-samarbejdet),
- 2) politiets samarbejde med de sociale myndigheder og social- og behandlingspsykiatrien som led i indsatsen over for socialt udsatte personer (PSP-samarbejdet) eller
- 3) samarbejdet mellem kriminalforsorgen, de sociale myndigheder og politiet (KSP-samarbejdet) som led i indsatsen over for
 - a) dømte, der løslades fra institutioner under kriminalforsorgen,
 - b) dømte under 18 år, der løslades fra institutioner m.v. uden for kriminalforsorgen, hvor de er anbragt i henhold til § 78, stk. 2, i lov om fuldbyrdelse af straf m.v., og
 - c) personer, der løslades fra varetægtsfængsling eller anden frihedsberøvende foranstaltning efter kapitel 70, hvis de skønnes at være radikaliserede eller i risiko for at blive det.

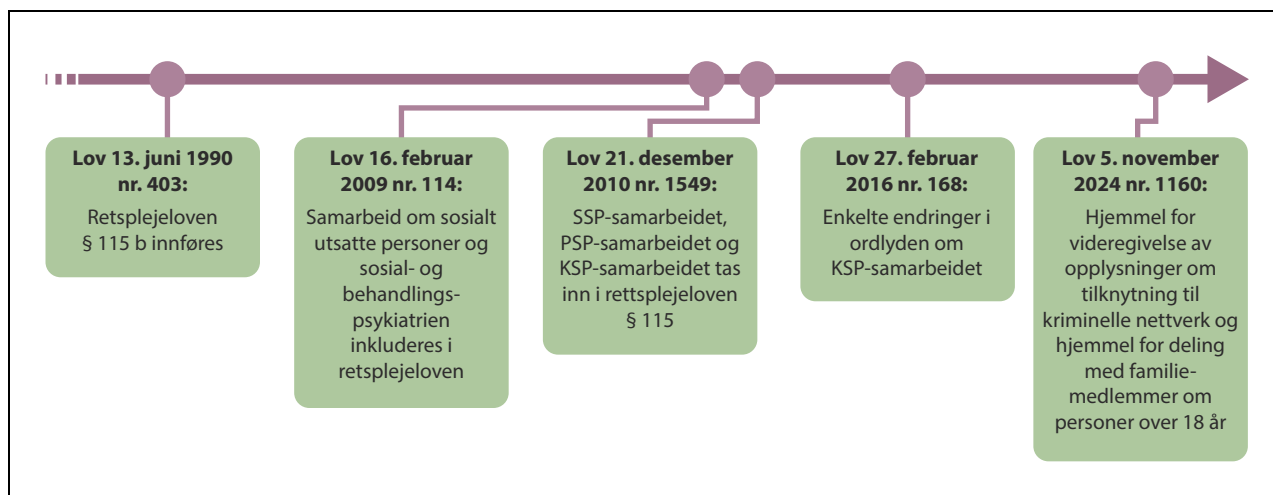
Stk. 2. I samme omfang som nævnt i stk. 1 kan en myndighed videregive oplysninger om

enkeltpersoner til politiet og andre myndigheder, der indgår i de former for samarbejde, som er nævnt i stk. 1. Oplysningerne må i forbindelse med de nævnte former for samarbejde ikke videregives med henblik på efterforskning af straffesager.

Stk. 3. Inddrages selvejende institutioner, der løser opgaver for det offentlige inden for social-, undervisnings- og beskæftigelsesområdet eller social- og behandlingspsykiatrien, i de former for samarbejde, som er nævnt i stk. 1, kan der i samme omfang som nævnt i stk. 1 og 2 udveksles oplysninger mellem myndighederne og institutionerne.

Stk. 4. De myndigheder og institutioner, der indgår i de former for samarbejde, som er nævnt i stk. 1, er ikke forpligtet til at videregive oplysninger efter stk. 1-3.

Stk. 5 Politiets videregivelse af oplysninger efter stk. 1, nr. 1, kan omfatte oplysninger om enkeltpersoners tilknytning til bandemiljøer, herunder oplysninger om, at et familiemedlem er dømt for en overtrædelse omfattet af straffelovens § 81 a. Den, der som led i det kriminalitetsforebyggende samarbejde (SSP-samarbejdet), jf. stk. 1, nr. 1, bliver bekendt med sådanne oplysninger, har tavshedspligt med hensyn hertil.



Figur 5.1 Oversikt over hvordan rettsplejelovens regler om tverretattlig informasjonsdeling har endret seg etter vedtakelsen i 1990.

lag for behandling av personopplysninger i det kriminalitetsforebyggende SSP-samarbeidet mellom skolen, sosiale myndigheter og politiet.¹⁰ Før 1990 var behandlingen av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger basert på reglene i forvaltningsloven om deling av taushetsbelagte opplysninger fra et forvaltningsorgan til et annet. Det oppsto usikkerhet om hvordan slike delings-hjemler skulle forstås i et tverrfaglig SSP-samarbeid.¹¹ Det oppsto videre uenighet mellom justisministeriet og Folketingets ombudsmann om hvordan den konkrete avveiningen mellom den registrertes interesse i deling opp mot barn og unges fremtid skulle foretas i SSP. Folketingets ombudsmann kom til at barnets eller den unges problemer i all hovedsak skulle løses gjennom sosialforvaltningen, og at deling uten samtykke derfor som all hovedregel ikke burde skje som et ledd i SSP-samarbeidet.¹² På bakgrunn av denne uenigheten ble det iverksatt et lovgivningsarbeid, og retsplejeloven § 115 ble vedtatt.

Vilkåret for deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger i retsplejeloven § 115 er at deling må være *nødvendig* for de nærmere opplistede samarbeidsmodellene i § 115. Nødvendigheten vil bero på en «konkret og individuell vurdering».¹³ I denne konkrete vurderingen er sensitiviteten til opplysningene, inkludert om det er særlige kategorier av personopplysninger, og hvor mange opplysninger som er nødvendig å dele av hensyn til formålet, relevant. Det er «enkeltpersoners rent private forhold» som kan deles i medhold av retsplejeloven § 115. Det vil omfatte personopplysninger etter definisjonen i personvernforordningen artikkel 4 nr. 1, men også særlige kategorier av personopplysninger samt informasjon underlagt taushetsplikt.¹⁴ Retsplejeloven § 115 vil, i tillegg til å fungere som et behandlingsgrunnlag, utgjøre et unntak fra taushetsplikten som den enkelte ansatte er pålagt etter ulike forvaltningsrettslige sektorlover i Dan-

mark, samt taushetsplikt etter særlover som sundhedsloven.¹⁵

Opplysninger som deles i medhold av retsplejeloven § 115, må ikke deles med «henblikk» på etterforskning av straffesaker, jf. retsplejeloven § 115 stk. 2 andre punktum. Denne begrensningen forstås som at formålet med delingen må være forebygging og ikke etterforskning, men at politiet ikke er forhindret fra å bruke opplysninger de mottar til etterforskning av straffesaker dersom det foreligger særlige forhold.¹⁶

Ingen myndigheter er forpliktet til å videreggi opplysninger etter retsplejeloven § 115, jf. retsplejeloven § 115 fjerde ledd. Bestemmelsen oppstiller en adgang til å dele informasjon, ikke en plikt. Retsplejeloven § 115 vil bare gi det rettslige grunnlaget for delingen av opplysningene fra et forvaltningsorgan med taushetsplikt til et annet organ eller til politiet. Selve behandlingen av personopplysninger i det enkelte organ, før eller etter deling, må følge av et annet supplerende rettsgrunnlag. Dette rettsgrunnlaget kan for eksempel fremgå i vedkommende myndighets sektorlovgivning eller i retshåndhævelsesloven for politiet. Retsplejeloven § 115 vil derfor ha et tett samspill med den danske forvaltningsloven, personvernregler i den danske suppleringsloven til personvernforordningen, personvernforordningen og den forvaltningsrettslige sektorlovgivningen i Danmark.

Før en ansatt i et offentlig organ deler opplysninger med grunnlag i retsplejeloven § 115, skal det vurderes om behandlingen av personopplysningene

1. skjer som et ledd i en av samarbeidsformene nevnt i bestemmelsen
2. er nødvendig for å løse oppgaven i det tverrfaglige samarbeidsforumet
3. har et rimelig og saklig forhold til formålet som skal løses i samarbeidet¹⁷

I de forutgående opplistede vurderingene vil sensitiviteten til personopplysningene kunne ha betydning, inkludert om opplysningen er en særlig kategori av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9. Hvis de tre vilkårene nevnt over er oppfylt, vil det være tillatt å

¹⁰ Se Folketingstidende 1989–90, tillæg A, spalte 3852 og Eva Smith, Kommenteret retsplejelov. Bind 1–4 (Anmeldelse). *Juristen*, 1990 (5), 231 s. 403 og Lasse Højlund Christensen og Kristian Torp, Karnov lovkommentar til retsplejeloven note 611, Karnov Denmark

¹¹ Se Folketingstidende 1989–1990 Tillæg A, spalte 3849–50.

¹² Se Folketingets Ombudsmann, FOB nr. 88.233.

¹³ Folketingstidende tillæg A Lovforslag nr. L 150 Forslag til Lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love s. 11.

¹⁴ Justisministeriet, Behandling af personopplysninger i SSP-samarbejdet (2018) s. 9. Tilgjengelig på: https://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Databeskyttelse/endelig_vejledning_om_ssp.pdf.

¹⁵ Lov 24. juni 2005 nr. 546 sundhedsloven. Se sundhedsloven § 40.

¹⁶ Se blant annet L 79 Forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Udveksling af oplysninger som led i politiets samarbejde med de sociale myndigheder og psykiatrien) s. 5.

¹⁷ Ibid. s. 9.

behandle personopplysningene ved å dele opplysninger med de andre som inngår i samarbeidet.

Ifølge forarbeidene til retsplejeloven § 115 er opplysninger som kan deles i medhold av bestemmelsen blant annet:

fortrolige opplysninger vedrørende børns og unges trivsel og utvikling, herunder opplysninger om stofmisbruk eller væsentlige sociale problemer. Det kan også være fortrolige opplysninger vedrørende den unge fra politiets sagsstyringssystem (POLSAS), herunder opplysninger om verserende sigtelser, allerede pådømte forhold eller om eventuel tilknytning til kriminelle grupperinger.¹⁸

Ved endringslov nr. 665 av 11. juni 2024 ble det tatt inn et nytt femte ledd i retsplejeloven § 115:

Politiets videregivelse af opplysninger efter stk. 1, nr. 1, kan omfatte opplysninger om enkeltpersoners tilknytning til bandemiljøer, herunder opplysninger om, at et familiemedlem er dømt for en overtrædelse omfattet af straffelovens § 81 a. Den, der som led i det kriminalitetsforebyggende samarbejde (SSP-samarbejdet), jf. stk. 1, nr. 1, bliver bekendt med sådanne opplysninger, har tavshedspligt med hensyn hertil.

Endringen var en del av «bandepakke IV» og skulle tydeliggjøre at tilknytning til et kriminelt nettverk, «en bande», var en del av personlige forhold etter retsplejeloven § 115 første ledd, som kan deles i et SSP-samarbeid. Etter det nye femte leddet kan det også deles opplysninger i en slik samarbeidskonstellasjon om at et familiemedlem er dømt for organisert kriminalitet.¹⁹ Taushetsplikten som fremgår av femte ledd, var allerede gjeldende rett før vedtakelsen. Lovendringen er en presisering for å tydeliggjøre at slike opplysninger skal behandles med særlig oppmerksomhet av kommunene som mottar dem.²⁰ I vurderingen av om slike opplysninger skal deles med kommunen, vil også hensynet til politiets arbeid og etterforskningsmessige hensyn måtte tas med i

nødvendighetsvurderingen. Det kan ikke deles opplysninger fra det danske politisystemet Politiets Etterforskningsstøttedatabase (PED) i medhold av bestemmelsen.²¹

5.2.2.4 Retsplejeloven § 115 a

Retsplejeloven § 115 a fremgår i boks 5.2.

Retsplejeloven § 115 a ble vedtatt i 2013 og gir politiet hjemmel for deling av ellers taushetsbelagte opplysninger om personer som har fylt 18 år, til foreldre eller andre med en tett relasjon til vedkommende. Forutsetningen er at det er nødvendig som et ledd i en kriminalitetsforebyggende innsats overfor personen.

Kjerneområdet for bestemmelsen er personer i aldersgruppen 18 til 25 år med en løsere tilknytning til kriminelle grupperinger.²² Dette fremgår av forarbeidene til bestemmelsen, og ikke av bestemmelsens ordlyd. Det kan imidlertid også deles opplysninger med familiemedlemmer til personer i andre aldersgrupper dersom det er nødvendig av hensyn til en kriminalitetsforebyggende innsats overfor en person.

Foreldre er den gruppen som er uttrykkelig nevnt i bestemmelsen, og som det typisk kan være aktuelt å dele med. Det kan også være aktuelt å dele personopplysninger med andre familiemedlemmer med en tett og viktig relasjon til personen, for eksempel en onkel eller en tante.²³ Videre vil det kunne deles informasjon med andre utenfor familie-kretsen, for eksempel en medarbeider på en ungdomsklubb, en fotballtrener eller en lærer, dersom det unntaksvis skulle være en så tett relasjon mellom vedkommende og personen

Boks 5.2 Retsplejeloven § 115 a

§ 115 a. Politiet kan videregive fortrolige opplysninger vedrørende personer, der er fyldt 18 år, til forældre eller andre, herunder familiemedlemmer, der har lignende tætte relationer til den pågældende person, hvis videregivelsen må anses for nødvendig som led i en kriminalitetsforebyggende indsats over for personen.

¹⁸ Se Folketingstidende tillæg A Lovforslag nr. L 150 Forslag til Lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love s. 11.

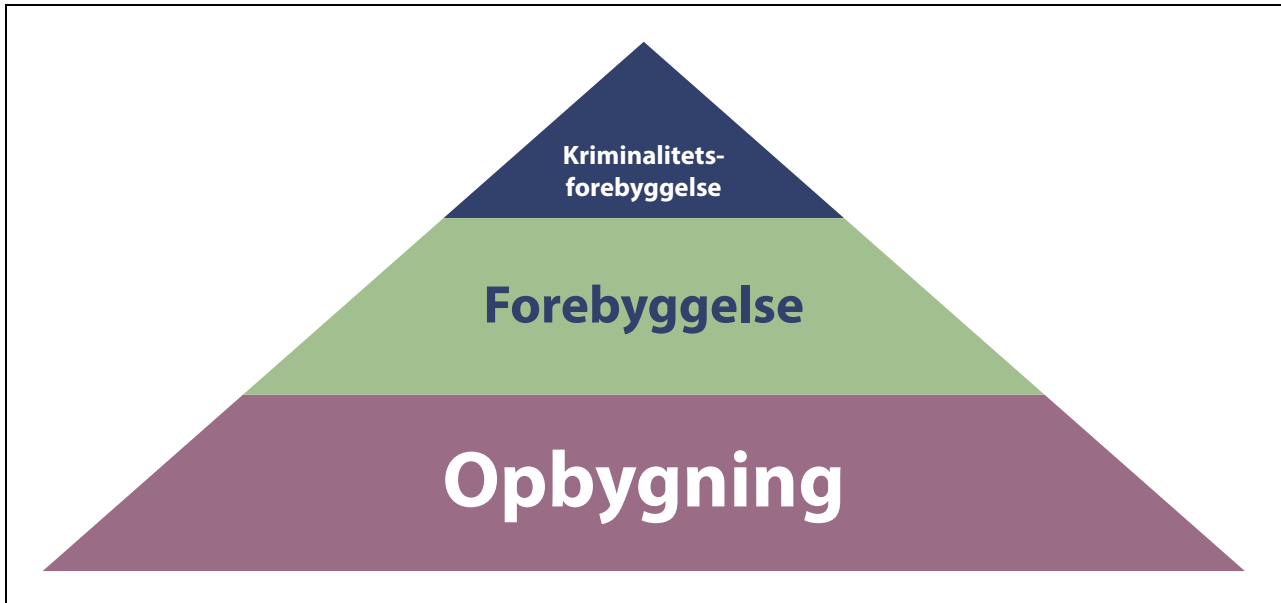
¹⁹ Den danske straffeloven § 81 a omfatter overtredelse av nærmere angitte forhold som har bakgrunn i eller er egnet til å fremkalle en konflikt mellom kriminelle grupper, hvor det som et ledd i overtredelsen benyttes skytevåpen, våpen eller eksplosivstoffer som er egnet til å volde fare.

²⁰ Folketingstidende tillæg A Lovforslag nr. L 150 Forslag til Lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love s. 12.

²¹ Ibid.

²² Folketingstidende 2013–14, tillæg A, L 112 som fremsat, s. 52.

²³ Ibid.



Figur 5.2 Forebyggelsestrekanten til det danske kriminalpreventive råd.

Figurkilde: <https://dkr.dk/flere-/kriminalitet-og-forebyggelse/forebyggelse-af-kriminalitet>.

at deling med vedkommende er nødvendig for den kriminalitetsforebyggende innsatsen.²⁴

Det er kun de opplysningene som er nødvendig av hensyn til den kriminalitetsforebyggende innsatsen mot enkeltpersonen, som kan deles i medhold av rettsplejeloven § 115 a. Formålet med bestemmelsen er i forarbeidene angitt å være at foreldre og andre kan få kunnskap om kriminalitetens omfang og karakter, slik at de kan vurdere situasjonen og ha mulighet for positivt å påvirke atferden til vedkommende.²⁵

For hvert enkelt tilfelle må politiet vurdere om det er nødvendig å dele opplysninger, og om foreldrene har mulighet til å påvirke vedkommendes situasjon i en positiv retning ved å motta informasjonen. Informasjonen som deles i medhold av bestemmelsen, vil typisk være om rusbruk, sosiale problemer, straffbare forhold, kriminell atferd eller tilknytning til kriminelle nettverk.

5.2.3 SSP-samarbeidet

I rettsplejeloven § 115 første ledd nr. 1 fremgår det at den ellers taushetsbelagte informasjonen og personopplysningene kan deles som et ledd i SSP-samarbeidet mellom skolen, sosialforvaltningen og politiet. Dette samarbeidet er delvis organisert

forskjellig i ulike danske kommuner. I all hovedsak er gjennomgangen i det følgende basert på veilederen til behandling av personopplysninger i SSP-modellen av det danske Justisministeriet²⁶ samt informasjon ekspertgruppen mottok ved besøk hos SSP-sekretariatet til København kommune på studieturen til Danmark.

Formålet med SSP-samarbeidet er å sikre at det arbeides systematisk, helhetsorientert og evidensbasert i den kriminalitetsforebyggende innsatsen.²⁷ SSP-samarbeidsmodellen omfatter hele forebyggelsestrekanten til det danske kriminalpreventive råd.²⁸ I enkeltsaker vil det først og fremst være det øverste nivået i trekanten, det kriminalitetsforebyggende nivået, som er særskilt relevant. Her har SSP-samarbeidet en rolle i å koordinere ulike myndigheters tiltak for å forebygge kriminalitet.²⁹

Fra statlig nivå i Danmark blir viktigheten av lokal organisering og forankring av SSP-modellen,

²⁶ Justisministeriet, Behandling af personoplysninger i SSP-samarbejdet (2018). Tilgjengelig på: https://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Databeskyttelse/endelig_vejledning_om_ssp.pdf.

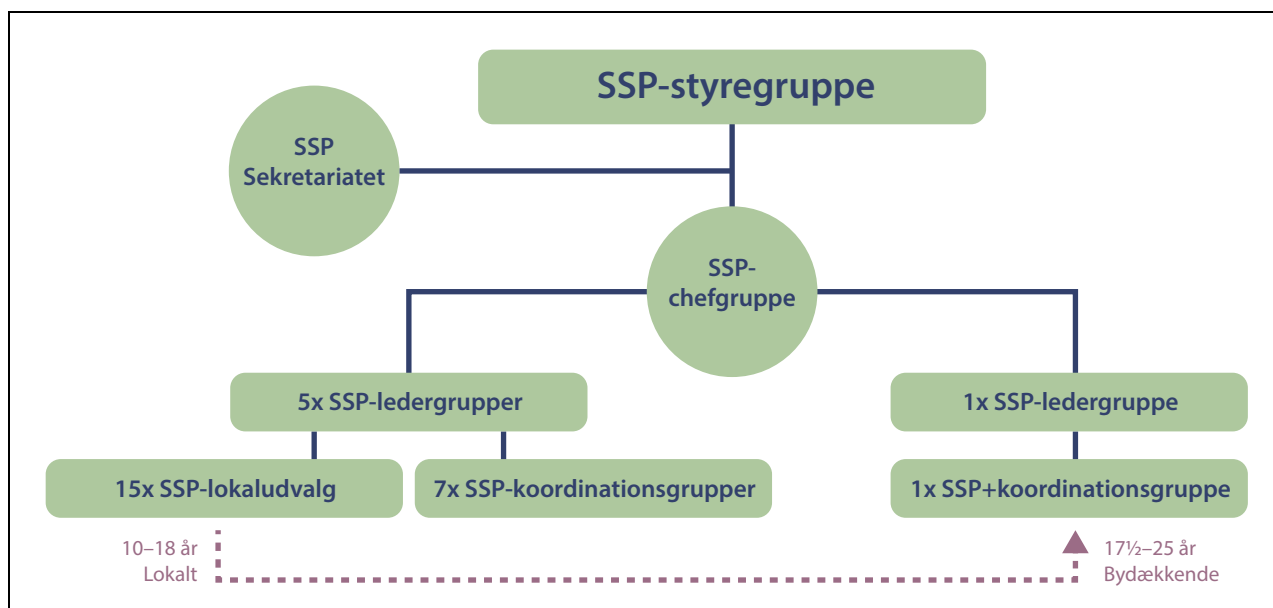
²⁷ Se Rambøll, Ny og felles ramme for SSP-samarbeidet. Tilgjengelig på: <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2020/12/Ny-og-faelles-ramme-for-SSP-samarbejdet.pdf>

²⁸ Se Figur 5.2.

²⁹ Se Rambøll, Ny og felles ramme for SSP-samarbeidet. Tilgjengelig på: <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2020/12/Ny-og-faelles-ramme-for-SSP-samarbejdet.pdf>

²⁴ Folketingstidende 2013-14, tillæg A, L 112 som fremsat, s. 53.

²⁵ Folketingstidende 2013-14, tillæg A, L 112 som fremsat, s. 53.



Figur 5.3 Illustrasjon av organiseringen av SSP København utarbeidet av SSP-sekretariatet i København.

Figurkilde: <https://ssp.kk.dk/sites/default/files/2025-07/SSP%20K%C3%B8benhavns%20organisationsdiagram.png>.

som hensyntar den lokale kriminalitetssituasjonen og rammebetingelsene, fremhevet som sentralt.³⁰ For et best mulig samarbeid på det utførende nivået er det viktig med ledelsesforankring av organiseringen og sentrale samarbeidsprosesser med aktørene som inngår i samarbeidet. Organiseringen lokalt kan omfatte et strategisk og besluttsende nivå, løpende koordinering og utførende innsats.

Felles for alle SSP-samarbeid i danske kommuner er at aktørene i samarbeidet (skolen, sosialvesenet og politiet) er likeverdige aktører, og at samarbeidsmodellen ikke har egen beslutningsmyndighet.³¹ I København er det også noen flere aktører med i samarbeidet enn skole, sosialforvaltning og politi. Her deltar også Børne- og ungdomsforvaltningen, Kultur- og fritidsforvaltningen, Beskæftigelses- og Integrasjonsforvaltningen og Kriminalforsorgen i det koordinerende SSP-samarbeidet.

Hovedmålgruppen for SSP-samarbeidet er alle barn fra skolealder (6 år) opp til 25 år.³² Det er et spesielt fokus på barn og unge som har en risiko for å begå kriminalitet, enten som følge av tidlig bekymring på bakgrunn av kjente risikofaktorer eller på grunn av begått førstegangskriminalitet.

En avledet målgruppe er personer som blir inkludert i det kriminalitetsforebyggende arbeidet som følge av en innsats rettet mot barn og unge i hovedmålgruppen, for eksempel foreldre, søsken, familie eller andre voksenpersoner i tilknytning til barnet/ungdommen. SSP-samarbeidet skal også støtte fagprofesjonene som jobber med barn og unge i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Dette gjelder særlig profesjonelle aktører på utførende nivå, for eksempel lærere, medarbeidere i beskæftigelsesforvaltningen (tilsvarende Nav), gadeplansmedarbejdere (tilsvarende utekontakten) og ansatte i helsevesenet.

SSP i København er organisert i tre forskjellige nivåer: SSP-ledergruppe, SSP-koordineringsgruppe og SSP-lokalutvalg. Ledergruppen har en styrende og koordinerende rolle i tilknytning til drift av koordineringsgruppene og lokalutvalgene. Enkeltaksbehandlingen innenfor SSP foregår i all hovedsak i SSP-koordineringsgrupper.

I København består SSP av forskjellige innsatstyper: individorientert innsats, spesifikk innsats, beredskap og generell innsats. Det vil bli fokusert mest på den individorienterte innsatsen i det følgende, men for oversiktens skyld vil det

³⁰ Se Rambøll, Ny og felles ramme for SSP-samarbeidet. Tilgjengelig på: <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2020/12/Ny-og-faelles-ramme-for-SSP-samarbeidet.pdf>

³¹ I dag omfattes flere aktører av samarbeidet, for eksempel den danske arbeidsformidlingen.

³² Se Rambøll, Ny og felles ramme for SSP-samarbeidet. Tilgjengelig på: <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2020/12/Ny-og-faelles-ramme-for-SSP-samarbeidet.pdf>. Aldersgrensen på 25 år er i samsvar med den sammenhengende danske ungdomsinnsatsen, jf. lov 16. august 2019 om kommunal innsats for unge under 25 år.

Tabell 5.1 Oversikt over nivåinndelingen i SSP København.

Nivå 1	Tidlig bekymring for kriminalitet: for eksempel tegn på mistriksel og endret atferd på skolen og/eller ungdomsklubben.
Nivå 2	Alvorlig bekymring eller førstegangskriminalitet: for eksempel et naskeri på butikken eller flere nivå 1-bekymringssaker.
Nivå 3	Gjentakende, alvorlig kriminalitet: for eksempel flere nivå 2-saker eller flere siktelsener eller domfellelser.
Nivå 4	Personfarlig eller annen alvorlig kriminalitet: for eksempel grov vold, ran, overfall eller bruk av våpen.

også knyttes noen kommentarer til de andre innsatstypene.

Den generelle innsatsen består i all hovedsak av fenomenforståelse og koordinering på systemnivå. I denne generelle innsatsen vil samarbeidet typisk fokusere på tendenser i ungdomsmiljø, nye typer rusmidler i omløp og annen risikoatferd. Koordineringen i den generelle innsatsen resulterer ofte i ulike kampanjer og utarbeidelse av undervisningsmateriale.

Beredskapsinnsatsen kan bestå i økt beredskap i ulike forvaltningsorganer, for eksempel i forbindelse med store fester og arrangementer, blant annet i tilknytning til fester i forbindelse med skolestart og -slutt. Den spesifikke innsatsen knytter seg først og fremst til oppsøkende innsats og screening av grupper som kan være utsatt for kriminalitet. På bakgrunn av gruppens konkrete atferd kan det bli iverksatt tiltak overfor gruppen.

Den individorienterte innsatsen i SSP skjer i et eget spor i SSP-modellen som blir kalt «SSP-enkelt-sak». I dette sporet håndteres tidlig eller alvorlig bekymring for kriminalitet hos barn og unge. Enkeltsakene behandles i SSP-koordineringsgruppene der skolelærere, ungdomsklubbedarbeidere, gateplanmedarbeidere og oppsøkende medarbeidere, kriminalitetsmedarbeidere fra sosialforvaltningen, politiets forebyggere og ungdommens utdanningsveiledning deltar. I enkeltsakene benytter SSP København en nivåinndeling fra tidlig kriminalitetsbekymringer til alvorlig kriminalitet.³³

I SSP-koordineringsgruppen vil en slik bekymring bli diskutert på bakgrunn av risiko- og beskyttelsesfaktorene til det enkelte barnet eller den enkelte ungdommen. Koordineringsgruppen forestår ikke selv saksbehandling, men koordinerer ungdommens sak blant de ulike forvaltningsorganene som deltar i koordineringsgruppen.

Boks 5.3 Eksempel på en innmeldt bekymring:

Vi er blitt gjort kjent med at A har vært en del av en gruppe som har hengt rundt i sentrum. Gruppen har umotivert slått til en gammel dame. Den gamle damen uttalte at hennes oppfatning var at A slo på oppfordring av gruppepress fra de andre i gruppen.

Min bekymring går ut på at gruppen har en negativ påvirkning på det offentlige rom og negativ påvirkning på hverandre. Jeg har i flere ulike saker fått informasjon om denne gruppen, noe som øker min bekymring. Det bekymrer meg at de henger rundt i sentrum uten voksentilsyn.¹

¹ Eksempelet er hentet fra SSP København og oversatt til norsk. Bekymringen i original: «Vi er blevet gjort bekendt med, at A har været en del af en gruppe unge, der har cyklet rundt i [plass i København], hvor de umotiveret har slået blandt andet en ældre dame ned. I forbindelse med en snak med den ældre dame orienterer hun os om, at hendes oplevelse var, at A slog, fordi han har gjort det på opfordring af gruppen (muligvis en udfordringsleg). Min bekymring går på drengegruppens adfærd i det offentlige rum samt deres negative påvirkning på hinanden. Jeg har i flere omgange hørt om drenge fra denne gruppe, hvilket betyder min bekymring er stigende i forhold til deres omgang med hinanden uden voksentilsyn. (...)»

Videre inngås det en avtale blant aktørene om videre oppfølging. En oppfølging kan være at skolen til ungdommen blir kontaktet for en videre bekymrings- og oppfølgingssamtale. En slik bekymring kan også bli sendt til en særskilt gruppeinnsats (innsats mot ungdommer som begår kriminalitet i grupper) og videre behandlet der med henblikk på en særskilt innsats mot hele gruppen vedkommende er en del av.

³³ Se ytterligere i tabell 5.1.

På ekspertgruppens studietur til København ble det delt enkelte utfordringer med den kriminalitetsforebyggende organiseringen av SSP-samarbeidet. En utfordring besto i at gjentakende kriminalitet av lav alvorlighetsgrad først og fremst ble behandlet som en rekke av nivå 1-enkeltsaker, der SSP-sekretariatet hadde identifisert et behov for å se gjentatt kriminalitet i sammenheng. Videre ble det fremhevet at det er en utfordring med ungdomsmobilitet. SSP-samarbeidet er forankret i bydelene der ungdommene er folkeregistrert. En rekke ungdommer møtes på sosiale medier og begår kriminalitet i andre kommuner og bydeler enn der de er folkeregistrert. Dette kan utfordre samhandlingen mellom bydelene. Det ble også fremhevet at videre oppfølging av innsatsen mot de berørte ungdommene krevde at representantene i SSP-koordineringsgruppen faktisk fulgte opp sakene og tiltakene som var nødvendige. Disse representantene kunne derfor fungere som en brems eller som en portvokter for videre innsats hvis saken stoppet opp hos dem.

Kriminalitet begått som en del av en ungdomsgruppe er et kjent utviklingstrekk i SSP-innsatsen i København. I hovedsak håndterer forebyggerne to grupper: grupper hvor de individuelle gruppedeltakerne er kjent, og grupper hvor deltakerne i SSP-koordineringsinnsatsen ikke kjenner til deltakerne. Disse gruppene blir screenet og monitorert på SSP-lokalutvalgsmøter hvor gruppebeskrivelsen, gruppedynamikken, rollene innad i gruppen, individene i gruppen, oppholdssteder, begått kriminalitet og bekymringsfull adferd er sentrale elementer. SSP-sekretariatet fremhevet enkelte utfordringer med å behandle grupper i SSP-modellen. Utfordringene knyttet seg til at gruppene kommuniserte i krypterte meldingsapper, og at gruppedeltakerne hadde komplekse utfordringer og at gruppedeltakerne ofte selv var offer for kriminalitet.

SSP+ er en utvidelse av SSP-samarbeidet for ungdommer opp til 24 år. Målgruppen for SSP+ innsats er personer fra 17 ½ til 24 år. Formålet med samarbeidet i SSP+ er å hjelpe den utsatte ut av et liv med kriminalitet og inn i en tilværelse med bolig og jobb eller utdanning. I de bydelsvise SSP+koordinasjonsgruppene er det representanter fra ungdomssenteret Jobcenter København, enheten for kriminalpreventive innsatser, ungdommens utdanningsveiledning København, Kriminalomsorgen i Frihet (tilsvarende den norske friomsorgen) og Københavns politi. Målgruppen i SSP+ kjennetegnes av personer med mer komplekse og sammensatte utfordringer. I SSP+ følges personen i opptil 12 måneder, enkelte ganger også lenger.

5.2.4 PSP-samarbeidet

Etter retsplejeloven § 115 stk. 2 har politiet og andre myndigheter tilsvarende delingshjemmel for deling av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger innenfor «politiets samarbeide med de sociale myndigheter og social- og behandlingspsykiatrien som led i indsatsen over for sosialt utsatte personer (PSP-samarbeidet)».

På studieturen til Danmark fikk ekspertgruppen informasjon fra Guldborgsund kommune i region Sjælland om informasjonsutveksling og tverretatlig samarbeid innenfor PSP-samarbeidet.

Det overordnede formålet med PSP-samarbeidet (Politi, Socialforvaltning og Psykiatri) er å koordinere innsatsen til innbyggere med komplekse sosiale og psykiske utfordringer. Målet er å sikre at personer som kan falle mellom flere myndighetsorganers ansvarsområder, får best mulig hjelp.³⁴ Formålet er også å forebygge kriminalitet, både førstegangs-kriminalitet og ny kriminalitet etter allerede begått kriminalitet. PSP-samarbeidet ble startet som et lokalt initiativ på Fredriksberg i hovedstadsregionen i 2004. Ordningen ble ved endringer i retsplejeloven § 115 i 2009, innført i hele Danmark.

Hjemmelsgrunnlaget for samarbeidet er både den allerede nevnte delen av retsplejeloven § 115 samt retsplejeloven § 114 der det fremgår at «politidirektøren skal virke for at etablere samarbeide mellom politi, sociale myndigheter og psykiatri».

En sak i PSP-samarbeidet starter ofte med at en myndighet mener at de ikke har alle tiltak som vil kunne hjelpe innbyggeren, og at det derfor er behov for tverretatlig innsats. Det er også et kjennetegn ved slike saker at personen har flere ulike problemer og selv mangler ressurser til å koordinere og håndtere sin egen situasjon. I følge en dansk veileder kjennetegnes målgruppen av forholdene beskrevet i boks 5.4.

Ekspertgruppen fikk under studiebesøket informasjon om at personene i målgruppen typisk er personer som jevnlig har vært i politiets døgn-rapporter. I forarbeidene til lovendringen i retsplejeloven blir målgruppen beskrevet slik:

Personerne i målgruppen har typisk været karakteriseret ved, at de har været indblandet i kriminalitet, at de har haft et massivt misbrug af alkohol eller stoffer, at de ofte har haft en tru-

³⁴ Se PSP – Et tværsektorielt samarbejde mellem politi, sociale myndigheder og psykiatri – inspiration til organiseringen s. 3. Tilgjengelig på: https://dkr.dk/media/7060/psp_pjece.pdf.

ende, aggressiv eller voldelig adfærd, at de har haft flere indlæggelsesforløb på en psykiatrisk afdeling bag sig, og/eller at de har haft svært ved at fastholde en bolig på grund af deres uhensigtsmæssige adfærd eller dårlige økonomi.³⁵

Et vanlig saksforløp i et PSP-samarbeid er som følger:

1. identifikasjon av en sak
2. vurdering og koordinering i PSP-forum
3. informasjonsutveksling
4. fordeling av ansvar for å følge opp med tiltak overfor personen
5. oppfølging og evaluering

Ansvaret for iverksettingen av tiltakene som avtales i punkt 4, vil skje innenfor den enkelte samarbeidsaktørs mandat og ansvarsområde. PSP anses dermed først og fremst som et forum for å utveksle informasjon for å kunne iverksette tiltak innenfor de enkelte deltakernes myndighetsområder. Ifølge forarbeidene til retsplejeloven består informasjonsutvekslingen i PSP-samarbeidet for eksempel av drøftelser om «anholdelser, detentionsanbringelser [opphold i politiarrest], straffbare forhold, sociale og psykiske problemer samt

misbrug af nydelsesmidler».³⁶ Formålet med denne informasjonsutvekslingen er å unngå tilfeller der politiet gjentatte ganger kjører en person til en psykiatrisk institusjon for å kort tid etterpå å påtreffe personen i gatebildet. I slike situasjoner er formålet med PSP-samarbeidet å ha et uformelt treffpunkt mellom politiet, de sosiale myndighetene og psykiatrien for å drøfte handlingsmulighetene for innbyggere som ikke ønsker innleggelse i psykiatrien.

Hjemmelen for deling i PSP-samarbeidet er utformet på tilsvarende måte som informasjonsutvekslingshjemmelen for SSP-samarbeidet. Inngangsvilkåret er at det er nødvendig å dele ellers taushetsbelagte opplysninger for samarbeidet. Det innebærer at de involverte aktørene, for eksempel psykiatrien, ikke fritt kan videreggi enhver opplysning om vedkommende person, men kun de opplysningene som er nødvendige for at de involverte samarbeidsaktørene kan tilrettelegge for en koordinert innsats.³⁷

Informasjonsutvekslingsadgangen for helsevesenet er illustrert med følgende eksempel i forarbeidene:

Det vil f.eks. kunne være nødvendig, at repræsentanter fra social- og behandlingspsykiatrien i PSP-regi videregiver oplysninger om, at en person, der gang på gang optræder truende over for naboerne, lider af tvangstanker. Det vil i den forbindelse kunne være nødvendigt for tilrettelæggelse af politiets indsats, at de pågældende repræsentanter giver nærmere oplysninger om, hvordan tvangstanker kommer til udtryk – f.eks. at den pågældende person optræder højtråbende og aggressivt, men ikke direkte voldeligt. Derimod vil der ikke nødvendigvis være behov for at videregive nærmere oplysninger om baggrunden for tvangstanker og udviklingen af vedkommendes sygdomsforløb eller oplysninger om et eventuelt tvangsmæssigt ophold på lukket institution flere år tilbage.³⁸

Hvis behandlende helsepersonell vurderer at informasjonsdeling vil skade tilliten til behandlingssituasjonen og klientforholdet, vil ikke informasjonsutveksling kunne finne sted.³⁹ I retspleje-

Boks 5.4 Kjennetegn ved personer i PSP-målgruppen

«Typiske karakteristika ved målgruppen

- Truende adfærd overfor andre.
- Voldsomt udadreagerende adfærd.
- Til fare for sig selv eller andre.
- Har barn/familie, der skal have hjælp.
- Er ude i kriminalitet.
- Erkender ikke egen sygdom/sociale situation.
- Er i risiko for at miste bolig eller på anden måde sit eksistensgrundlag, hvis der ikke gribes ind
- 3. person klager over vedkommende
- «Usynlig» og i fare for at «gå til» i egen lejlighed.
- Karakteriseret ved flere samtidige problemstillinger».

Kilde: Århus Kommune mfl.

³⁵ L 79 Forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Udveksling af oplysninger som led i politiets samarbejde med de sociale myndigheder og psykiatrien) punkt 1.1.

³⁶ L 79 Forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Udveksling af oplysninger som led i politiets samarbejde med de sociale myndigheder og psykiatrien) punkt 1.1.

³⁷ L 79 Forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Udveksling af oplysninger som led i politiets samarbejde med de sociale myndigheder og psykiatrien) punkt 3.1.2.

³⁸ Ibid.

loven er det løst med en bestemmelse om at aktørene kan utveksle informasjon, og at det ikke foreligger en plikt til å utveksle opplysninger.⁴⁰

5.2.5 KSP-samarbeidet

Etter retsplejeloven § 115 stk. 3 kan også informasjonsutveksling skje når det er nødvendig av hensyn til:

- samarbeidet mellom kriminalforsorgen, de sociale myndigheder og politiet (KSP-samarbeidet) som led i indsatsen over for
 - a) dømte, der løslades fra institutioner under kriminalforsorgen,
 - b) dømte under 18 år, der løslades fra institutioner m.v. uden for kriminalforsorgen, hvor de er anbragt i henhold til § 78, stk. 2, i lov om fuldbyrdelse af straf m.v., og
 - c) personer, der løslades fra varetægtsfængsling eller anden frihedsberøvende foranstaltning efter kapitel 70, hvis de skønnes at være radikaliserede eller i risiko for at blive det.

Samarbeidsmodellen og informasjonsdelingsadgangen den er knyttet til ble innført ved lov i 2010.⁴¹ Ansvar for å etablere et KSP-samarbeid er plassert hos den danske kriminalomsorgen. Det overordnede formålet med KSP-samarbeidet er å skape rammer for en koordinert innsats overfor personer som løslates fra fengsel, for å sikre at disse personene hjelpes videre på en riktig måte og ikke går tilbake til ny kriminalitet.⁴²

Målgruppen for samarbeidsmodellen er dømte over 18 år som løslates fra fengsel, personer som løslates fra varetekt og som er radikalisert eller har en risiko for å være radikalisert, og personer under 18 år som løslates fra institusjoner utenfor kriminalforsorgen, jf. strafffuldbyrdslovens § 78, stk. 2.

Informasjonen om vedkommende innsatt utveksles med henblikk på å gi den løslatte reelle alternativer til ny kriminalitet, for eksempel utdanning, jobb eller relevant behandling samt fokus på den løslattes boligsituasjon.

På samme måte som for de andre samarbeidskonstellasjonene innebærer ikke retsplejeloven § 115 at det fritt kan utveksles enhver opplysning som myndighetene er i besittelse av om personer i KSP-samarbeidet. Delingen må være nødvendig av hensyn til formålet med samarbeidet.

På ekspertgruppens studietur til København fikk gruppen informasjon fra politiet i København om at KSP-samarbeidet ikke er så aktivt i dag som det var tiltenkt ved endringen av retsplejeloven i 2010. Politiet informerte at de antok dette hadde sammenheng med en pågående omorganisering av kriminalforsorgen.

5.2.6 Infohusmodellen

Infohusmodellen er en samarbeidsmodell for tverretattlig informasjonsdeling og samarbeid for å forebygge ekstremisme og radikalisering. Denne samarbeidsmodellen har også retsplejeloven § 115 som rettslig grunnlag, men modellen er ikke opplistet i bestemmelsen, slik tilfellet er for SSP-, PSP- og KSP-modellene.

Gjennomgangen av infohusmodellen er basert på informasjon ekspertgruppen mottok fra Center for Dokumentation og Indsats mod Ekstremisme (CDE)⁴³ og fra Infohus-tovholderen [koordinatoren] i Guldborgsund kommune på studieturen til Danmark. Gjennomgangen er også basert på justisministeriets veileder om modellen.⁴⁴

Infohusene er etablert i hver av Danmarks 12 politikretser, hvor politiet samarbeider med 98 kommuner om å forebygge ekstremisme. Samarbeidet består av to «infohustovholdere» – koordinatorene – fra politiet og kommunen. Videre blir andre myndighetsorganer med i infohuset når det er nødvendig. Hver danske kommune har 1 til 2 kommunale koordinatorene. 64 % av infohusene i kommunene er forankret i SSP-modellen.⁴⁵ Det overordnede formålet med infohusene er å identifisere personer som er i risikogruppen for å begå kriminelle handlinger med ekstremistisk motiv, for å forebygge at slike handlinger gjennomføres.⁴⁶ Forebygging av radikalisering og ekstremisme skjer i en egen samarbeidsmodell for å understøtte den lokale forebyggingsinnsatsen og

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Se retsplejeloven § 115 fjerde ledd.

⁴¹ Lov 21. desember 2010 nr. 1549 om ændring af straffeloven og retsplejeloven.

⁴² Justisministeriet, Vejledning om kriminalforsorgens samarbejde med de sociale myndigheder og politiet som led i indsatsen i forbindelse med dømte personers løsladelse (KSP-samarbeidet) og om videregivelse af oplysninger i forbindelse med samarbeidet VEJ nr 90 af 17/11/2011.

⁴³ CDE er et dansk direktorat underlagt danske utlendingsmyndigheder med opgaver innenfor landinformasjon, innhenting og analyse, samt forebygging og rådgivning for å motvirke radikalisering og ekstremisme.

⁴⁴ Justisministeriet, Vejledning om udveksling af personoplysninger som led i indsatsen mod radikalisering og ekstremisme – Med særligt fokus på infohusene – August 2020.

⁴⁵ Se punkt 5.2.3.

Boks 5.5 Definisjoner av ekstremisme og radikaliserings i Danmark

Ekstremisme betegner personer eller grupper, som begår eller søker at legitimere vold eller andre ulovlige handlinger med henvisning til samfunnsforhold, de er utilfredse med.

Radikalisering betegner en kortere eller lengerevarende proces, hvor en person tilslutter seg ekstremistiske synspunkter eller legitimerer sine handlinger etter ekstremistisk ideologi.

samarbeidet mellom sektorene gjennom et felles språk og en ensartet praksis.

I Danmark benyttes de definisjonene av ekstremisme og radikaliserings som fremgår av boks 5.5.

Infohusmodellen i Danmark ble etablert i 2016 og består av ulike nivåer. Modellen har en nasjonal styringsgruppe, et nasjonalt sekretariat, et

⁴⁶ Justisministeriet, Vejledning om udveksling af personoplysninger som led i indsatsen mod radikaliserings og ekstremisme Med særligt fokus på infohusene August 2020.

nettverk for faglig utvikling av radikaliseringsforebygging og Infohus kommune. I det følgende vil det fokuseres mest på enkeltsaksbehandlingen i Infohus kommune.

I Infohus kommune samarbeider politiet og de andre deltakende myndighetene om konkrete bekymringshenvendelser på enkeltsaksnivå. Formålet er å ha et lokalt myndighetskoordinerende samarbeid der relevante, kompetente myndigheter samles til en systematisk, koordinert og kvalifisert analyse og vurdering av bekymringer.

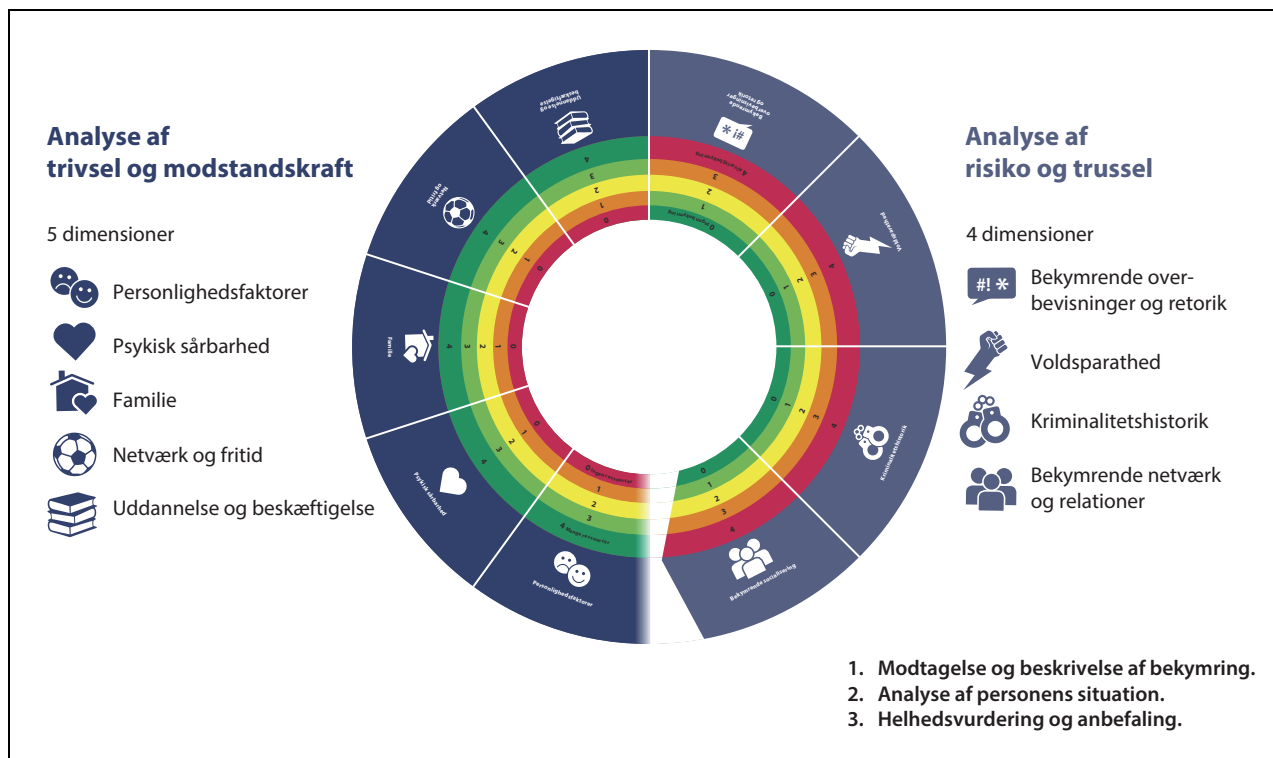
De enkelte myndighetene som deltar i samarbeidsmodellen, forvalter tiltak innenfor eget regelverk. Sosialtjenesten kan for eksempel iverksette egne tiltak i tråd med eget regelverk, og politiet kan rykke ut til en bekymringssamtale.

I Infohus kommune benyttes prosedyren for mottak og håndtering av bekymringshenvendelser for radikaliserings og ekstremisme som fremgår av tabell 5.2.

I Infohus kommune benyttes et verktøy for å vurdere de innkomne bekymringsmeldingene, se figur 5.4. Det er tale om et dialogverktøy for tverretattlig samarbeid. Hensikten er å veilede samtalen mellom de ulike aktørene som sammen gjør vurderingen, og bidra til at de utvikler et felles språk i arbeidet med å gjennomføre bekymringsvurderinger. Verktøyet anvendes for å undersøke bekymringselementer, omfang og alvorgrad. Det er utviklet av CDE, Rigspolitiets Nationale Forebyggelsescenter, Politiets Efterretnings-

Tabell 5.2 Oversikt over saksgangen i «Infohus kommune»

Mottak	Forberedelse	Møte i Infohus kommune	Forebyggende tiltak
Politiet mottar bekymringshenvendelse i sin digitale sikre radikaliseringspostkasse. Politiet undersøker om det er iverksatt etterforskning, eller om det er akutte sikkerhetsforhold til stede som gjør at bekymringen ikke skal drøftes i Infohus kommune. Politiets infohus-koordinator kontakter den kommunale infohus-koordinatoren. Koordinatorene drøfter bekymringen og beslutter om bekymringshenvendelsen skal behandles i Infohus kommune. Koordinatorene innkaller deretter relevante aktører.	De deltakende myndighetene samler inn nødvendig informasjon fra eget forvaltningsområde for å kunne foreta en kvalifisert analyse og vurdering av henvendelsen.	De deltakende myndighetene deler og drøfter foreløpige opplysninger om personen for å klarlegge om det er grunnlag for og behov for forebyggende tiltak. Aktørene innsamler evt. ytterligere informasjon og møtes igjen hvis det er nødvendig Deretter utarbeides det en helhetsvurdering av personens behov. Drøftelsene skrives ikke ned, og det føres ikke referat fra møtet.	De deltakende aktørene vurderer, forvalter og iverksetter tiltak iht. eget regelverk og forvaltningsområde. Slike tiltak kan for eksempel være en mentor, samtale med en psykolog eller tiltak på utdannings- eller sysselsettingsområde.



Figur 5.4 Illustrasjon av vurderingsverktøyet til CDE.

Figurkilde: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2024-3/id3027182/?ch=8>.

tjenestes Forebyggelsescenter, praktikere fra kommuner og politi og konsultantselskapet Rambøll.⁴⁷

Vurderingsverktøyet er utviklet i tråd med internasjonal forskning om radikaliseringsprosesser, bekymringstegn og risiko- og sårbarhetsfaktorer for radikalisererte. Det består blant annet av en brettspilllignende plate for å vurdere bekymringer tverretattlig i møtene i Infohus kommune. Faktorene «personlighetsfaktorer, psykisk sårbarhet, familie, nettverk og fritid, utdannelse og arbeid» vurderes hver og en på en skala fra 0 «ingen ressurser» til 4 «mange ressurser». Risiko- og trusselfaktorene «bekymrende sosialisering og relasjoner, kriminalitetshistorikk, voldskapasitet og bekymringsfulle overbevisninger og retorikk» vurderes på en skala fra 0 «ingen bekymring» til 4 «alvorlig bekymring». Vurderingsverktøyet er ment å gi et helhetsbilde av personens situasjon og behovet for tiltak. Denne felles vurderingen er tenkt å gi et bedre samlet bilde og gi grunnlag for anbefalinger.

Det rettslige grunnlaget for utveksling av personopplysninger og ellers taushetsbelagte opplysninger i Infohus kommune er i hovedsak retsplejeloven § 115. Andre hjemmelsgrunnlag kan også være aktuelle, for eksempel PET-loven § 4 – pålegg om videregivelse av opplysninger fra forvaltningen til PET, serviceloven § 49a – utveksling av informasjon om utsatte barn og unge – og andre bestemmelser i den forvaltningsrettslige sektorlovgivningen.⁴⁸ I henhold til justisministeriets veileder om behandling av personopplysninger i form av informasjonsutveksling i Infohus kommune skal hver aktør vurdere om

1. behandlingen av opplysningene skjer som et ledd i samarbeidsformene i retsplejeloven § 115 (SSP, KSP og PSP), og at de skjer med formål om å forebygge ekstremisme. Hvis det ikke skjer som et ledd i disse samarbeidsformene, må informasjonsdelingen følge av en annen hjemmel enn retsplejeloven § 115;
2. behandlingen av personopplysninger er nødvendig for den forebyggende innsatsen overfor enkeltpersoner som har en risiko for å begå

⁴⁷ CDE, Håndbog vurderingsverktøj til anvendelse ved bekymring for ekstremisme. Tilgjengelig på: <https://stop-ekstremisme.dk/filer/haandbog-til-vurderingsvaerktoej.pdf>.

⁴⁸ Se ytterligere justisministeriet, Veiledning om udveksling af personoplysninger som led i indsatsen mod radikaliserings og ekstremisme Med særligt fokus på infohusene August 2020 side 3.

straffbare overtredelser med ekstremistisk motiv;

3. at øvrige personvernrettslige krav til behandlingen av personopplysninger, inkludert de grunnleggende personvernprinsippene i personvernforordningen artikkel 5, er oppfylt.

I vurderingen av punkt 1–3 over vil sensitiviteten til opplysningene, om de er en særlig kategori av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9, ha betydning. Særlige kategorier av personopplysninger knyttet til religion, politisk overbevisning og helse kan bli behandlet i Infokus kommune.

5.3 Rettsregler om informasjonsdeling i Sverige

I svensk rett reguleres taushetsplikt for ansatte i offentlige organer i offentlighets- og sekretesslagen (lag 2009:400). Svensk rett skiller mellom sekretess, som gjelder «almäna handlingar», og tystnadsplikt, som gjelder «allmännas verksamhet». Sekretess bestemmer hvilke opplysninger som skal være tilgjengelig i offentlige journaler og hos myndigheter, mens tystnadsplikt er en personlig plikt for ansatte til ikke å dele informasjon, for eksempel om personlige forhold. Sekretess kan dermed sammenlignes med og har enkelte likhetstrekk med offentlighetens rett til innsyn etter offentleglova, mens tystnadsplikt er det som etter norsk rett er taushetsplikt.

I svensk rett har det gradvis utviklet seg samhandlings- og samarbeidsplikter mellom ulike forvaltningsorganer. Disse reglene fremgår av den svenske forvaltningsloven (lag 2017:900 § 8). Disse samhandlingspliktene skal sørge for at forvaltningen generelt skal bli så enhetlig og effektiv som mulig.⁴⁹ Samtidig som samhandlingspliktene har blitt vedtatt, har det ikke skjedd endringer i bestemmelsene om sekretess- og tystnadsplikt, og samhandlingen var ment å skje innenfor eksisterende unntak i offentlighets- og sekretesslagen kapittel 10. De mest aktuelle unntakene var at det var adgang til deling når det «är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet», jf. offentlighets- og sekretesslagen kapittel 10 § 2. Videre var det unntak i kap. 10 § 27 som blir betegnet som generalklausulen. Denne innebar at «sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till en annan myndighet om det

är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda». Taushetsplikten for helsevesenet og sosialtjenesten har ikke vært omfattet av generalklausulens virkeområde. Videre er ikke taushetsplikten til hinder for informasjonsdeling ved aktive informasjonsdelingsplikter i annen lovgivning, jf. offentlighets- og sekretesslagen kapittel 10 § 28.

I oktober 2023 oppnevnte den svenske regjeringen et offentlig utvalg som fikk som mandat å utrede og foreslå bedre muligheter til å utveksle informasjon mellom myndigheter. Utvalget har avgitt delutredningene SOU 2024:63 (Ökat informationsutbyte mellan myndigheter) og SOU 2025:45 (Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor). Forslag til endringer i lov ble sendt på høring og deretter behandlet av den svenske regjeringen i Prop. 2024/25:180.

I utredningene i de to SOU-ene og i proposisjonen konkluderes det med at de eksisterende unntakene fra taushetsplikten i Sverige opplevdes som vanskelig å anvende av offentlige ansatte. Det svenske utvalget gjennomførte en omfattende spørreundersøkelse blant svenske kommuner, statlige myndigheter, regioner og andre myndigheter. Videre gjennomførte også utvalget kvalitative dybdeintervjuer av offentlige ansatte. Resultatene av denne undersøkelsen viste at det var behov for flere unntak fra taushetsplikten for å forebygge kriminalitet. Kartleggingen viste at behovet for taushetspliktunntak var størst «för att kunna förhindra och motverka bl.a. välfärdsbrottlighet och felaktiga utbetalningar från offentliga stödssystem, såsom vid hanteringen av EU-relaterade medel samt vid informationsutbyte mellan myndigheter kopplat till barn och unga som risikerar att fara illa och utnyttjas i kriminella sammanhang».⁵⁰ En stor andel av de som svarte på spørreundersøkelsen, oppga at de opplevde regelverket som komplekst, vanskelig å anvende og særlig vanskelig når regelverket skulle anvendes i sammenheng med personvernregelverket.

Den svenske regjeringen foreslo dermed, i likhet med de to offentlige utredningene, et nytt taushetspliktunntak. Overordnet sett består det vedtatte forslaget av en regel om at taushetsplikt

⁴⁹ Se også myndighetsforordningen (2017:515) § 6 og offentlighets- og sekretesslagen § 5.

⁵⁰ Regeringens proposition 2024/25:180 Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse Prop. 2024/25:180 s. 10. Tilgjengelig på: <https://www.regeringen.se/contentassets/99db3c10e5444311b4e21542f69aad55/okat-informationsutbyte-mellan-myndigheter-en-ny-sekretessbrytande-bestammelse-prop.-202425180.pdf>.

til beskyttelse av personlige forhold ikke skal hindre at opplysninger deles med en annen myndighet om det behøves for visse formål.⁵¹ «Sekretess till skydd för enskilda ska inte hindra ett uppgiftsytlämnande som behövs för vissa angivna syften». Disse formålene er til dels mer omfattende enn ekspertgruppens mandat, og omfatter «samarbeta för att olika former av fusk, överträdelser och brottslighet ska kunna motverkas genom att förebyggas, förhindras, upptäckas eller utredas».⁵² Endringene i svensk taushetspliktregelverk trådte i kraft i desember 2025. Endringen ble foretatt i den svenske offentlighets- og sekretesslag (2009:40) 10 kapittel § 15 a, jf. lag (2025:934) om ändring i offentlighets- og sekretesslagen.

Formålet med lovendringene i det svenske taushetspliktregelverket ble i forarbeidene begrunnet med at myndighetene skal ha mulighet til å utføre sine kriminalitetsforebyggende oppgaver på en effektiv måte.⁵³ Videre ble lovendringene begrunnet med å styrke kriminalitetsbekjempingen, at det er mer samfunnsøkonomisk med informasjonsdeling mellom myndigheter, og

«for å møte de utmaningar som samhället står inför i form av den alltmer systemhotanda brottsligheten (...) og i arbetet med att förebygga och förhindra att barn och unga dras in i kriminalitet».⁵⁴

Loven tillater informasjonsdeling uten hinder av taushetsplikten av hensyn til å forebygge, avverge eller oppdage kriminalitet, etterforskning av kriminalitet, forebygging, avverging eller utredning av feilaktige utbetalinger fra det offentlige og forebygging, avverging og utredning av ulike former for bedrageri mot det offentlige.

Ordlyden i den nye regelen fremgår i boks 5.6.

Den svenske lovendringen inneholder ikke noen kvalifisering av alvorsgraden til straffbare handlinger som det kan deles informasjon om uten hinder av taushetsplikt. Eksempelvis vil straffbare handlinger som kun gir bøtestraff, være omfattet. Ordlyden «brott» inkluderer både straffbare handlinger som beviselig har blitt begått, og

⁵¹ Ibid. s. 11

⁵² Ibid. s. 12.

⁵³ Se Regeringens proposition 2024/25:180 Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse Prop. 2024/25:180 s. 1. Tilgjengelig på: <https://www.regeringen.se/contentassets/99db3c10e5444311b4e21542f69aad55/okat-informationsutbyte-mellan-myndigheter-en-ny-sekretessbrytande-bestammelse-prop.-202425180.pdf>.

⁵⁴ Se Regeringens proposition 2024/25:180 side 13.

Boks 5.6 Endringer i svensk rett om sekretess og tystnadsplikt

10 kap.

Uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden

15 a § Sekretess enligt 21–40 kap. hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det behövs för att

1. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet,
2. utreda brott,
3. förebygga eller förhindra att en ekonomisk förmån, ett ekonomiskt stöd, en skatt eller en avgift beslutas, betalas ut eller tillgodoräknas felaktigt eller med ett för högt eller ett för lågt belopp,
4. upptäcka eller utreda sådant som avses i 3, eller
5. förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk och överträdelser av regler, villkor i beslut eller avtal.

En uppgift får inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Första stycket gäller inte i fråga om sekretess enligt 24 kap. 2 a och 8 §§, 25 kap. 1–5 och 8 §§, 26 kap. 1 a § första stycket, 3, 4 och 6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§, 33 kap. 2 och 4 a §§, 36 kap. 3 § samt 40 kap. 2 och 5 §§.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2025.

handlinger som det antas at vil begås. Mistanken trenger ikke å være rettet mot noen konkrete enkeltpersoner. Alle forøvelsesmåter omfattes, inkludert forsøk, forberedelse og «stämpling»⁵⁵ (planlegging).⁵⁶ Delingsadgangen i Sverige gjelder uavhengig av om den antatte gjerningspersonen er over eller under den strafferettslige lavalderen, eller om det finnes en straffrihetsgrunn.

⁵⁵ «Stämpling» er en forsøksform som er en kombinasjon av forsøk og anstiftelse, der gjerningspersonen får noen andre til å begå en straffbar handling. Se ytterligere brottsbalken 23 kap § 2.

⁵⁶ Se ytterligere Regeringens proposition 2024/25:180 side 32.

Den svenske regjeringen anser det nye taushetspliktunntaket som et forholdsmessig inngrep i retten til privatliv og personopplysningsvernet. Regjeringen vektlegger her at informasjonsdelingsadgangen har et legitimt formål, er nødvendig og at mindre inngripende tiltak ikke vil oppfylle formålet.⁵⁷

Såkalt «hälso- och sjukvårdssekretess» er unntatt fra informasjonsdelingsadgangen. Den svenske regjeringen underbygger dette med at helsehjelp skal begrunnes med hensyn til respekt for pasientens selvbestemmelse og integritet. Etter proposisjonen er helseopplysninger svært sensitive og et område der det er viktigst at pasienten har tillit til at opplysningene blir behandlet konfidensielt.⁵⁸ Unntaket for helseopplysninger ble også begrunnet i den sterke tradisjonen for konfidensialitet om helseopplysninger og tilknytningen til legeetikken. Begrunnelsen for å unnta helseopplysninger ble også knyttet til andre lovendringer som ga helsepersonell økt mulighet for informasjonsdeling etter svensk rett,⁵⁹ samt andre eksisterende taushetspliktunntak.

Den generelle lovendringen i offentlighets- og sekretesslagen må ses i sammenheng med en annen lovendring i 2025 som innførte opplysningsplikt mellom offentlige myndigheter av hensyn til kriminalitetsforebygging. I 2025 vedtok den svenske riksdagen den svenske regjeringens forslag om «økat informationsutbyte för att förebygga och bekämpa brott (JuU9)».⁶⁰ Denne loven inneholder en aktiv opplysningsplikt. Loven trådte i kraft 1. april 2025.

Loven gir statlige myndigheter og kommuner, regioner og skoler plikt til å dele personopplysninger og informasjon underlagt taushetsplikt med politiet og «øvrige brottsbekämpande myndigheter».⁶¹ Videre ble taushetspliktsbestemmelsene for sosial- og helsetjenesten endret slik at de også fikk større adgang til å dele opplysninger med politiet.

Lag (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna trådte i kraft i april 2025.⁶² Loven inneholder et respo-

Boks 5.7 Svensk lag (2025:170)

Lag (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna

4 § En myndighet ska på begäran lämna en fysisk persons kontaktuppgifter till en brottsbekämpande myndighet, om uppgifterna behövs i den brottsbekämpande verksamheten. Med kontaktuppgift avses

1. bostadsadress,
2. telefonnummer eller e-postadress,
3. arbetsplats,
4. ombud eller företrädare,
5. användarnamn eller ip-adress, och
6. en uppgift som är jämförbar med någon av uppgifterna i 1-5.

Skyldigheten att lämna uppgifter gäller även för yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet på socialtjänstens område, enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården och för verksamhet som omfattas av 7 §. Skyldigheten gäller inte Försvarets radioanstalt.

En uppgift ska inte lämnas om det finns en bestämmelse om sekretess eller tystnadsplikt som är tillämplig på uppgiften och synnerliga skäl talar för att det intresse som sekretessen eller tystnadsplikten ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

rende taushetspliktunntak som innebærer at svenske statlige og kommunale myndigheter, inkludert sosialtjenesten og helsepersonell, på begjæring fra kriminalitetsforbyggende myndigheter må dele informasjon som anses nødvendig i kriminalitetsforebyggende virksomhet, jf. lovens § 4.⁶³

Det responderende taushetspliktunntaket inneholder en bestemmelse om at informasjonen ikke skal deles hvis «synnerliga skäl talar för att det intresse som sekretessen eller tystnadplikten

⁵⁷ Se ytterligere Regeringens proposition 2024/25:180 side 80.

⁵⁸ Se ytterligere Regeringens proposition 2024/25:180 side 51.

⁵⁹ Se prop. 2024/25:65.

⁶⁰ Se Riksdagen, Beslut i korthet – Riksdagsbeslut 26 februari. Tilgjengelig på: <https://www.riksdagen.se/sv/utskick-bik/2025/feb/26/riksdagsbeslut-26-februari/>.

⁶¹ Ekobrottsmyndigheten (tilsvarende Økokrim), Kustbevakningen (tilsvarende kystvakten), Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen (tilsvarende PST), Tullverket og Åklagarmyndigheten (tilsvarende påtalemyndigheten).

⁶² Se Riksdagen, Lag (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Tilgjengelig på: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2025170-om-skyldighet-att-lamna-uppgifter_sfs-2025-170/.

⁶³ Ekobrottsmyndigheten (tilsvarende Økokrim), Kustbevakningen (tilsvarende kystvakten), Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen (tilsvarende PST), Tullverket og Åklagarmyndigheten (tilsvarende påtalemyndigheten).

ska skydda har företråde framför intresset av at oppgiften lämnas ut», jf. lovens § 5.

Loven inneholder også en «oppgiftsskyldighet» – en opplysningsplikt – for visse statlige myndigheter og for kommuner og regioner (tilsvarende norske fylkeskommuner) i lovens §§ 5 og 6.⁶⁴ Både de opplistede statlige myndighetene og kommunene og regionene skal dele opplysninger med de kriminalitetsforebyggende myndighetene dersom informasjonen trengs for kriminalitetsforebygging. Også her gjelder det unntak om at informasjon ikke skal deles hvis «synnerlige skäl talar för att det interesse som sekretessen eller tystnadplikten ska skydda har företråde framför intresset av at oppgiften lämnas ut», jf. lovens §§ 5 og 6.

Informasjonsdeling fra skoler til kriminalitetsforebyggende myndigheter er særskilt regulert i lovens § 7. I første ledd fremgår det at rektorer på skoler skal utlevere informasjon på begjæring fra de kriminalitetsforebyggende myndighetene. Videre fremgår det av andre ledd at informasjon skal utleveres, uten at den er begjært, dersom «rektorn bedömer att uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten». Informasjonene skal likevel ikke deles om «övervägande skäl talar mot att uppgiften lämnas ut», jf. § 7 andre ledd, andre punktum.

For å oppsummere ble behovet for lovendringer i Sverige begrunnet med at svensk lovgivning som utgangspunkt ikke åpnet for deling av taushetsbelagte opplysninger fra en myndighet til en annen, eller mellom ulike virksomhetsgrener av samme myndighet når grenene var ansett som selvstendige. Taushetspliktbestemmelsene var begrunnet med hensyn til den enkeltes innbyrgers integritet. Videre hadde svensk rett ulike forutsetninger om at myndigheter skulle samarbeide med hverandre for at forvaltningen skulle bli så effektivt som mulig, og av hensyn til den enkelte innbyggers behov for koordinert bistand. For å ha slike samarbeid og for å opprettholde effektivitet og rettssikkerhet i forvaltningen hadde derfor svensk rett enkelte regler om at myndigheter kan få tilgang til opplysninger fra andre myndigheter uten hinder av taushetsplikt, blant annet en regel om at taushetsplikt ikke hindrer «att en myndighet lämnar ut uppgifter om det är nödvändigt för

att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet». Videre hadde også svensk rett enkelte andre taushetspliktunntak. Behovet for endring ble begrunnet dels med kriminalitetsutviklingen i Sverige og et fragmentert og vanskelig tilgjengelig lovverk om unntak fra taushetsplikten som ble tolket ulikt av ulike myndigheter og enkeltansatte.⁶⁵

Lovendringene (lag 2025:170) og (lag 2025:934) i offentlighets- og sekretesslagen inneholder en opplysningsplikt som gjelder både etter begjæring fra politiet og kriminalitetsforebyggende myndigheter, men også på eget initiativ fra ulike forvaltningsorganer. Opplysningsplikten gjelder ikke hvis formålet bak den gjeldende taushetspliktbestemmelsen er viktigere etter en konkret forholdsmessighetsvurdering. I realiteten vil dermed loven inneholde en informasjonsdelingsadgang for kommunale tjenester og skoler til politiet og andre kriminalitetsforebyggende myndigheter når tjenestene selv anser at de har et behov for å dele informasjon. Videre har svensk rett etter desember 2025 også et mer generelt taushetspliktunntak mellom offentlige myndigheter av hensyn til kriminalitetsforebygging.

Den korte tiden som har gått siden den svenske loven trådte i kraft, har gjort at ekspertgruppen ikke har funnet informasjon, statistikk eller evalueringer av hvordan informasjonsdelingsadgangen fungerer i praksis.

5.4 MARAC-modellen i Storbritannia og Finland

5.4.1 Storbritannia

MARAC, som står for Multi-Agency Risk Assessment Conference, er et tverretattlig hjelpetilbud for personer som er utsatt for vold og mishandling i nære relasjoner.⁶⁶ Modellen består av tverretattlig risikovurdering for kvinner og menn som lever i høyrisikable partnerforhold. De ulike offentlige etatene går sammen for å risikovurdere situasjonen til den voldsutsatte, lage en sikkerhetsplan for den utsatte og følge opp med tiltak for å håndtere risikoen for vold, mishandling og i ytterste konsekvens partnerdrap.

⁶⁴ De statlige myndighetene er: Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Finansinspektionen, Fondtorgsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, Länsstyrelserna, Migrationsverket, Naturvårdsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Statens skolinspektion, Tillväxtverket, Transportstyrelsen, Utbetalningsmyndigheten og Utlandsmyndigheterna.

⁶⁵ Se Riksdagen, Beslut i korthet – Riksdagsbeslut 26 februari. Tilgjengelig på: <https://www.riksdagen.se/sv/utskick-bik/2025/feb/26/riksdagsbeslut-26-februari/>.

⁶⁶ Se ytterligere i SafeLivesUK, Multi-agency risk assessment conferences, tilgjengelig på: <https://safelives.org.uk/about-domestic-abuse/domestic-abuse-response-in-the-uk/what-is-a-marac/>.

I Storbritannia er MARAC-modellen utviklet av organisasjonen SafeLives UK, som ekspertgruppen har hatt et digitalt møte med. Ekspertgruppens forståelse av MARAC-modellen er basert på informasjon som fremkom i det digitale møtet, samt skriftlig informasjon og forskning ekspertgruppen har fått tilsendt i etterkant.

MARAC-modellen ble utviklet i Wales på grunnlag av at gjentatte evalueringer etter partnerdrap (Domestic Homicid Reviews), som pekte på at offentlige siloer og manglende samhandling var medvirkende årsaker til at enkelte partnerdrap ikke ble avverget.⁶⁷ Det overordnede formålet med MARAC-metodikken var å utvikle en arbeidsmetode som muliggjorde informasjonsdeling mellom offentlige myndigheter for å øke sikkerheten til voldsutsatte og voldsutsattes barn. I den opprinnelige MARAC-modellen deltok 16 offentlige tjenester, inkludert politiet, kriminalomsorgen, kommunen, helsevesenet, boligkontor, flyktningetjenesten og krisesenteret.⁶⁸

MARAC-modellen er ikke lovfestet i Storbritannia, men etablert gjennom ulike nasjonale strategiske handlingsplaner. Per desember 2025 er det 270 ulike operative MARAC-er i England, Wales, Nord-Irland og Skottland. Utbredelsen av modellen i ulike deler av Storbritannia er offentlig finansiert, og organisasjonen SafeLives har mottatt offentlig støtte for å utvikle nasjonale retningslinjer og veiledninger om modellen.

Det overordnende formålet med MARAC-modellen er å

1. beskytte sårbare ofre for mishandling i nære relasjoner
2. koordinere offentlige tiltak knyttet til barn, utøvere og utsatte for mishandling i nære relasjoner
3. forsøke å få utøveren til å endre atferd⁶⁹

I praksis håndterer MARAC-modellen utsatte voksne med høy risiko for vold i nære relasjoner. Dette utgjør om lag 10 % av de som er utsatt for mishandling i nære relasjoner og risiko for partnerdrap. For å kartlegge de utsatte med høyest

risiko benyttes risikokartleggingsverktøyet DASH – Domestic Abuse, Stalking and Honour-based abuse risk checklist.⁷⁰ Sjekklisten inneholder 24 ja/nei-spørsmål som skal kartlegge utsatte personers risikofaktorer. Sjekklisten benyttes av profesjonelle aktører, for eksempel en lege eller en krisesenteransatt, som kan henvise til MARAC ved høy risiko for mishandling i nære relasjoner. Den anbefalte grensen for å henvise er hvis 14 av 24 spørsmål på sjekklisten er kryssset av. Eksempler på spørsmål i sjekklisten er tatt inn som figur 5.5.

Hvis den antatt voldsutsatte identifiseres for å ha høy risiko, kan vedkommende bli henvist til en tverrfaglig innsats i et MARAC-møte. Anbefalingen etter MARAC-retningslinjene er at den utsatte informeres om at vedkommende vil bli henvist. Den utsatte har ikke selv adgang til å delta på MARAC-møtet. Den utsattes stemme blir representert ved en uavhengig Domestic Violence Advocate, som typisk er en representant fra en frivillig organisasjon for voldsutsatte.

Etter henvisning til en MARAC vurderes saken i møtet for å avgjøre om den skal drøftes videre. En MARAC er ikke en avgjørelsesmyndighet, men en arena for tverretattlig informasjonsutveksling og avklaring av hvilke tjenester og etater som kan iverksette ytterligere tiltak. Et typisk tiltak er en koordinert beskyttelsesplan for den voldsutsatte. I en slik koordinert tiltaksplan vil de ulike deltakende etatene kunne bidra med ulike tiltak, se tabell 5.3.

Hjemmelen for informasjonsdeling i MARAC-ene i Storbritannia er delvis samtykke fra den voldsutsatte og delvis en hjemmel som gir adgang til informasjonsdeling basert på å avverge alvorlig vold eller partnerdrap.⁷¹ Storbritannia har et annerledes rettssystem enn Norge og er basert på common law-tradisjoner. Taushetsplikten for offentlige ansatte er for eksempel delvis basert på common law og er ikke utelukkende regulert i lov, slik som i Norge.⁷² I utredningen vil det derfor ikke redegjøres nærmere om det rettslige grunnlaget for informasjonsdelingen i England, Wales, Nord-Irland og Skottland.⁷³ Rettssystemet i

⁶⁷ Den første MARAC-modellen ble utviklet i Cardiff i Wales i 2003.

⁶⁸ Police, probation, local authority, health, housing, refuge and the Women's Safety Unit. Se Rachel Robbins, Rachel mfl., «Domestic violence and multi-agency risk assessment conferences (MARACs): a scoping review.» *The journal of adult protection* 16.6 (2014): 389–398.

⁶⁹ «MARACs aim to: 1. safeguard adult victims; 2. make links with other public protection arrangements in relation to children, perpetrators and vulnerable adults; 3. safeguard agency staff; and 4. address the behaviour of the perpetrator», se ibid. s. 5.

⁷⁰ SafeLives, Dash Resources, tilgjengelig på: <https://safelives.org.uk/resources-for-professionals/dash-resources/>.

⁷¹ Se The Crime and Disorder Act 1998 og The Children Act 1989.

⁷² Se the common law duty of confidentiality.

⁷³ For en nærmere gjennomgang av det rettslige grunnlaget vises det for eksempel til informasjonsdelingsprotokollen til MARAC i Cheshire West and Chester, tilgjengelig på: <https://www.cheshirewestandchester.gov.uk/asset-library/high-risk-information-sharing-protocol-and-marac-operating-protocol-1.pdf>.

**SafeLives Dash risk checklist for use by Idvas and other non-police agencies²
for identification of risks when domestic abuse, 'honour'-based violence and/or
stalking are disclosed**

Please explain that the purpose of asking these questions is for the safety and protection of the individual concerned. Tick the box in the factor is present. Please use the comment box at the end of the form to expand on any answer. It is assumed that your main source of information is the victim. If this is not the case, please indicate in the right hand column		YES	NO	DON'T KNOW	State source of info if not the victim (eg police officer)
1.	Has the current incident resulted in injury? Please state what and whether this is the first injury.	☐	☐	☐	
2.	Are you very frightened? Comment:	☐	☐	☐	
3.	What are you afraid of? Is it further injury or violence? Please give an indication of what you think [name of abuser(s)] might do and to whom, including children. Comment:	☐	☐	☐	
4.	Do you feel isolated from family/friends? ie, does [name of abuser(s)] try to stop you from seeing friends/family/doctor or others? Comment:	☐	☐	☐	
5.	Are you feeling depressed or having suicidal thoughts?	☐	☐	☐	
6.	Have you separated or tried to separate from [name of abuser(s)] within the past year?	☐	☐	☐	
7.	Is there conflict over child contact?	☐	☐	☐	
8.	Does [name of abuser(s)] constantly text, call, contact, follow, stalk or harass you? Please expand to identify what and whether you believe that this is done deliberately to intimidate you? Consider the context and behaviour of what is being done	☐	☐	☐	
9.	Are you pregnant or have you recently had a baby (within the last 18 months)?	☐	☐	☐	
10.	Is the abuse happening more often?	☐	☐	☐	
11.	Is the abuse getting worse?	☐	☐	☐	
12.	Does [name of abuser(s)] try to control everything you do and/or are they excessively jealous? For example: in terms of relationships; who you see; being 'policed' at home; telling you what to wear. Considered 'honour'-based violence (HBV) and specify behaviour.	☐	☐	☐	

² Note: This checklist is consistent with the ACPO endorsed risk assessment model DASH 2009 for the police service.

Figur 5.5 Eksempler på spørsmål fra DASH-sjekklisen brukt i Storbritannia

Figurkilde: <https://safelives.org.uk/wp-content/uploads/Dash-without-guidance.pdf>

Tabell 5.3 Oversikt over mulige tiltak i etterkant av MARAC

Politiet	Straffeprosessuelle tvangsmidler mot utøveren, voldsalarm eller økt tilstedeværelse i den utsattes nabolag.
Helsevesenet	Økt fokus på årsaken til fysiske skader og at den voldsutsatte må møte helsepersonell alene uten følge av den antatte voldsutøveren.
IDVA (den uavhengige representanten fra den frivillige organisasjonen)	Informasjon til den utsatte om MARAC-prosessen.
Barnevernet	Vurdering av barnas hjemmesituasjon og behov for tiltak og eventuelle inngrep.
Boligkontor	Hjelp til å finne et alternativt oppholdssted eller kommunal bolig, ytelser til bolig.
Skolen	Informasjonsdeling blant lærere for å ha ekstra fokus på antatt utsatte barns hjemmesituasjon.

Finland er likere det norske, og det vil derfor bli fokusert mer på Finlands rettslige grunnlag for informasjonsdeling enn Storbritannias.⁷⁴

I Storbritannia er MARAC-modellen finansiert gjennom de deltakende etatenes budsjett, og deltakelse i de tverretatlige møtene anses som en del av arbeidsoppgavene til deltakende personell. Ulike politidistrikt i England, Wales, Nord-Irland og Skottland bidrar med polititjenestepersoner som har en koordinatorrolle i MARAC-ene. Denne koordinatorrollen er finansiert gjennom politiets budsjett. Videre bidrar også det britiske innenriksdepartementet med noe finansiering av MARAC-koordinatorer samt noe finansiell støtte til organisasjonen SafeLives UK, som har ansvaret for opplæring i MARAC-modellen og utarbeidelse av veiledere om modellen.

5.4.2 Finlands implementering av MARAC

Ekspertgruppen har avholdt et digitalt møte med Finnish Institute for Health and Welfare (THL) om Finlands implementering av MARAC-modellen. Modellen ble valgt som en tverretatlig modell for forebygging av mishandling i nære relasjoner i Finland på grunn av den offer-sentrerte innretningen til modellen. MARAC ble først innført som en prøveordning i Päijät-Häme-regionen og i de finske storbyene Helsinki og Oulu i 2010. Modellen ble innført gjennom et prosjekt ledet av THL, der THL hadde ansvaret for koordineringen og evalueringen.

I etterkant av prøveprosjektet, har det nasjonale finske politirådet utarbeidet reviderte kurs for polititjenestepersoner for å forebygge mishandling i nære relasjoner, og de har også utarbeidet en veileder om deltakelse i MARAC for politiet. I det finske statsbudsjettet for 2023 fikk også THL ekstra midler til å utvikle MARAC-modellen videre, herunder også i nye finske regioner og byer.

Gjennomføringen av MARAC i Finland er i hovedsak lik gjennomføringen i Storbritannia, med enkelte forskjeller. En finsk MARAC-prosess består av følgende steg:

1. Voldsutsatte identifiseres gjennom et nasjonalt screeningverktøy.
2. Risikokartleggingsverktøyet DASH brukes til risikovurdering.⁷⁵
3. Dersom høy risiko er identifisert gjennom DASH-skjemaet, blir den utsatte henvist til et MARAC-møte. Slik henvisning fordrer at den utsatte samtykker på et eget samtykkeskjema.
4. I MARAC-møtet blir det utarbeidet en tiltaksplan for å ivareta sikkerheten til den voldsutsatte og utsatte barn samt en eventuell mer detaljert plan for å følge opp den voldsutsatte.
5. MARAC-gruppen bidrar deretter med løpende oppfølging av den voldsutsatte.

I MARAC-møtene i Finland er minst følgende offentlige organer representert:

- politiet
- sosialtjenesten
- barnevernet

⁷⁴ Se punkt 5.4.2.

⁷⁵ Se punkt 5.4.1.

- krisesenter
- helsevesenet

I tillegg kan følgende aktører delta hvis det er behov for det:

- frivillige organisasjoner
- Victim Support Finland (en finsk organisasjon for voldsutsatte, som er en del av finsk Røde Kors)
- den psykiske helseverntjenesten
- rådgiver tilknyttet æresrelatert vold
- aktor i en eventuell straffesak

MARAC-gruppene møtes vanligvis én gang i måneden og behandler i gjennomsnitt 1–5 saker i hvert møte. I tillegg vil allerede henviste saker der den utsatte har fått en risikokartlegging og en sikkerhetsplan, følges opp i møtene. I motsetning til MARAC-ene i Storbritannia, der den voldsutsatte er representert av en tillitsperson fra en frivillig organisasjon, kan den utsatte selv delta i møtene hvis personen ønsker det.

Mishandling i nære relasjoner er et dynamisk og komplekst problem. Mishandlingen kan utvikle seg i tråd med ulike risikofaktorer hos gjerningspersonen og sårbarhetsfaktoren hos den utsatte. Av den grunn foretas det gjentatte risikovurderinger ved store endringer i den voldsutsattes situasjon som fører til ny risiko. Ved slike endringer utformes det eventuelt også nye sikkerhetsplaner. Slike endringer kan for eksempel være flytting, at voldsutøveren løslates fra soning, eller at den voldsutsatte innleder et nytt forhold med en annen antatt voldsutøver.

I Finland er informasjonsdelingen i MARAC-ene basert på samtykke fra den voldsutsatte. Ulike regioner har ulike samtykkeskjemaer. Felles for skjemaene er at den voldsutsatte må bestemme hvilke etater som skal få delta i MARAC-ene, og samtykke til dette. Et typisk eksempel kan være at den voldsutsatte ikke ønsker at en tjeneste de ikke har et forhold til, skal delta når det ikke er nødvendig. Videre kan den voldsutsatte også ønske at en spesiell velferdstjeneste ikke deltar i møtet, for eksempel barnevernet eller den psykiske helsetjenesten.

Taushetsplikten for de ulike deltakende etatene i MARAC-ene har ulikt grunnlag i ulike finske velferdslover, og de har også ulik rekkevidde. På dette området er finsk og norsk rett sammenlignbar. De ulike deltakende etatene i møtene må derfor forholde seg enten til generelle taushetspliktreguleringer eller taushetsplikt og taushetspliktunntak etter sektorspesifikke lover.

I tillegg til å fungere som arenaer for tverretatte samarbeid og informasjonsdeling opplyser THL at MARAC-møtene også har flere andre formål. Møtene bidrar til at ulike offentlige etater lærer hverandre å kjenne og lærer om hverandres oppgaver og regelverk. Velferdstjenester og tjenester som kan bidra til voldsutsattes sikkerhet, blir beskrevet som fragmentert, men MARAC-ene kan bidra til økt koordinering i dette fragmenterte systemet.

Finland har omkring 5,6 millioner innbyggere, omtrent likt som Norge. 16 av 22 velferdstjenesteregioner har et MARAC-tilbud. I 2024 ble det behandlet 254 saker i ulike MARAC-møter. Av disse var det 238 kvinner og 14 menn som var voldsutsatt. Flest saker ble henvist av finske krisesenter, deretter sosialtjenesten og politiet. I 31 % av sakene som ble henvist til et MARAC-møte, utarbeidet MARAC-gruppen en sikkerhetsplan for den voldsutsatte. I 43 % av sakene hadde det allerede blitt utarbeidet en slik sikkerhetsplan.

THL har publisert enkelte fagfelleevaluerte artikler om MARAC-modellen. Ingen av disse artiklene er basert på forskning med kontrollgrupper, men forskningen kan likevel gi en indikasjon på hvor effektiv en MARAC-prosess er i forebyggingen av mishandling i nære relasjoner. Forskningen underbygger viktigheten av at MARAC-gruppene har en konsistent sammensetning over tid med fast ledelse, sekretær og deltakende etater. Høy turnover i deltakende etater kan utfordre samarbeidet i samarbeidsmodellen. Videre viser forskningen at investeringen i tid blant de deltakende etatene er mer sentralt for samarbeidet enn egen finansiering av MARAC-gruppene. Den voldsutsatte kan bli tilstrekkelig sikret ved at de deltakende etatene treffer tiltak innenfor eget ansvars- og myndighetsområde. MARAC-modellen kan dermed ganske effektivt integreres innenfor eksisterende strukturer.

Om informasjonsdelingen viste kunnskapsoppsummeringen av eksisterende forskning foretatt av THL at samtykke til informasjonsdeling kun dekker taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger om den voldsutsatte, ikke voldsutøveren. Dette ble ansett som en begrensning for samarbeidet. Samtykkeinnhenting ble i seg selv ikke ansett som en begrensning for MARAC-prosessen, men prosessen ville ha hatt et bedre grunnlag med en klar lovhjemmel i stedet for å være samtykkebasert.

Et gjennomgående funn og en gjennomgående utfordring blant de ansatte i de deltakende etatene i MARAC-møtene var usikkerhet om taushetsplikt og informasjonsdeling. Denne usikkerheten førte

ofte til at ansatte unnlot å dele informasjon i MARAC-møtene.

En spørreundersøkelse gjennomført blant ansatte i deltakende etater viste at innføringen av MARAC førte til at 95 % av de ansatte rapporterte at de hadde en bedre forståelse av den voldsutsattes situasjon, 93 % av respondentene svarte at

de hadde mer kunnskap om andre etaters ansvarsområder og rolle, 90 % svarte at informasjonsdelingene mellom ulike etater hadde blitt forbedret, og 90 % av respondentene svarte at de hadde bedre koordinering og samarbeid enn før innføringen av MARAC.

Kapittel 6

Kunnskap fra tidligere utredninger

6.1 Innledning

Ekspertgruppen skal i henhold til mandatets punkt 4 bygge videre på tidligere utredninger, rapporter og evalueringer der samarbeid, informasjonsdeling og taushetspliktregelverket i kriminalitetsforebyggende arbeid har blitt vurdert. Kapitlet gjennomgår hvilke utfordringer som har blitt identifisert i de tidligere utredningene, samt hvilke tiltak som har blitt foreslått, og hva som er statusen på oppfølgingen av forslagene.

I det følgende gjennomgås utredningene, rapportene og evalueringene nevnt i mandatet. Ekspertgruppen har i tillegg valgt å ta med enkelte andre utredninger, rapporter og evalueringer som er relevante.¹ Det understrekes at de ulike dokumentene som behandles, utreder forskjellige spørsmål. Noen av dem evaluerer konkrete hendelser, mens andre utreder og gir råd om viktige samfunnsutfordringer generelt. Enkelte av dokumentene er underlagt utredningsinstruksens krav, mens andre ikke er det. Det vil være forskjellig fokus og krav til representativitet og grundighet for en norsk offentlig utredning (NOU) sammenlignet med en evaluering av en alvorlig hendelse utført for en etat.

De tidligere utredningene er sortert tematisk etter kriminalitetsområdene nevnt i ekspertgruppens mandat. Utredninger om kriminalitet som begås av barn og unge behandles i punkt 6.2, utredninger om vold og overgrep i nære relasjoner i punkt 6.3 og utredninger om voldelig ekstremisme i punkt 6.4. Punkt 6.5 inneholder en samlet oppsummering av de viktigste funnene om samarbeid, informasjonsdeling og taushetsplikt i de tidligere utredningene.

¹ I tillegg til dokumentene nevnt i ekspertgruppens mandat i punkt 4 gjennomgås følgende i kapitlet: Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot barne- og ungdomskriminalitet Dokument 3:15 (2024–2025), NOU 2024: 13, Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019, 25. juni-evalueringen, 22. juli-kommisjonen og evalueringen av politiets og PSTs forebyggende innsats i forkant av drapet på Kampen i august 2025.

6.2 Kriminalitet som begås av barn og unge

6.2.1 De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt

6.2.1.1 Mandat og målgruppe

Den hurtigarbeidende ekspertgruppen om tiltak for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet, ble oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet 22. august 2024 og avga sin rapport 13. mars 2025.² Gruppen var ledet av Knut Storberget. Mandatet til gruppen var å vurdere tiltak rettet mot barn og unge under 18 år som har store oppfølgingsbehov, og som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Gruppen skulle også vurdere hvordan hensynet til barnets beste og samfunnsvernet best kunne ivaretas.³

Kriminalitetsforebygging rettet mot bredere grupper av barn og unge var ikke en del av ekspertgruppens mandat, men rapporten understreker viktigheten av slik forebygging.⁴ Ekspertgruppe-rapporten fremhever at for å lykkes i det forebyggende arbeidet med barne- og ungdomskriminalitet, så er det viktig å jobbe i to spor samtidig. Det er sentralt både å hindre at barn kommer inn i kriminalitet og å hjelpe barna ut når de er kommet inn i den.⁵

² Ekspertgruppen om tiltak for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet, De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/de-er-vare-barn-om-a-holde-hodet-kaldt-og-hjertet-varmt/id3091259/>. Rapporten er avgitt med dissens fra ekspertgruppemedlem Havre, som dissenterte mot rapporten i sin helhet inkludert tittelen som ble valgt, mandatforståelsen, problemforståelsen, situasjonsforståelsen og forslagene til tiltak. I det følgende vises det til flertallets syn når det henvises til rapporten.

³ De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt s. 17.

⁴ De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt s. 22.

⁵ De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt s. 94.

6.2.1.2 Identifiserte problemer knyttet til samarbeid og informasjonsdeling

Beskrivelsen av dette problembildet tar utgangspunkt i utfordringene som skisseres i ekspertgrupperapportens kapittel 5.6 *Samarbeid mellom sektorene*. Rapporten peker på følgende utfordringer:

Manglende samarbeid og koordinering mellom tjenestene

Det er ofte uklart hvilken tjeneste som har ansvar for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet, og tjenestene jobber ofte parallelt uten å samordne innsatsen selv om det finnes en lovfestet plikt til samarbeid. Dette kan føre til at barn ikke får den helhetlige hjelpen de har behov for.⁶

Det mangler ofte en felles plan og struktur for hvordan hjelpen skal gis. Dette kan føre til at barn med sammensatte behov ikke får helhetlig hjelp, og at innsatsen blir fragmentert og lite effektiv. Det er særlig utfordrende når barnet har behov for samtidige tiltak fra barnevernet, skolen, spesialisthelsetjenesten og politiet.⁷

Overlappende ansvar gir risiko for at ingen tar hovedansvar

Når flere sektorer har ansvar for tiltak rettet mot barn og unge som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet, kan det føre til at ingen tar ledelsen i sektorene og tjenestene imellom. Dette kan skape usikkerhet og kan føre til at viktige tiltak ikke blir gjennomført.⁸

Flere sektorer har ansvar for barn med komplekse behov, men ansvarsfordelingen er ofte uklar og utydelig. Dette skaper risiko for at ingen tar ledelsen i saken. Når det ikke er tydelig hvem som skal koordinere innsatsen, kan viktige tiltak utebli. Rapporten peker på behovet for en tydelig ansvarsplassering, for eksempel at én tjeneste får rollen som koordinator og «bærer den gule vesken».⁹

6.2.1.3 Manglende eller for dårlige strukturer for samarbeid på tvers

Det finnes få eller svake systemer som legger til rette for samarbeid mellom justis-, helse- og oppvekstsektoren. Samarbeid blir derfor i for stor grad avhengig av enkeltpersoners initiativ og engasjement.¹⁰

Det mangler systemer som sikrer at samarbeid skjer tidlig og systematisk. Uten slike strukturer blir det vanskelig å avdekke barns behov for andre tjenester og sikre at hjelpen kommer på rett tidspunkt.¹¹

Storberget-gruppen fremhevet også at manglende systematisering og deling av den informasjonen som finnes om barnet mellom ulike aktører, er hovedårsaken til at aktørene opplever at barnet ikke er tilstrekkelig kartlagt eller kartlegges for mye. Manglende helhetlig systematisering av barnets situasjon fører derfor til at barnet ikke får nødvendig og samordnet hjelp.

Manglende kunnskap om andre tjenester og sektorer

Tjenestene kjenner ikke godt nok til hverandres roller, ansvar og tilbud. Dette svekker evnen til å samarbeide effektivt og forstå barnets helhetlige behov. Manglende kunnskap om hverandres tilbud kan føre til misforståelser og manglende henvisninger. For eksempel kan ansatte i skole eller helsevesen være usikre på hva barnevernet kan bidra med, og motsatt. Uten tilstrekkelig kunnskap om hverandres roller blir det vanskelig å samarbeide effektivt og gi barnet riktig hjelp.¹²

Tjenestene og sektorene mangler en felles virkelighetsforståelse

Ulike fagmiljøer har ulike perspektiver og prioriteringer. Dette kan føre til uenighet om hva som er barnets behov, og hvilke tiltak som er nødvendige. For eksempel kan helsevesenet vektlegge psykiske lidelser, mens politiet fokuserer på kriminalitet og barnevernet på omsorgssvikt. Uten en felles forståelse av barnets helhetlige situasjon, blir det vanskelig å samordne innsatsen og jobbe mot felles mål.¹³

⁶ De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt s. 165.

⁷ De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt s. 166.

⁸ De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt s. 167.

⁹ De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt s. 200.

¹⁰ De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt s. 169.

¹¹ Ibid.

¹² De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt s. 169.

¹³ De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt s. 170.

Taushetsplikten kan være til hinder for nødvendig informasjonsdeling i samarbeid

Konsekvensene av brudd på taushetsplikten, som straff, fører til at yrkesutøvere som er i tvil om vilkårene for informasjonsdeling er oppfylt, velger å la være å dele informasjon. Strengt regler om taushetsplikt gjør det vanskelig å dele relevant informasjon mellom sektorer. Dette kan hindre tidlig innsats og koordinert oppfølging.¹⁴

Tjenestene er ofte usikre på hvilken informasjon de har lov til å dele med andre tjenester, og hvordan de skal tolke taushetsplikt- og personvernregelverket. Dette fører til at informasjon ikke deles, selv når det finnes hjemler for det. Det pekes på behov for bedre opplæring og veiledning om taushetsplikt og informasjonsdeling. Samtykke etter forvaltningsloven og sær- og sektorlover er hovedregelen for informasjonsdeling, men foreldre kan nekte å gi samtykke samt trekke samtykket tilbake. Barn over 16 år kan selv nekte at helseopplysninger deles. Dette kan føre til at barnet ikke får nødvendig hjelp, fordi viktig informasjon ikke når frem til relevante tjenester.¹⁵

6.2.1.4 Foreslåtte tiltak knyttet til samarbeid og informasjonsdeling

Den overordnede tankegangen bak tiltakene i ekspertgruppens rapport er følgende:

- Tiltakene skal bygge ut og tette hull mellom eksisterende strukturer og tiltak.
- Nye tiltak bør forenkle og samordne og ikke komplisere eksisterende strukturer.
- Hensynet til barnets beste skal ha stor vekt i utformingen av tiltak.
- Tiltakene må rette seg mot alle deler av barnets liv samtidig.¹⁶

Ekspertgruppen foreslår til sammen 20 tiltak der følgende tre tiltak er mest relevante for tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling:

Utredning av endringer i reglene om taushetsplikt

Tiltaket innebærer en anbefaling om at endringer i regelverket om taushetsplikt og informasjonsdeling må utredes. I likhet med flere andre utred-

ninger mener ekspertgruppen at utvidet adgang til informasjonsdeling kombinert med mer formalisert samarbeid kan bidra til økt deling og samordnet innsats. Rapporten viser blant annet til den danske retsplejeloven § 115 og mener det er behov for å vurdere endringer i norske regler i tråd med denne danske modellen.¹⁷

Gul vest-rolle

Tiltaket handler om koordineringsansvar i kompliserte saker der barn begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Barnevernstjenesten er foreslått å ta et hovedansvar for samarbeidet i slike saker. Tiltaket innebærer at barnevernstjenesten tilføres ressurser og kompetanse i ledelse og tilrettelegging av samarbeid i kompliserte saker. Det er i tillegg foreslått utarbeidet en felles fagmodell for tilrettelegging av samarbeidsprosesser. Statsforvalteren er foreslått å gi opplæring og støtte til tjenestene med utgangspunkt i fagmodellen som utarbeides.¹⁸

Rød knapp-samarbeid

Den hurtigarbeidende ekspertgruppen foreslo også en ny regional samarbeidsstruktur i saker med akutt og alvorlig bekymring for barn. Prinsippene for Rød knapp-samarbeid er inspirert av beredskapsarbeid ved alvorlige hendelser. Målet er at tjenester raskt, og innen tre dager, skal etablere kontakt med hverandre for å hjelpe barnet for å unngå videre eskalering av situasjonen. Det foreslås at politi, Bufetat/BFE, spesialisthelsetjenesten og barnevernstjenesten skal inngå i dette samarbeidet. Det er Bufetat som er ment å organisere og lede strukturen. Det anslås at det kan være aktuelt med 50–100 saker der dette samarbeidet utløses i året og terskelen er ment å være høy.¹⁹

6.2.1.5 Status på oppfølging

Rapporten ble i sin helhet sendt på høring med høringsfrist 15. september 2025. Det kom inn 119 høringssvar. Det videre arbeidet med oppfølgingen skjer i i samarbeid mellom Barne- og familiedepartementet og Justis- og beredskaps-

¹⁴ De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt s. 171.

¹⁵ De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt s. 173.

¹⁶ De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt s. 38.

¹⁷ De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt s. 222.

¹⁸ De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt s. 202.

¹⁹ De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt s. 211.

departementet.²⁰ Forslaget om å utrede endringer i reglene om taushetsplikt er en del av bakgrunnen for at denne ekspertgruppen ble oppnevnt.

6.2.2 Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot barne- og ungdomskriminalitet

6.2.2.1 Innledning

I juni 2025 konkluderte Riksrevisjonen med at myndighetenes innsats mot barne- og ungdomskriminalitet er dels kritikkverdig og dels sterkt kritikkverdig.²¹ Riksrevisjonens undersøkelse gjaldt forebygging på selektert og indikert nivå. Målet for undersøkelsen var å vurdere i hvilken grad myndighetenes innsats for å forebygge og håndtere barne- og ungdomskriminalitet er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. I det følgende vil Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger som er knyttet til samarbeid og informasjonsdeling, bli gjennomgått.

6.2.2.2 Manglende kontinuitet og fleksibilitet i de kriminalitetsforebyggende virkemidlene

Riksrevisjonen påpeker i sin revisjonsrapport at barne- og ungdomskriminalitet er et komplekst samfunnsproblem.²² Barn- og unge i målgruppen for å begå kriminalitet trenger oppfølging i form av et sammensatt tjenestetilbud. Ansvaret for å forebygge og håndtere barne- og ungdomskriminalitet er spredd mellom ulike sektorer, og innsatsen involverer både nasjonale, regionale og lokale myndigheter. For å lykkes i det forebyg-

gende arbeidet er det viktig med godt samarbeid og samordning på ulike nivåer. Dette er avgjørende for å sikre barnets beste og spare samfunnet for økonomiske kostnader og menneskelig lidelse.²³

Forebygging er i stor grad hendelsesstyrt og det fordrer en viss fleksibilitet i tjenestene og virkemidlene. Det handler om at tjenesteapparatet må ha mulighet til å snu seg rundt raskt og gi individrettet hjelp ved behov. En slik måte å jobbe på skiller seg fra arbeidsformer i det tradisjonelle tjenesteapparatet med saksbehandlingstid og vedtakslinjer. Hyppig utskifting av ansatte i barnevernet gjør også oppfølgingen sårbar.²⁴

De organisatoriske og ressursmessige rammene må legge til rette for kontinuitet og forutsigbarhet. I dag er det forebyggende arbeidet i for stor grad driftet på midlertidige prosjektmidler. Noen av Riksrevisjonens informanter har også reist problemstillingen om oppsøkende og utadrettede tjenester burde være lovpålagte.

6.2.2.3 Det kriminalitetsforebyggende arbeidet er preget av utydelige roller og ansvarsforhold

Kommunestyret skal vedta en plan for kommunenes forebyggende arbeid. Denne planen skal beskrive målene for arbeidet, organiseringen av det og fordelingen mellom kommunale etater samt samarbeidet etatene imellom, jf. barnevernsloven § 15-1.

Et godt forebyggende arbeid kjennetegnes av tydelige definerte roller for ulike instanser og riktig dimensjonering av tjenestetilbudet. Riksrevisjonen viser til at kun omtrent halvparten av landets kommuner har vedtatt en forebyggende plan, og mange av kommunene har heller ikke integrert den forebyggende planen i sine overordnende planverk.

Riksrevisjonens undersøkelser viser at det mangler en omforent forståelse av roller og ansvar i det forebyggende arbeidet på kommunalt nivå. Barnevernsreformen bidro heller ikke til noen tydeliggjøring av dette ansvaret, jf. Riksrevisjonens rapport.

Ifølge Riksrevisjonen understreker trenden med lavere alder på barn og unge som begår kriminalitet, behovet for å prioritere den tidlige innsatsen i det forebyggende arbeidet. Videre understreker Riksrevisjonen at de har identifisert sektorinndeling og silotekning på bekostning av

²⁰ Justis- og beredskapsdepartementet, Høring – Rapport fra ekspertgruppen om tiltak for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-rapport-fra-ekspertgruppen-om-tiltak-for-barn-som-begar-gjentatt-eller-alvorlig-kriminalitet/id3099180/>.

²¹ Se Riksrevisjonen, Dokument 3:15 (2024–2025). Tilgjengelig på: <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2024-2025/myndighetenes-innsats-mot-barne-og-ungdomskriminalitet.pdf>. Riksrevisjonen konkluderte med at det var sterkt kritikkverdig at mindreårige blir plassert i fengsel for voksne i strid med FNs barnekonvensjon. Det var videre kritikkverdig at Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet ikke har fulgt kommuner tilstrekkelig opp knyttet til kommunenes ansvar for forebygging av barne- og ungdomskriminalitet, at Justis- og beredskapsdepartementet ikke har bidratt tilstrekkelig til en mer effektiv straffesaksjede, og at Barne- og familiedepartementet ikke har sørget for et tilstrekkelig tilbud i barnevernsinstitusjoner til barn og unge som begår eller er i risiko for å begå lovbrudd.

²² Dokument 3:15 (2024–2025) s. 91.

²³ Dokument 3:15 (2024–2025) s. 13.

²⁴ Dokument 3:15 (2024–2025) s. 14.

helhetlig tekning og samarbeid i sine undersøkelser av det forebyggende arbeidet. Denne utfordringen har vært særlig tydelig blant SLT-koordinatorer.

Manglende samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og barnevernstjenesten fører til at barn med utfordringer innenfor rus og psykisk helse ikke får nødvendig hjelp. Samarbeidsbestemmelsene i velferdstjenestelovgivningen har så langt ikke ført til endringer.

6.2.2.4 *Svak styring fra nasjonale myndigheter*

Riksrevisjonens undersøkelser viser at det er svake styringssignaler og få faglige retningslinjer på det kriminalitetsforebyggende feltet. Kommunale aktører må ofte hente faglig påfyll fra andre kommuner, og det mangler faglige retningslinjer fra statlig hold. Flere opplever det som utfordrende at det mangler faglige retningslinjer fra nasjonale myndigheter i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Staten har et ansvar for å gi kommunene muligheter til å løse oppgavene de er pålagt til det beste for innbyggerne. Riksrevisjonen vurderer det som kritikkverdig at Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet, sammen med andre departementer, ikke har fulgt opp at kommunene i tilstrekkelig grad ivaretar sitt ansvar for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet.

Ansvar for forebygging er i stor grad et kommunalt ansvar. Riksrevisjonen påpeker at det er for få føringer fra statlige myndigheter om rolle- og ansvarsfordeling innad i kommuner. Det fører til at det forebyggende arbeidet kan bli mer krevende og mindre effektivt. Iverksetting av virkemidler blir også sårbart for lokale variasjoner.

6.2.2.5 *Oppfølging av barn og unge er ikke tilstrekkelig helhetlig og koordinert*

Forebygging av barne- og ungdomskriminalitet forutsetter samarbeid mellom sektorer og forvaltningsnivåer. Riksrevisjonen betegner barne- og ungdomskriminalitet som et gjenstridig problem og henviser til sammensatte utfordringer som krever innsats fra flere instanser samtidig.

Politiet har plikt til å melde fra til barnevernstjenesten når et barn blant annet har vist alvorlige atferdsvansker ved å begå alvorlige eller gjentatte lovbrudd, jf. barnevernsloven § 13-2. Riksrevisjonen har identifisert ulik praksis knyttet til når og i hvilke saker politiet informerer barnevernstjenesten om at politiet starter etterforskning og gjennomfører avhør av mindreårige. Politiet har gitt

uttrykk for at det kan være tidkrevende å komme i dialog med saksbehandlere i barnevernet som kjenner saken. Barnevernet etterlyser på sin side mer informasjon fra politiet for bedre å kunne vurdere tiltak.

Riksrevisjonens undersøkelser har også avdekket svakheter i samarbeidet mellom ulike tjenester når barn og unge flytter ut av barnevernsinstitusjoner eller løslates fra fengsel.

Undersøkelsen viser at en viktig årsak til samarbeidsutfordringene mellom ulike tjenester kan være ulike kulturer innenfor sektorene og forvaltningsnivåene som leverer tjenestene. Sektorene har noe ulik problemforståelse og prioriteringer, og tjenestene får ulike føringer fra sine direktører og departementer. For å få til et godt samarbeid må tjenestene ofte gjøre endringer i sin etablerte praksis, noe aktørene opplever som utfordrende.

6.2.2.6 *Særlig om Riksrevisjonens undersøkelser om taushetsplikten*

Ansatte i offentlig forvaltning som jobber med forebygging, må daglig vurdere regler om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Reglene om taushetsplikt kan være noe forskjellig mellom de ulike forvaltningsorganene, og det har betydning for det tverretatlige samarbeidet.

Ifølge Riksrevisjonens undersøkelser varierer det om tjenestene opplever at taushetsplikten er en barriere for å få til god tverrfaglig oppfølging av barn og unge. Dersom ulike aktører tolker taushetsplikten ulikt, kan det oppstå samarbeidsutfordringer. I en av kommunene Riksrevisjonen undersøkte særskilt i revisjonsprosessen, førte ulik forståelse av taushetsplikten til at sentrale aktører i perioder koblet seg av samarbeidet. I den aktuelle kommunen ble taushetsplikten opplevd som en barriere.

6.2.2.7 *Riksrevisjonens anbefalinger*

Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet videreutvikler samordningen mellom relevante tjenester på tvers av sektorer og ulike forvaltningsnivåer. Departementet bør også bidra til bedre tverrsektoriell samhandling mellom statlige og kommunale aktører. Dette skal sikre gode overganger når barn og unge flytter ut av barnevernsinstitusjoner eller løslates fra fengsel. Riksrevisjonen mener videre at departementet bør legge til rette for bedre samhandling og informasjonsutveksling mellom politiet og de kommunale barnevernstjenestene.

I oppfølgingen av Riksrevisjonens kritikk har Justis- og beredskapsdepartementet blant annet gitt et oppdrag til etatssamarbeidet om å utrede roller og ansvar i forebygging av barne- og ungdomskriminalitet, herunder også utredning av mulige regelendringer.²⁵ Etatssamarbeidet har frist til oktober 2026 og juni 2027 til å levere utredningen. Se omtale om etatssamarbeidets oppdrag i punkt 6.2.3.

6.2.3 Oppdrag til etatssamarbeidet

6.2.3.1 Mandat og målgruppe

Etatssamarbeidet for utsatte barn og unge ble etablert i 2022 for å sikre helhetlig og koordinert hjelp til barn og unge på tvers av 13 etater og 7 departementer.²⁶

Departementenes kjernegruppe for utsatte barn og unge (KUBU) ga i tildelingsbrev for 2024 et oppdrag til etatssamarbeidet om å utarbeide veiledning om kommunens forebyggende ansvar innen oppvekstområdet.²⁷ Bufdir fikk i oppdrag å lede arbeidet.

Oppdraget skulle gi klarere støtte til hvordan kommunene kan jobbe mer systematisk, tverrsektorielt og planbasert, blant annet gjennom bedre samordning av statlige veiledere og tydeliggjøring av krav knyttet til planer etter barnevernsloven, folkehelseloven og plan- og bygningsloven.

Etatssamarbeidet fikk også i oppdrag å vurdere hvordan kommunene forstår forebyggingspliktene i sektorlovgivningen, inkludert ansvaret for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet, som del av en helhetlig forebyggingsinnsats.

Den første leveransen fra etatssamarbeidet omfatter en samlet beskrivelse av kommunenes utfordringsbilde i det forebyggende arbeidet, basert på både etatenes egne analyser og en kartlegging av kommunenes praksis og behov, foretatt

av Rambøll. Rambølls rapport viste at kommunene arbeider svært ulikt, at forebyggingsansvaret oppleves utydelig og fragmentert, og at økonomi, regelverkskompleksitet og mangelfulle strukturer for samarbeid og informasjonsdeling gjør det utfordrende å jobbe helhetlig og systematisk. Etatssamarbeidet konkluderte på bakgrunn av dette med at det er et behov for tydeligere statlig samordning, felles forståelse av forebygging og styrket tverrsektorielt samarbeid.

I 2026 ba KUBU om tilleggsføringer i forebyggingsoppdraget for å styrke innsatsen overfor barn og unge som begår eller står i fare for å begå eller utnyttes til kriminalitet.

Departementene presiserte følgende i oppdraget:

1. *Vurdere strukturer for veiledning og kompetansestøtte*

Det skal vurderes hvordan eksisterende strukturer kan bidra mer effektivt til kommunenes kriminalitetsforebyggende arbeid. Dette kan inkludere statsforvalter, etatene, kompetansesentre, fylkeskommuner og frivillige organisasjoner. Listen er ikke uttømmende.

2. *Videreutvikle Oppvektspakken*

Oppvektspakken skal videreutvikles med særskilt veiledning og kompetansestøtte til kommunene knyttet til kriminalitetsforebygging. Kommunenes arbeid med og oppfølging av barn og unge som begår eller er i risiko for å begå kriminalitet, skal prioriteres. Arbeidet skal støtte innsatsen overfor enkeltbarn og deres familier så vel som tiltak rettet mot grupper eller nettverk av ungdommer.²⁸

I tillegg til dette har Etatssamarbeidet i tildelingsbrev for 2026 fått et oppdrag om å utrede roller og ansvar i forebygging av barne- og ungdomskriminalitet. Dette tilleggsoppdraget omfatter to delleveranser:

- Delleveranse 1 innebærer å utrede en helhetlig oversikt og vurdering av hvordan ansvar, oppgaver og virkemidler er regulert og organisert, med sikte på å identifisere eventuelle overlapp, uklarheter eller mangler i oppfølgingen av barn og unge i risikosonen samt deres familier. Fristen er 1. oktober 2026.
- Delleveranse 2 innebærer å utrede om gjeldende reguleringer er tilstrekkelig tydelige og helhetlige, og om det er behov for forenklinger eller justeringer i regelverket for å tydelig-

²⁵ Se ytterligere i punkt 6.2.3.

²⁶ Etater: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Arbeids- og velferdsdirektoratet (Avdire), Folkehelseinstituttet (FHI), Helsedirektoratet (Hdir), Husbanken, Integreerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI), Medietilsynet, Politidirektoratet (POD), Sekretariatet for konfliktrådene (SfK), Statped, Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utdanningsdirektoratet (Udir). Departementer: Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Kulturdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet.

²⁷ Se Barne- og familiedepartementet, Tildelingsbrev til Bufdir 2024 oppdrag 7 i tillegg 2 til Bufdirs tildelingsbrev den 06.05.2024. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/contentassets/e3c03f39789d433a9ade95467740b6ab/tildelingsbrev-til-bufdir-2024-tillegg-nr.-2.pdf>.

²⁸ Se nærmere forklaring i punkt 6.2.3.3.

gjøre, samle eller styrke det kriminalitetsforebyggende ansvaret. Som en del av utredningen skal det foreslås tiltak som kan bidra til å styrke koordineringen der det i dag finnes mangler. Fristen er 1. juni 2027.

6.2.3.2 Identifisert problembilde knyttet til samarbeid og informasjonsdeling

Overordnet viser rapportene fra etatssamarbeidet at kommunene anser det forebyggende arbeidet som viktig, men at de står overfor flere strukturelle og praktiske utfordringer som hindrer helhetlig innsats for gode oppvekstvilkår. Utfordringene er sammensatte og gjelder både økonomi, organisering, forståelse og samarbeid.

Begrenset økonomi, ressurser og handlingsrom

Mange kommuner opplever stram økonomi og begrensede ressurser, noe som gjør det vanskelig å prioritere forebyggende arbeid. Når midlene er knappe, kuttes det ofte i lavterskeltilbud og tjenester til barn og unge, som helsestasjon, skolehelsetjeneste og fritidstilbud. Uforutsigbar finansiering og prosjektbaserte tilskuddsordninger bidrar til kortsiktighet og fragmentering, og kommunene etterlyser mer stabile driftsmidler. I tillegg er det juridiske handlingsrommet begrenset, med høye og overlappende krav fra staten som gjør prioritering krevende.

Fragmentert og sektorisert styring fra statlig nivå

Lovverket og veiledningen som kommunene mottar fra statlige aktører, er ofte fragmentert og ikke tilstrekkelig koordinert mellom sektorene. Dette fører til at statlige sektorsiloer forplanter seg ned til kommunalt nivå, med en risiko for å hemme kommunens evne til å jobbe helhetlig og tverrsektorielt i det kriminalitetsforebyggende arbeidet rettet mot barn og unge. Kommunene etterlyser bedre samordning av styringssignaler og virkemidler fra departementer og direktorater, slik at de lettere kan jobbe helhetlig og tverrsektorielt i sitt forebyggende arbeid.

Ulik forståelse og begrepsbruk i forebyggingsarbeidet

Kommuner opplever at det er uklart hvem som har ansvar for hva i det forebyggende arbeidet. Ulik faglig bakgrunn og sektorperspektiv gir forskjellige forståelser av hva forebygging innebærer. Noen kommuner legger vekt på å forhindre konkrete problemer, mens andre inkluderer bredere

samfunnsutfordringer som levekår og fattigdom i kriminalitetsforebyggingen. Slik variasjon kan skape uklarhet om ansvar og retning, og kan bidra til ansvarspulverisering. Ulik begrepsbruk gjør det vanskelig å etablere felles mål og prioriteringer. Når tjenestene ikke har en felles virkelighetsforståelse, kan det føre til motstridende vurderinger og tiltak som ikke er samordnet, noe som svekker effekten av det forebyggende arbeidet.

Manglende strukturer og kultur for samarbeid

Det er stor variasjon mellom kommuner i hvor godt de lykkes med samarbeid på tvers av sektorer og tjenester. Enkelte kommuner mangler faste strukturer og rutiner som legger til rette for samarbeid. Ulikt fokus, manglende kjennskap til andre tjenester og fravær av felles forståelse gjør det vanskelig å bygge sammenhengende tiltakskjeder og sikre tidlig innsats.

I tillegg peker rapportene fra etatssamarbeidet på utfordringer knyttet til informasjonsdeling. For at samarbeid i enkeltsaker skal fungere, må det være etablerte rutiner for informasjonsutveksling og tilstrekkelig kunnskap om andre sektors ansvar.

Utilgjengelig og fragmentert kunnskapsgrunnlag

Kommunene har tilgang til mange kunnskapskilder, men disse formidles ofte sektorvis og som enkelttiltak, noe som gjør det vanskelig å få oversikt og anvende den tilgjengelige kunnskapen om forebygging på en helhetlig måte. Enkelte kommuner mangler intern kompetanse til å analysere og bruke statistikk og data effektivt i forebyggingsarbeidet. Dette kan svekke evnen til å identifisere lokale utfordringer og utvikle treffsikre tiltak. Kommunene etterlyser støtte til å bruke kunnskapsgrunnlaget mer strategisk i planarbeid og tjenesteutvikling.

Manglende kjennskap til andre tjenester

Tjenestene i kommunen har ofte begrenset kunnskap om hverandres roller, ansvar og regelverk. Dette svekker evnen til å samarbeide effektivt og identifisere barn som har behov for hjelp på tvers av sektorer. Uten tilstrekkelig innsikt i hva andre tjenester kan bidra med, blir det vanskelig å bygge helhetlige tiltakskjeder. Når tjenestene ikke har en felles virkelighetsforståelse, kan det føre til motstridende vurderinger og tiltak som ikke er samordnet, noe som svekker effekten av det forebyggende arbeidet.

6.2.3.3 Foreslåtte tiltak

Fire tiltak foreslås i delrapportene levert til KUBU av etatssamarbeidet:

Utvikling av en tverrsektoriell oppvekstpakke

Tiltaket har som mål å støtte kommunene i å arbeide mer helhetlig og samordnet med barn og unges oppvekstsvilkår. Dette skal gjøres gjennom utvikling av en tverrsektoriell oppvekstpakke som samler, forbedrer og videreutvikler eksisterende veiledning og faglig støtte.

Tiltaket innebærer:

- Kartlegging og forenkling av dagens veiledere og fagstøtte, slik at kommunene lettere finner frem til relevant innhold.
 - Utvikling av nye elementer som skal
 - skape felles forståelse av forebygging og risiko-/beskyttelsesfaktorer, blant annet gjennom en norsk modell av den svenske «forebyggingsstjernen»²⁹
 - utarbeide en pedagogisk fremstilling av kommunenes ansvar etter gjeldende regelverk
 - støtte kommunenes planarbeid og oversiktsarbeid på oppvekstområdet
- I tillegg skal det utarbeides en tydelig implementeringsplan for å sikre at oppvekstpakken tas i bruk. Her skal relevante aktører som statsforvalterembetene, fylkeskommuner, kompetansemiljøer og frivillige organisasjoner involveres aktivt i implementeringsarbeidet.

Utredning av strukturer for veiledning og kompetansestøtte til kommunene

Formålet er å få oversikt over hvilke aktører som gir kommunene veiledning og kompetansestøtte i arbeidet med barn og unges oppvekstsvilkår (fase 1), og vurdere hvordan denne innsatsen kan samordnes bedre (fase 2).

Utrede behov for regelverksendringer

Tiltaket går ut på å vurdere om det er behov for å klargjøre og samordne eksisterende lovpålagte plikter kommunen har i arbeidet med barns oppvekstsvilkår.

Utrede mer stabil finansiering av kommunens arbeid på oppvekstområdet

Tiltaket innebærer å utrede hvordan staten finansierer kommunens arbeid med barns oppvekstsvilkår, med særlig vekt på tiltak og innsatser som ikke er lovpålagte, og vurdere hvordan finansieringen kan bli mer stabil, forutsigbar og samordnet.

6.3 Vold og overgrep i nære relasjoner

6.3.1 NOU 2020: 17 Varslede drap? – Partnerdrapsutvalgets utredning

6.3.1.1 Mandat

Partnerdrapsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. oktober 2018 for «å gjennomgå saker om drap der gjerningspersonen er daværende eller tidligere partner». Målet med denne gjennomgangen var å avdekke om og i hvilken grad hjelpeapparatet sviktet i håndteringen før drapet. Utvalget skulle gi anbefalinger som kunne bidra til å forebygge slike drap i fremtiden. Partnerdrapsutvalget avga sin utredning til Justis- og beredskapsdepartementet 15. desember 2020.

Utvalgets gjennomgang av 19 konkrete partnerdrapssaker ga innsikt i gjennomgående utfordringer i hjelpeapparatets håndtering.

6.3.1.2 Identifisert problembilde knyttet til samarbeid og informasjonsdeling

Det trekkes frem fem hovedutfordringer knyttet til samarbeid og informasjonsdeling i forebygging av partnerdrap i utvalgets utredning:

Mangelfull kunnskap og kompetanse i hjelpeapparatet

Utvalget mener at det blant annet er manglende forståelse for partnervold og for lav voldskompetanse generelt i hjelpeapparatet. Det mangler også kunnskap om risikofaktorer og hvordan disse bør vurderes og håndteres. Risikoen ble ofte undervurdert. Det var en viktig årsak til at forebyggende tiltak ikke ble iverksatt tidsnok. I tillegg manglet hjelpeapparatet ofte kompetanse på samtaler med personer i krevende livssituasjoner. De manglet også kulturforståelse, og de hadde lav kultursensitivitet. Utvalget peker også på at hjelpeapparatet manglet kunnskap om relevant regelverk, særlig knyttet til informasjonsutveksling og rettigheter for voldsutsatte.³⁰

²⁹ Se ytterligere i Länsstyrelsen Stockholm, Preventionspaketet. Tilgjengelig på: <https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/samhalle/social-hallbarhet/preventionspaketet.html>. Se også omtale av forebyggingsstjernen i kapittel 11.

³⁰ NOU 2020: 17 s. 21.

Manglende kommunikasjon og tillit mellom bruker og hjelpeapparatet

Flere saker viste at både ofre og gjerningspersoner hadde begrenset kunnskap om hjelpeapparatet, og at dette ofte hadde sammenheng med lav tillit til offentlige myndigheter. Frykt for innblanding fra myndighetene, for eksempel tap av oppholdstillatelse eller inngripen fra barneverntjenesten ved omsorg for barn, bidro til lav tillit og begrenset kontakt. Hjelpeapparatet har ikke i alle saker hatt tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre trygge og tillitsfulle samtaler med voldsutsatte. Det kan føre til at saker avsluttes fordi voldsutsatte er for redde til å fortelle om vold. Manglende bruk av kvalifisert tolk var en hindring for trygg kommunikasjon. Andre kommunikasjonsutfordringer inkluderte uformelle språkbarrierer, manglende kultursensitivitet og bruk av avansert fagspråk av hjelpeapparatet. Manglende kulturforståelse og kultursensitivitet har ført til at problematisk atferd er forklart med kultur i stedet for å vurdere det som vold.³¹

Manglende regelverk

Partnerdrapsutvalget pekte på at hjelpeapparatet er underlagt et komplisert sammensatt regelverk for å forebygge partnervold. Dette regelverket består av lovregler, forskriftsbestemmelser og ikke-rettslig bindende veiledere, nasjonale retningslinjer, faglige råd og andre typer anbefalinger. Regelverket består av et komplisert sett med påbud og forbud, retningslinjer og anbefalinger. Utvalget konkluderte med at dette regelverket til dels ikke ble etterlevd, at det til dels manglet rettslig bindende regler, og at det var for mange anbefalinger og veiledere. I en travel hverdag med knappe ressurser vil lovpålagte plikter bli prioritert fremfor oppgaver som ikke er juridisk bindende. Utvalget fant et stort forebyggingspotensial i dreining fra anbefalinger til lovfestede plikter i forebyggingsarbeidet.

Manglende etterlevelse av regler, retningslinjer og anbefalinger

En sentral utfordring er at hjelpeapparatet ikke har fulgt gjeldende regelverk, som opplysningsplikt til barnevernet og avvergingsplikten etter straffeloven. Det har også forekommet brudd på taushetsplikten, der voldsutøveren i enkelte tilfeller har blitt informert om at den voldsutsatte

hadde kontakt med hjelpeapparatet. Utvalget avdekket også manglende bruk av strukturerte risikovurderingsverktøy, som SARA V3, til tross for at politiet er pålagt å bruke dette i alle anmeldte partnervoldssaker. Partnerdrapsutvalget pekte på at mange av regelbruddene skjedde i politiets håndtering av sakene, noe som kan skyldes at politiets arbeid er sterkt lovregulert. I noen tilfeller skyldtes regelbruddene manglende forståelse for risikoen i saken, mens det i andre tilfeller var mangel på kunnskap om regelverket. En annen utfordring som ble påpekt, var at viktige føringer for forebyggingsarbeidet ofte er regulert i retningslinjer og anbefalinger som ikke er rettslig bindende. Dette gjelder særlig i helse-tjenesten.³²

Manglende organisering, rutiner og profesjonalitet

Saksgjennomgangen til utvalget viser betydelige mangler når det gjelder organisering, tydelige rutiner og profesjonell praksis i hjelpeapparatet, noe som har svekket evnen til å samarbeide og dele informasjon på tvers av instanser. En viktig utfordring er at saksbehandleren ofte har stått alene i svært krevende saker, uten støtte fra kolleger eller ledere. Hjelpeapparatet har også i mange tilfeller forholdt seg passiv selv når det forelå kunnskap om vold eller bekymringsverdige forhold. Passiviteten kan ha sammenheng med ressursmangel, manglende risikovurderinger eller frykt for å gjøre feil. I noen tilfeller har hjelpeapparatet avventet situasjonen i stedet for å gripe inn. Manglende og svake rutiner har også bidratt til at vold ikke ble avdekket, og at risiko ikke ble fanget opp. Journalføring og dokumentasjon har vært mangelfull. Dette har gjort det vanskelig å forstå hva som faktisk ble gjort i sakene og det har svekket muligheten for oppfølging og læring.³³

Risikovurdering og risikohåndtering

Partnerdrapsutvalget fant i sin undersøkelse av straffesaksdokumenter at ingen av dokumentene inneholdt opplysninger om at politiet gjennomførte risikovurderinger ved bruk av risikovurderingsverktøyet SARA. Partnerdrapsutvalget anbefalte derfor at det innføres en lovfestet plikt for politiet til å bruke en oppdatert utgave av SARA i alle partnervoldssaker etter straffeloven §§ 282 og 283.

³¹ NOU 2020: 17 s. 21.

³² NOU 2020: 17 s. 186.

³³ NOU 2020: 17 s. 187.

Videre anbefalte utvalget at helsepersonell pålegges en lovfestet plikt til å gjennomføre en faglig og skriftlig risikovurdering der det foreligger kunnskap om vold i nære relasjoner, for eksempel ved hjelp av «Danger Assessment».

Utvalget anbefalte at krisesenteransatte fikk opplæring i bruk av voldsrisikoverktøyene SARA og PATRIARK, og at krisesenteransatte fikk i oppgave å utarbeide en sikkerhetsplan.

Manglende informasjonsutveksling, samarbeid og samordning mellom instanser

Partnerdrapsutvalget viste videre til at mange voldsutsatte og gjerningspersoner var i kontakt med flere tjenester før partnerdrapet, ofte på grunn av sammensatte levekårsutfordringer. Likevel fremstår hjelpeapparatet som lite samordnet og fragmentert. Manglende informasjonsdeling og samarbeid mellom instanser har ført til at alvorlig risiko ikke ble fanget opp, og at forebyggende tiltak ikke ble iverksatt i tide. I de fleste sakene satt ulike instanser på bruddstykker av viktig informasjon, men informasjonen ble ikke sammenstilt til et helhetlig risikobilde. Dette skyldes ifølge utvalget blant annet at instansene ikke etterlevde eller utnyttet regelverket for informasjonsdeling. Det var få eksempler på tverrfaglig samarbeid, og nesten ingen saker ble drøftet anonymt mellom instanser, selv om regelverket åpner for dette.³⁴

Utvalget peker på flere årsaker til manglende informasjonsutveksling. Dette inkluderer manglende kunnskap om regelverket, frykt for å bryte taushetsplikten og misoppfatninger om hva andre instanser håndterer. Utvalget peker også på at samordning og samarbeid fremstår som tilfeldig og personavhengig og i liten grad var en integrert del av virksomheten i tjenestene. I mangel av rutiner og struktur oppsto ansvarsapulverisering. I noen tilfeller ønsket instanser å unngå involvering fra politi eller barnevern av frykt for å skremme brukerne, bryte tillit eller eskalere situasjonen. Dette viser behovet for en samordnet innsats, der instansene har felles forståelse av risiko og klare rutiner for samarbeid og informasjonsdeling.³⁵

6.3.1.3 Kort om foreslåtte tiltak knyttet til samarbeid og informasjonsdeling

Partnerdrapsutvalgets utredning pekte på at bedre informasjonsutveksling mellom relevante instanser

vil øke muligheten for forebygging av partnervold. Utvalget foreslo 70 tiltak for å styrke forebygging av partnerdrap, både tverretatlige tiltak og sektorspesifikke. De følgende tiltaksforslagene var knyttet til samarbeid og informasjonsdeling:

Bedre utnyttelse av eksisterende virkemidler og styrket samhandling

En del av utvalgets anbefalinger dreier seg om å sikre at politi og hjelpeapparat tidsnok tar i bruk allerede eksisterende virkemidler. Anbefalingen handler om å forbedre etterlevelsen av gjeldende regelverk, rutiner og anbefalinger som allerede er tilgjengelige for å forebygge partnervold og partnerdrap.

Partnerdrapsutvalget peker på at det finnes et betydelig forebyggingspotensial i tiltak som besøksforbud, voldsalarm, risikovurderingsverktøy, beskyttede botilbud og adressesperre, men at slike tiltak ofte ikke blir iverksatt i tide. For å motvirke at tiltakene tas for sent i bruk foreslo utvalget blant annet en tydeliggjøring av lederansvar, målrettet tilsyn og en dreining fra anbefalinger til lovfestede plikter. Dette skal bidra til at hjelpeapparatet handler raskere og mer konsekvent når risikoen er høy.³⁶

Plikt for kommunene til å etablere tverretatlige samarbeidsmodeller og felles risikovurderingsverktøy

Utvalget anbefalte at kommunene pålegges å etablere faste strukturer for samarbeid, slik at instanser som politi, helsevesen, barnevern og andre instanser kan samhandle systematisk. Dette skal sikre helhetlig vurdering og håndtering av saker med forhøyet risiko. Slike modeller skal inkludere fagekspertise og bidra til at informasjon samles og vurderes i fellesskap.³⁷

Økt kompetanse om reglene om informasjonsutveksling

Utvalget pekte på at uklare og komplekse regler om taushetsplikt hindrer effektivt samarbeid. Det foreslås derfor at en ny tverrsektoriell veileder om regelverket om taushetsplikt og informasjonsutveksling implementeres i alle deler av hjelpeapparatet. Videre omhandler tiltaket kompetanseheving om taushetsplikt i tjenestene. Målet med tiltaksforslagene er å sikre at relevant informasjon

³⁴ NOU 2020: 17 s. 189.

³⁵ NOU 2020: 17 s. 190.

³⁶ NOU 2020: 17 s. 198.

³⁷ NOU 2020: 17 s. 23.

om risiko faktisk deles mellom instanser som kan iverksette tiltak.³⁸

6.3.1.4 Status på oppfølging

Partnerdrapsutvalgets rapport ble sendt på høring 11. juni 2024, med høringsfrist 15. august 2024.

Tiltakene følges opp gjennom to nasjonale planer: handlingsplanen «Frihet fra vold» (2021–2024) og opptrappingsplanen «Trygghet for alle» (2024–2028). Gjenstående tiltak fra den første planen er videreført i den nye for å sikre kontinuitet. Et av tiltakene i opptrappingsplanen er å legge til rette for at den nye veilederen om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt gjøres kjent og brukes av alle deler av tjenesteapparatet.

For å heve kvaliteten i de ulike instansenes samlede arbeid med saker om vold i nære relasjoner vil regjeringen utforme et nasjonalt forebyggingsprogram. Justis- og beredskapsdepartementet er i dialog med den nyetablerte direktoratsgruppen som følger arbeidet mot vold mot barn og vold i nære relasjoner for utforming av et nasjonalt forebyggingsprogram. Statens sivilrettsforvaltning (SRF), som har sekretariatsansvar for partnerdrapskommisjonen, deltar i direktoratsgruppen.³⁹

6.3.2 Lov og frihet NOU 2024: 13

6.3.2.1 Mandat og målgruppe

Ved kongelig resolusjon 3. september 2021 ble det oppnevnt et lovutvalg som skulle utrede juridiske problemstillinger og forslag til regelverksendringer i tilknytning til negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold.

Utvalget skulle vurdere og legge frem forslag til endringer i straffeloven eller relevant særlovgivning for bedre å hensynta negativ sosial kontroll og æresmotivert vold i lovverket.

Hoveddelen av utredningen omhandler forslag for å styrke rettsvernet til utsatte individer. Utredningens kapittel VI «Avvergingsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt» inneholder drøftelser om informasjonsdeling og samarbeid for å forebygge negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.

6.3.2.2 Identifiserte utfordringer og foreslåtte tiltak knyttet til samarbeid og informasjonsdeling

Kapittel 35 i utredningen foretar en gjennomgang av avvergingsplikten opp mot forebyggingsområdet innenfor utvalgets mandat, negativ sosial kontroll og æresmotivert vold. Utvalget vurderte i hvilken grad rettsvernet til personer utsatt for negativ sosial kontroll og æresmotivert vold ivaretas gjennom avvergingsplikten i straffeloven § 196. Blant annet vurderte utvalget hvor langt avvergingsplikten strekker seg når den straffbare handlingen finner sted i utlandet, og om flere straffebud bør inkluderes i avvergingsplikten.

For at negativ sosial kontroll skal utløse avvergingsplikt, må kontrollen utgjøre et brudd på en av straffebestemmelsene som er listet opp i straffeloven § 196. Den mest sentrale bestemmelsen som rammer negativ sosial kontroll, er straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner. Utvalget ble gjennom sitt arbeid gjort kjent med at mange yrkesutøvere opplevde det som vanskelig å vurdere forholdet mellom taushetsplikt og avvergingsplikt. Tilsvarende gjaldt forholdet mellom yrkesutøvers meldeplikt til barnevernstjenesten og avvergingsplikten. Lovutvalget anbefalte at straffelovens bestemmelse om mishandling i nære relasjoner endres. Det ble også foreslått innført en ny straffebestemmelse om skadelige utenlandsopphold, som det også ble foreslått tatt inn i straffeloven § 196 om avvergingsplikt. Lovutvalget fremhevet også at det er sentralt med god fenomenforståelse og kjennskap til indikatorer på negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og skadelige utenlandsopphold for at yrkesutøvere kan praktisere avvergingsplikten effektivt.

Utvalget vurderte om avvergingsplikten i straffeloven § 196 burde forenkles eller gjøres mer generell. I denne vurderingen viste lovutvalget til at bestemmelsen ofte blir kritisert for å være komplisert og vanskelig å anvende. Utvalget vurderte å innføre en tilsvarende ordning som den danske straffeloven § 141, men fant ikke grunn til det. Lovutvalget fant den danske ordlyden om at enhver plikter å avverge en «forbrydelse, der medfører fare for menneskers liv eller velferd eller for betydelige samfunnsverdier» som for vid og vag sett hen til det strafferettslige klarhetskravet. Etter utvalgets oppfatning ville det være svært vanskelig å vite hvor grensen mellom straffbar adferd går, og at det ville innebære en risiko for å nærme seg et angiversamfunn. Lovutvalget konkluderte med

³⁸ NOU 2020: 17 s. 201.

³⁹ Se Meld. St. 4 (2025–2026) *Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2024–2025*.

at klarhetskravet i strafferetten talte mot å endre loven, og at presiseringer heller burde gjøres i veiledningsmateriell.

Utvalget vurderte også, men fant det ikke nødvendig med en egen informasjonsdelingsbestemmelse for å hindre utstedelse av pass ved mistanke om skadelige utenlandsopphold.

6.3.2.3 Status på oppfølging

NOU 2024: 13 ble sendt på høring 28.06.2024 med høringsfrist 28.10.2024. Det kom inn 85 høringsvar.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte 10. oktober 2025 forslag til ny lov om særskilt innsats mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold på høring.⁴⁰ Forslaget gikk ut på å regulere behandlingen av personopplysninger i den særskilte innsatsen mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold. Lovforslaget knytter seg ikke direkte til NOU 2024: 13, men er nært tilknyttet utredningen. Formålet med lovforslaget var i tillegg å etablere et rettslig rammeverk for den særskilte innsatsen mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold. Det kom inn 43 høringsvar til lovforslaget og videre oppfølging skjer i regi av Arbeids- og inkluderingsdepartementet. 27. mars 2026 la Arbeids- og inkluderingsdepartementet Prop. 69 L (2025–2026) *Lov om særskilt innsats mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold* frem for Stortinget.

6.4 Voldelig ekstremisme

6.4.1 NOU 2024: 3 Ekstremismekommisjonen

6.4.1.1 Mandat og målgruppe

Ekstremismekommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 10. juni 2022 for å frembringe og analysere kunnskap og gi anbefalinger for å forbedre landets evne til å forebygge radikaliserings- og fremvekst av ekstremisme. Følgende opplistede mandatpunkter er særskilt relevante for

ekspertgruppens mandat. Kommisjonen skulle blant annet

- belyse hvordan samarbeidet og samhandlingen fungerer innad og mellom involverte myndigheter og tjenester på ulike nivåer, samt mellom sivilt samfunn og myndigheter, knyttet til forebygging av radikaliserings- og ekstremisme
- beskrive tilfeller der samfunnet har lyktes med å forebygge og hindre radikaliseringsprosesser og bruk av vold, og belyse faktorer som gjør at man har lyktes i disse tilfellene
- belyse hvilke tiltak og systemforbedringer som kan gjøres for bedre å forebygge radikaliserings- og ekstremisme, for eksempel bedre informasjonsdeling mellom ulike etater og bedre oppfølging av personer som er særlig sårbare for radikaliserings- og ekstremisme

Kommisjonen benyttet to innganger til ekstremisme i arbeidet sitt:

- ekstremisme som aksept for og bruk av vold for å nå bestemte mål
- ekstremisme som aktiv avvísning av demokratiet og aktiv motarbeidelse av grunnleggende menneskerettigheter

6.4.1.2 Identifiserte utfordringer knyttet til samarbeid og informasjonsdeling

Ekstremismekommisjonen identifiserte følgende problemer knyttet til samarbeid og informasjonsdeling ved forebygging av ekstremisme:

Variasjon i forebyggingsarbeidet mellom kommuner

Kommunene mangler ofte et tydelig mandat i det forebyggende arbeidet. Det er stor variasjon i hvordan kommuner håndterer radikaliserings- og fremvekst av ekstremisme. Usikkerhet om lovlig og dokumentasjon av tiltak svekker innsatsen. Ekstremismekommisjonen fremhevet at forebygging av ekstremisme i bred forstand ikke hadde en tilsvarende overordnet styring og struktur på nasjonalt nivå som individrettet forebygging. Tiltak er til en viss grad forankret nasjonalt, men den overordnede nasjonale styringen av tidlig og bred forebygging av ekstremisme mangler.

⁴⁰ Se Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Høring av forslag til ny lov om særskilt innsats mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-til-ny-lov-om-sarskilt-innsats-mot-negativ-sosial-kontroll-og-aeresmotivert-vold/id3122213/>. Se også Prop. 69 L (2025–2026) *Lov om særskilt innsats mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold*.

Balansen mellom sikkerhet og personvern er utfordrende

Det er vanskelig å finne balanse mellom personvern og sikkerhet. Høy terskel for informasjonsdeling, særlig i helsefeltet, skaper utfordringer. Det er behov for lavere terskel for informasjonsdeling, men med gode kontrollmekanismer. Ulike sektorer har ulike verdigrunnlag og regelverk, noe som fører til friksjon og misforståelser mellom ansatte i ulike forvaltningsorganer.

Risikovurderingsverktøy

Ekstremismekommisjonen fremhever at det ikke finnes felles verktøy for risikovurderinger knyttet til ekstremisme på tvers av aktører i det forebyggende arbeidet. Formålet med slike verktøy er å identifisere personer som utgjør en risiko, og utarbeide og iverksette forebyggende tiltak for å redusere risiko. Politiet og PST benytter slike verktøy, til dels også andre forebyggingsaktører, men det finnes ikke noen felles verktøy. Se ytterligere i punkt 6.4.1.4 for å lese om statusen til utarbeidelsen av et slikt felles risikovurderingsverktøy på ekstremismefeltet.

En rask teknologiutvikling gjør forebygging utfordrende

Ekstremister bruker digitale plattformer og kunstig intelligens til å spre budskap og manipulere informasjon. Det er krevende å holde tritt med raske endringer og nye trusselbilder. Barn og unge er særlig sårbare for påvirkning på nett.

Forebygging av ekstremisme har en risiko for å virke stigmatiserende

Det er utfordrende å snakke om sårbarhet uten å reprodusere fordommer. Risikoen for at legitime politiske eller religiøse overbevisninger blir mistenkeliggjort, er reell. Mange minoriteter opplever forskjellsbehandling og har lav tillit til myndighetene.

6.4.1.3 Foreslåtte tiltak knyttet til samarbeid og informasjonsdeling

De mest sentrale tiltaksforslagene fra ekstremismekommisjonen som omhandler samarbeid og informasjonsdeling, er følgende:

Forpliktende samhandlingsmodell

Kommisjonen foreslår å etablere en nasjonal modell for samhandling i det forebyggende arbeidet mot ekstremisme. Modellen skal gi kommunene et tydelig mandat og ansvar, og sikre at alle kommuner inngår i lokale og regionale samarbeidsfora. Dette skal legge til rette for systematisk og tverrfaglig samarbeid mellom aktører som politi, PST, helsevesen, skole, barnevern og Nav. Målet er å sikre helhetlig vurdering og koordinert oppfølging av saker med bekymring for radikalisering og ekstremisme.⁴¹

Utvidelse av hjemler for informasjonsdeling

Et sentralt tiltak er å gjøre det enklere å dele taushetsbelagt informasjon mellom aktører i det forebyggende arbeidet. Kommisjonen foreslår en forskrift etter forvaltningsloven § 13 g, som skal gi klar hjemmel for deling av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger i tverretattlig samarbeid for å forebygge voldelig ekstremisme og radikalisering. Formålet med forslaget er å bidra til at relevante aktører kan gjøre bedre trusselvurderinger og sette inn riktige tiltak.⁴²

Felles vurderingsverktøy

Kommisjonen anbefaler utvikling av et nasjonalt vurderingsverktøy for radikaliseringsaker. Verktøyet skal brukes på tvers av sektorer og bidra til faglige og kvalifiserte helhetsvurderinger. For at dette skal fungere, er det avgjørende med riktig informasjonsdeling og etablerte samarbeidsstrukturer. Verktøyet skal også kunne oppdateres ved endringer i personens situasjon, og krever derfor kontinuerlig samhandling.⁴³

Kurs og opplæring i regelverk

Kommisjonen peker på at det er stor usikkerhet blant fagpersoner om reglene for taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett. Det foreslås derfor at Justis- og beredskapsdepartementet oppdaterer veilederen på området, og at det utvikles kurs og opplæringstilbud for ansatte i førstelinjetjenesten. Dette skal styrke kompetansen og tryggheten i regelanvendelsen.⁴⁴

⁴¹ NOU 2024: 3 s. 367.

⁴² Se ekstremismekommisjonens forskriftsforslag i NOU 2024: 3 s. 499.

⁴³ NOU 2024: 3 s. 378.

⁴⁴ NOU 2024: 3 s. 16.

Samarbeid mellom PST, politiet og kriminalomsorgen

Kommisjonen anbefaler tydeligere ansvarsfordeling og bedre rutiner for informasjonsutveksling mellom PST, politiet og kriminalomsorgen. Evalueringer viser at samarbeidet kun delvis fungerer etter sin hensikt, og at gradert informasjon ofte ikke deles, noe som skaper utfordringer i oppfølgingen av saker. Bedre samhandling skal sikre at tiltak iverksettes raskt og målrettet.⁴⁵

Faste dialogarenaer med trusselutsatte grupper

For å styrke tillit og forståelse mellom myndigheter og utsatte grupper foreslår kommisjonen å etablere faste møtepunkter for dialog og informasjonsutveksling. Slike arenaer skal bidra til at myndighetene får bedre innsikt i gruppenes behov og bekymringer, og at gruppene opplever økt trygghet og ivaretagelse.⁴⁶

6.4.1.4 Status på oppfølging

I Meld. St. 13 (2024–2025) *Forebygging av ekstremisme – Trygghet, tillit, samarbeid og demokratisk motstandskraft* følger regjeringen opp enkelte av forslagene i ekstremismekommisjonens utredning. I Meld. St. 13 punkt 4.2 redegjør regjeringen for en helhetlig struktur for styrket forebyggende innsats mot ekstremisme. Denne innsatsen består særlig i et nytt senter for innsats mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Senteret skal bidra til bedre organisering, en helhetlig struktur og tydelige samarbeidsstrukturer som reduserer sårbarheten i dagens arbeid på feltet.

Senteret skal ha som oppgave å forebygge ekstremisme forstått som aksept av og bruk av vold for å nå bestemte mål, jf. Meld. St. 13 side 25. De mest sentrale oppgavene er generell veiledning, og senteret er ikke ment å ha oppgaver knyttet til individrettet forebygging. Senteret skal også bistå i arbeidet med en ny veileder om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen, som omfatter spørsmål knyttet til det forebyggende arbeidet mot ekstremisme.

I Meld. St. 13 punkt 4.2.2. fremgår regjeringens planer knyttet til taushetsplikt og informasjonsdeling som et ledd i oppfølgingen av ekstremismekommisjonens tiltaksforslag. Stortingsmeldingen peker her på revisjon av ulike veiledere og rundskriv samt opplæring av ansatte i taushetsplikt og informasjonsdeling. Videre peker

stortingsmeldingen på Stortingets anmodningsvedtak, der regjeringen er anmodet om å «gjennomføre «en juridisk gjennomgang av relevant lovverk knyttet til taushetsplikt og informasjonsplikt for alle relevante instanser som jobber med barn og unge som har høy risiko for å begå alvorlige lovbrudd, med spesielt henblikk på mulighetsrommet for informasjonsflyt».⁴⁷ Dette anmodningsvedtaket er oppfylt gjennom denne ekspertgruppens utredning.

En annen oppfølging av ekstremismekommisjonen er knyttet til lokale og regionale samarbeidsarenaer. Stortingsmeldingen fremhever at samordnede og helhetlige tiltak i situasjoner hvor en person eller grupper radikaliseres, er sentralt. Regjeringen vil derfor vurdere et mer strukturert, formalisert og forpliktende kriminalitetsforebyggende samarbeid hvor informasjonsutveksling inngår som et sentralt element. Hensynet til det kommunale selvstyret og den kommunale organisasjonsfriheten skal ligge til grunn. Et viktig punkt er å balansere hensynene til samfunnsvern og personvern. Informasjonsdelingen må være egnet til å forebygge kriminalitet, og forholdsmessigheten av informasjonsdelingen (unntaket fra taushetsplikten) må også vurderes opp mot kriminalitetstrusselen.

Videre har Politidirektoratet (POD), Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) høsten 2023 utarbeidet en anbefaling om mulig bruk av et felles risikovurderingsverktøy for politiet, PST og kriminalomsorgen i arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme.

Regjeringen vil gi det nasjonale senteret for innsats mot radikaliserings og voldelig ekstremisme i oppgave å utvikle et slikt risikovurderingsverktøy. Arbeidet må sees i sammenheng med vurderingen av et mer strukturert, formalisert og forpliktende kriminalitetsforebyggende samarbeid, da et risikovurderingsverktøy vil ha størst gevinst, jf. Meld. St. 13 *Forebygging av ekstremisme* side 29.

6.4.2 Utredning til ekstremismekommisjonen av professor, ph.d. Morten Holmboe*6.4.2.1 Mandat*

Professor Morten Holmboe fikk i oppdrag fra ekstremismekommisjonen utrede en oversikt over mulighetene for informasjonsdeling mellom tjenester etter gjeldende regelverk som er relevant for

⁴⁵ NOU 2024: 3 s. 17.

⁴⁶ NOU 2024: 3 s. 396.

⁴⁷ Dokument 8:13 S (2023–2024).

Tabell 6.1 Hensynene for og imot utvidet informasjonsdeling fra utredningen til ekstremismekommisjonen av professor, ph.d. Morten Holmboe

Hensyn for utvidet delingsadgang	Hensyn mot utvidet delingsadgang
Reglene kan oppleves som uklare i dag. Hensynet til lik behandling kan tale for en totalgjennomgang av taushetspliktreglene.	Spørsmålet er om økt deling vil føre til bedre forebygging, eller om forebygging i større grad er et ressurs spørsmål.
Regler om taushetsplikt knyttet til regler om samarbeidsmodeller kan føre til økt og samordnet innsats.	Falske positive opplysninger kan skape flere problemer enn det løser. Faresignaler kan drukne i mengden.
	Det er sentralt at hjelpeprofesjoner ikke oppfattes som politiets forlengede arm.

arbeidet mot ekstremisme og radikaliserings.⁴⁸ Videre skulle rapporten sammenligne adgangen til å dele informasjon på ekstremismefeltet i Norge og Danmark, redegjøre for hensynene for og imot utvidet informasjonsdeling og utrede sikkerhetsmekanismer ved utvidet informasjonsdeling og hvordan dette lovteknisk kunne gjennomføres.

6.4.2.2 *Fremstilling av gjeldende rett og sammenligning mellom Norge og Danmark*

Rapporten gir en fremstilling av gjeldende rett om taushetsplikt og unntakene fra denne som ikke gjengis her. Den peker blant annet på at mangelfull samhandling kan skyldes at ulike profesjoner tolker taushetspliktbestemmelser og unntak forskjellig, eller at samhandlingsverktøy ikke benyttes. Dette kan skyldes kulturforskjeller mellom forskjellige yrkesgrupper.

Den peker også på at avvergingsplikten etter straffeloven ikke er kun forbeholdt relativt akutte situasjoner. Kunnskap om forhold som ligger langt frem i tid, kan også utløse en avvergingsplikt. Det skal likevel en del til før en enkeltperson regner det som sikkert eller mest sannsynlig at konkrete straffbare handlinger vil bli begått.

Politiets adgang til å dele opplysninger etter politiregisterloven synes tilsvarende som det danske politiets adgang til å dele opplysninger etter retsplejeloven § 115. Skillet mellom norsk rett og dansk rett går særlig på andre organers adgang til å dele opplysninger. Etter dansk rett kan forvaltningen gi politiet og andre myndigheter opplysninger som ledd i det kriminalitetsbekjempende samarbeid

det, og helsevesenet kan også bidra til samarbeidet. Videre skiller dansk rett seg fra norsk rett ved at politiet kan dele opplysninger om personer over 18 år med pårørende.

6.4.2.3 *Hensynene for og imot utvidet informasjonsdeling*

Rapporten fremhever at det er sentralt at vilkårene for informasjonsdeling er formulert så klart som mulig. Det kan være naturlig å vurdere en tilsvarende hjemmel som forskriften om a-krimsarbeidet samt hjemler i særlovgivningen.⁴⁹ Unntak fra taushetsplikten for prester og forstandere bør ikke være videre enn for helsepersonell.

En hjemmel for helsepersonell for å gi opplysninger med formål om å få opplysninger tilbake kan utformes etter mal av barnevernsloven § 13-1 tredje ledd. Se for øvrig tabell 6.1 for en oversikt over hensynene for og imot utvidet informasjonsdeling.

6.4.3 22. juli-kommisjonen

Ved kongelig resolusjon 12. august 2011 ble det oppnevnt en uavhengig kommisjon (22-julikommisjonen) for å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepet på regjeringkvartalet og massakren på Utøya 22. juli 2011.⁵⁰ Formålet med kommisjonens arbeid var å foreta en gjennomgang og evaluering for å trekke lærdom fra hendelsen med sikte på at det norske samfunnet skulle kunne stå best mulig rustet til å avverge og møte eventuelle fremtidige angrep. I NOU 2012: 14 på side 387 drøfter kommisjonen om taushetsplikt er et hinder for

⁴⁸ Taushetsplikt og informasjonsdeling i det forebyggende arbeidet mot ekstremisme og radikaliserings – En utredning til Ekstremismekommisjonen av professor, ph.d. Morten Holmboe.

⁴⁹ A-krimsarbeidet er et etablert tverretattlig samarbeid for å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet, blant annet mellom politiet, Arbeidstilsynet, Skatteetaten og Nav.

⁵⁰ Se NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*.

samhandling i forebygging av fremtidige terrorangrep.

Kommisjonen viser til at det rettslige utgangspunktet er at offentlige ansatte skal beholde taushet om kunnskap de får om personlige forhold i tjenesten. Dersom PST for eksempel skal ha tilgang til offentlige registre, trengs det hjemmel i lov. I sine undersøkelser observerte kommisjonen at taushetspliktbestemmelser i andre lover ofte stiller høyere krav til mistanke før etatene kan tipse eller på forespørsel utlevere informasjon i en tidlig fase av en sak. Dette kan ifølge 22-julikommisjonen forhindre at PST får tilgang til den kritiske nødvendige informasjonen for å kunne avdekke terror. 22. juli-kommisjonen så på bakgrunn av angrepet behov for en gjennomgang av taushetspliktbestemmelsene for å legge til rette for at PST får anledning til å effektivt etterprøve sine hypoteser om mulige terrorforberedelser.

22. juli-kommisjonen anerkjente at informasjon fra helse- og sosialvesenet innebærer særlige problemstillinger knyttet til privatlivets fred. Likevel mente kommisjonen at regelverket innenfor disse sektorene bør gjennomgås for å påse at bestemmelsene er rimelig balansert mellom integritetshensyn og hensynet til politiets legitime behov. Der helse- eller sosialetater har hjemmel til å gi informasjon fra seg, bør PST gis tilgang. Der PST sikres anledning til å innhente informasjon fra andre etaters registre, oppstår spørsmålet om PST skal ha direkte tilgang til slike registre, eller om tjenesten bør henvende seg til andre etater og be om informasjon. 22. juli-kommisjonen vurderte det som samarbeidsfremmende om PST i all hovedsak samarbeidet med tjenestene i stedet for å skaffe seg egen tilgang. Gjennom et slikt samarbeid vil omkringingende etater få styrket sin forståelse for sikkerhetstjenestens behov.

6.4.4 Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019

6.4.4.1 Mandat

I etterkant av terrorhendelsen i Bærum i 2019 ga Politidirektoratet, PST og Oslo politidistrikt et eksternt utvalg ledet av Anja Dalgaard Nilsen i oppdrag å evaluere politiets og PSTs innsats i forkant av hendelsen.⁵¹ Terrorhendelsen var et høyreekstremt angrep der en bevæpnet mann først drepte sin stesøster og deretter åpnet ild i Al-Noor moskeen. Utvalget skulle evaluere politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen for å identifisere læringspunkter om hva som fungerte, og hva

som kunne vært gjort bedre knyttet til formidling og oppfølging av PSTs trusselvurderinger når det gjaldt høyreekstremisme, tipshåndteringen og den operative håndteringen av hendelsen ved Al-Noor-moskeen.

6.4.4.2 Problembildet

Evalueringsutvalget ga uttrykk for at saken vitner om generelle samhandlingsutfordringer på tvers av myndigheter og etater når det gjelder innsatsen for å forebygge radikaliserings og ekstremisme. Utvalget foretok intervjuer med ulike aktører som indikerte at det i mange tilfeller ikke vil være grunnlag for unntak fra taushetsplikten fordi en enkelt aktør mangler vesentlig informasjon som muligens andre aktører sitter med. At mangel på informasjon forhindrer deling av informasjon, ble fremhevet som én utfordring på dette feltet.

Evalueringsutvalgets funn omfattet også trusselkommunikasjon, rutiner for automatisk interessentanalyser hos PST, tipshåndtering hos politiet, utfordringer i samarbeidet mellom politiet og PST og rollefordeling dem imellom. Ansvarsfordelingen mellom politiet og PST anses ikke i kjernen av denne ekspertgruppens mandat, og evalueringsutvalgets funn knyttet til denne ansvarsfordelingen omtales derfor ikke ytterligere.

Evalueringsutvalgets mandat nevnte ikke forebygging. Det ble likevel understreket at forebygging på mange måter er det viktigste tiltaket for å unngå at nye terrorangrep finner sted. Evalueringsutvalget la også til grunn at eventuelle oppfølgingsiltak som ble iverksatt i etterkant av evalueringsutvalgets rapport, ikke må gå på bekostning av den forebyggende innsatsen.

I tillegg er det et misforhold mellom alvorlighetsgraden av denne typen hendelser på den ene siden, og avvergingsplikten kunnskapskrav på den andre. Avvergingsplikten krever at det skal fremstå som «sikkert eller mest sannsynlig» at den kriminelle handlingen vil bli begått. Selv om saken utredningen gjaldt var et terrorangrep, må dette kravet være oppfylt for at taushetsplikten skal kunne oppheves.

Avveiningen mellom personvern og taushetsplikt på den ene siden og sikkerheten på den andre er krevende og var utenfor utvalgets rammer og mandat. Utvalget så likevel behov for en

⁵¹ Evalueringsutvalget etter terrorhendelsen i Bærum, Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019. Tilgjengelig på: <https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/al-noor-terrorhandlingen/evaluering-av-politiets-og-psts-handtering-av-terrorhendelsen-i-barum-10-august-2019.pdf>.

lavere terskel for å utveksle taushetsbelagt informasjon innen dette området, samtidig som det i så fall må suppleres med gode og sterke kontrollmekanismer for å forhindre misbruk.

6.4.4.3 Tiltak og anbefalinger

Utvalget vurderte at det var et generelt behov for økt oppmerksomhet om samarbeid og informasjonsutveksling på tvers av offentlige etater og myndigheter, særlig med henblikk på Tolletaten, helse og skole. Utvalget erkjenner at myndighetene i sitt arbeid med å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme må foreta en vanskelig avveining mellom personvern og sikkerhet. Enslige aktører kommuniserer ikke nødvendigvis sin voldelige intensjon til omgivelsene.

Generelt mener utvalget at dersom terskelen for utveksling av informasjon senkes, må kontrollen som skal forhindre misbruk, styrkes tilsvarende.

Økt informasjonsdeling mellom PST og Toll-etaten kan avsløre kjøp i utlandet som PSTs søk i valutaregisteret ikke avdekker. For eksempel ble kjøp med annet betalingsmiddel enn kredittkort fremhevet av utvalget.

6.4.5 Evalueringen av PST og politiets håndtering av Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021

6.4.5.1 Mandat

PST og Politidirektoratet utstedte et mandat til et uavhengig evalueringsutvalg for å evaluere Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021. I hendelsen ble fem personer drept av en mann som skjøt med pil og bue i Kongsberg sentrum, og gikk inn i flere hus og deretter knivstakk personer til døde.⁵² Personen var kjent av politiet som en person med kriminell og truende atferd og psykiske problemer.⁵³ Formålet med evalueringen var å identifisere læringspunkter om hva som fungerte godt, og hva som kunne vært gjort bedre knyttet til

- politiets og PSTs tipshåndtering

- politiets og PSTs håndtering og informasjonsutveksling før hendelsen, både mellom politiet og PST og med andre aktører, som helsevesenet
- politiets operative håndtering av hendelsen

Evalueringen knyttet seg til tidspunktet politiet første gang fikk kjennskap til gjerningspersonen og frem til politiets pågripelse.

Evalueringsrapporten rettet seg mot politiet og PST og fokuserte på å gi kunnskap til politiet til det videre arbeidet med å forebygge og bekjempe alvorlige straffbare handlinger og hendelser.

6.4.5.2 Problembildet knyttet til samarbeid og informasjonsdeling

Sentralt i utvalgets evalueringsrapport var den rettslige problemstillingen om når reglene om taushetsplikt i politiregisterloven kapittel 5 gjør det mulig å utveksle informasjon internt i politietaten og eksternt, og når reglene om taushetsplikt utgjør en kommunikasjonssperre.

Utvalget pekte på at vurderingen av om det er nødvendig å dele informasjon – slik unntaksregelen for taushetsplikt åpner for – vil påvirkes av om det er rimelig å anta at mottakeren både har anledning til og er villig til å gi relevant informasjon tilbake til politiet. Dersom mottakeren ikke har mulighet eller vilje til å bidra med informasjon som politiet behøver for å løse sine oppgaver, svekkes grunnlaget for å dele informasjon. Videre pekte evalueringsrapporten på at den manglende muligheten til å få informasjon fra helsevesenet utgjør en viktig begrensning i det forebyggende arbeidet rettet mot psykisk syke personer med kriminell adferd.

Utvalget formulerte også problembeskrivelsen som at det er ganske store ulikheter mellom unntaksreglene for ulike taushetsplikter i ulike regelverk. Det er ulikheter mellom vilkårene for opplysningsrett og opplysningsplikt. Problembildet ble også formulert som om at det hersker usikkerhet om hva unntaksreglene omfatter, og hvor langt de rekker. Denne usikkerheten og ulik forståelse av taushetspliktreglene i helsevesenet og politiet kunne også ha sammenheng med de ulike etatenes primær oppgaver og verdimeessige tyngdepunkt. Hovedhindringen for informasjonsdeling var ifølge evalueringsutvalget ikke knyttet til politiets taushetsplikt etter politiregisterloven.

Evalueringsutvalget la til grunn at unntakene for helsepersonells taushetsplikt etter avvergingsplikten i straffeloven først og fremst tar sikte på

⁵² Evalueringsutvalget etter Kongsberg-hendelsen, Evalueringsrapport – Evaluering av PSTs og politiets håndtering i tilknytning til Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021. Tilgjengelig på: <https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/evalueringsrapporter/evaluering-av-psts-og-politiets-handtering-i-tilknytning-til-kongsberg-hendelsen-13-oktober-2021.pdf>.

⁵³ Evalueringsutvalget etter Kongsberg-hendelsen, Evalueringsrapport – Evaluering av PSTs og politiets håndtering i tilknytning til Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021 s. 7.

forholdsvis akutte situasjoner og i meget liten grad kan benyttes i forebyggende sammenheng. Utvalget beskrev den rettslige reguleringen av helsepersonells adgang til å dele informasjon som mindre tilfredsstillende fra et polisiært forebyggende perspektiv.

Når det gjelder sosialetatens taushetsplikt etter sosialtjenesteloven og adgangen til informasjonsdeling, beskrev utvalget at sosialtjenesteloven i all hovedsak følger taushetspliktreglene og unntakene etter forvaltningsloven. Sosialtjenesten kan bare gi opplysninger til andre forvaltningsorganer når det er nødvendig for å fremme arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver, jf. sosialtjenesteloven § 44 tredje ledd. Det innebærer at sosialtjenesten kun kan opplyse andre forvaltningsorganer om lovbrudd på eget forvaltningsområde etter klientens samtykke, til bruk for primærformålet eller når det er nødvendig for å fremme sosialtjenestens oppgaver. Videre uttalte utvalget at det langt fra er gitt at kriminalitetsbekjempelse er en del av sosialtjenestens formål, jf. sosialtjenestelovens § 1.

Utvalget uttalte at flere informanter beskrev PSTs informasjonsutveksling med politiet som mangelfull. Historisk har PST opptrådt som en mer «hemmelig» etat, men i den senere tid har PST i større grad åpnet seg for politiet. Hovedfunnet i evalueringen var at PST og politiet deler informasjon med hverandre, men har ulik forståelse av hva som skal forebygges eller avverges: radikaliserings og terror eller psykiatri/vold i nære relasjoner. Informasjonsutvekslingen mellom politiet og PST ble beskrevet som god, men samhandlingen som lite tilfredsstillende.

Tilsvarende beskrev utvalget politiets informasjonsutveksling med helsevesenet som god, men samhandlingen mellom politi og helsevesenet som mangelfull. Politiets informanter beskrev en enveiskommunikasjon der politiet gir sin informasjon til helsevesenet, mens det i liten grad gis informasjon andre veien.

6.4.5.3 Tiltak og anbefalinger

Som et bevaringspunkt fremhevet utvalget at politiet jevnlig ga informasjon til helsevesenet om gjerningspersonens atferd og utvikling.

I det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og ekstremisme ga utvalget råd om at PST og politiet bør ha en større grad av forståelse av sin egen og den andres rolle.

Utvalget trakk også frem som et læringspunkt at politiet, PST og helsevesenet bør ha mer formaliserte samarbeidsmodeller knyttet til psykisk syke med voldsrisiko etter mal av SLT-modellen. I

slike samarbeid må man kunne diskutere og vurdere risikoen knyttet til enkeltpersoner. Slike formaliserte samarbeidsordninger bør være både hendelsesstyrte, og psykisk syke personer med voldsrisiko bør også følges opp rutinemessig etter faste intervaller.

I slike formelle samarbeidsfora er det etter utvalgets oppfatning sentralt at helsepersonells taushetsplikt ikke uthules generelt. For akutte situasjoner kan helsepersonell ha en straffesanksjonert plikt til å dele informasjon, jf. straffeloven § 196. Avvergingsplikten etter straffeloven gir ikke ytringsrett eller ytringsplikt i en mer generelt forebyggende setting som er aktuell for det formaliserte samarbeidet. Utvalget foreslo derfor et unntak fra helsepersonells taushetsplikt for helsepersonell i samarbeidsmodeller med følgende ordlyd:

Taushetsplikt etter [de ulike aktørers lovbestemte taushetsplikt] er ikke til hinder for at det gis opplysninger til andre offentlige organer eller institusjoner som inngår i et formalisert forebyggende arbeid knyttet til psykisk syke og kriminelt belastede personer når dette anses nødvendig for å kunne forebygge alvorlig kriminalitet og verne samfunnet.

Forslaget til unntakshjemmel gjelder kun for aktører som inngår i samarbeidet. Videre gjelder den foreslåtte hjemmelen kun for pasienter som er registrert i samarbeidet, og kun så langt hensynet til det risikoreduserende forebyggende arbeid tilsier det.

Andre lovendringer for å sikre utveksling av nødvendige opplysninger mellom helsetjenesten, politiet og PST om personer med psykiske lidelser og antatt voldsrisiko ble sendt på høring i 2025 med høringsfrist 4. november 2025.⁵⁴

6.4.6 25. juni-evalueringen

18. august 2022 utstedte Politidirektoratet og PST et mandat som kunngjorde at masseskytingen i Oslo sentrum 25. juni 2022 skulle evalueres.⁵⁵ Det overordnede formålet med evalueringen var å

⁵⁴ Se Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, Høring – forslag til endringer i psykisk helsevernloven m.m. om utveksling av opplysninger mellom helsetjenesten og politiet og PST om personer med psykiske lidelser og antatt voldsrisiko. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-endringer-i-psykisk-helsevernloven-m.m/id3114201/>.

⁵⁵ Evalueringsutvalget etter 25. juni, Rapport fra 25. juni-utvalget. Tilgjengelig på: https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/evalueringsrapporter/evaluering_25juni2022.pdf.

identifisere læringspunkter om hva som fungerte, og hva som kunne vært gjort bedre med hensyn til PSTs og politiets evne til å forhindre angrepet gjennom forebyggende og avvergende tiltak samt en evaluering av håndteringen av hendelsen.

Evalueringsrapporten inneholdt ti sentrale funn med tilhørende anbefalinger. I det følgende opplistes funnene som er mest relevante for samarbeid og informasjonsdeling for kriminalitetsforebygging.

Selv om PST satt på egenprodusert etterretning om gjerningspersonen, delte ikke PST denne etterretningen med radikaliseringskontaktene i politiet som hadde ansvar for å følge ham opp. PST delte ikke opplysninger om relasjonen mellom Bhatti og Matapour, eller om PSTs vurderinger av Matapours evne og vilje til å begå politisk vold. Evalueringsutvalget anbefalte at PST i større grad bør dele egenprodusert etterretning om personer som politiet har ansvaret for å følge opp, med politiet.

Evalueringsutvalget etter 25. juni ble bedt om å vurdere «informasjonsdelingen mellom politiet og helsevesenet, herunder psykisk helsevern». Før den konkrete hendelsen hadde det ikke vært noen informasjonsutveksling mellom PST og helsevesenet, men kort tid etter hendelsen gikk PST ut med en pressemelding om at de var kjent med at gjerningspersonen hadde psykiske helseutfordringer, selv om det i dette tilfellet dreide seg om opplysninger som PST ikke hadde verifisert.

I evalueringsrapporten går utvalget gjennom normer og rammevilkår for informasjonsdeling mellom politiet og helsepersonell. Etter å ha gjennomgått bakgrunnen for og regelverket om helsepersonells taushetsplikt, understreker evalueringsutvalget at selv om helsepersonell har vidtgående taushetsplikt, er ikke taushetsplikten absolutt. Etter EMK er det heller ikke et absolutt vern av privatlivet, og derved heller ikke for den taushetsplikten som kan utledes av dette vernet. Etter norsk rett gir helsepersonelloven adgang til å gjøre unntak fra taushetsplikten.

Evalueringsutvalget merket seg at man særlig fra PSTs side har ønsket å senke terskelen for at helsevesenet skal kunne dele taushetsbelagt informasjon med politiet og PST. For å vurdere hensiktsmessigheten av en slik delingsadgang vurderte evalueringsutvalget politiets og PSTs evne til å nyttiggjøre seg av helseopplysninger i sitt forebyggende arbeid. I denne vurderingen la evalueringsutvalget til grunn fire vurderingskriterier:

- I hvilken grad har politiet og/eller PST kontaktet helsemyndighetene med ønske om å verifisere/berike sin ubekreftede informasjon om gjerningspersonens helse?

- I hvilken grad har politiet og/eller PST selv delt informasjon om gjerningspersonen med helsevesenet med ønske om at helsevesenet eventuelt skal dele relevant informasjon om gjerningspersonen tilbake?
- I hvilken grad har de som har jobbet forebyggende med denne saken i politiet og PST, hatt tilgang på relevant helsekompetanse, slik at de kan dra nytte av denne kunnskapen i det forebyggende arbeidet?
- I hvilken grad har helseopplysninger vært en del av politiets og PSTs vurderinger av gjerningspersonens intensjon og kapasitet, og i vurdering av hva slags tiltak som kan være hensiktsmessige i dette tilfellet?

På bakgrunn av disse fire opplistede vurderingskriteriene vurderte utvalget at det finnes flere måter utfordringene med deling av helseinformasjon kunne vært løst på. For eksempel vurderer evalueringsutvalget innhenting av samtykke som et nærliggende tiltak for å redusere utfordringene med deling av helseinformasjon. Utvalget mente at samtykke kan løse utfordringene dersom personen det er knyttet bekymring til, gir tilatelse til at politiet og/eller PST får tilgang på helseopplysninger av relevans for deres forebyggende arbeid. Utvalget ga uttrykk for at dette ser ut til å være en lite utprøvd løsning både i politiet og i PST som det i enkelte tilfeller kan være hensiktsmessig å benytte seg av. Dette gjelder imidlertid kun for de tilfellene hvor det allerede er etablert kontakt og dialog mellom personen og politiet eller PST. Utvalget ga uttrykk for den oppfatning at ikke alle vil gi samtykke, men at noen trolig vil gjøre det, og at det i seg selv vil kunne gi politiet og PST mer erfaring med å håndtere relevant helseinformasjon i det forebyggende arbeidet. Evalueringsutvalget etter 25. juni mente derfor at denne løsningen i større grad burde utprøves og benyttes i fremtidig forebyggende arbeid.

Evalueringsutvalget anbefaler at videre oppfølging av problemstillingen skjer i samarbeid mellom Helsedirektoratet og Politidirektoratet knyttet til revisjon av rundskrivet *Helsetjenestens og politiets ansvar for psykisk syke – oppgaver og samarbeid*.

Videre anbefalte evalueringsutvalget at politiet og PST deler flere opplysninger med helsevesenet for å sette helsemyndighetene bedre i stand til å selv vurdere om det kan være aktuelt å dele mer informasjon tilbake. Slik informasjonsdeling burde skje i faste kanaler mellom politiet og helsevesenet. Videre burde politiet og PST, ifølge evalueringsutvalget, utvikle opplæringstilbud om hvordan helseutfordringer og særlig psykisk

helse kan henge sammen med ulike former for kriminell adferd, samt hvordan kunnskap om dette kan integreres i det forebyggende arbeidet.

6.4.7 Evalueringer etter drapet på Kampen 2025

6.4.7.1 Innledning

Både Oslo politidistrikt og PST har gjennomført evalueringer etter drapet på Kampen 24. august 2025 på Tamima Nibras Juha. Den tiltalte, som per juni 2026 ikke er dømt for handlingen, var en 18 år gammel mann som var kjent for politiet og PST fra før. PST vurderte imidlertid ikke vedkommende som en alvorlig trussel. Ekspertgruppen vil presisere at gjennomgangen av evalueringsrapporten ikke på noen måte må forstås som at ekspertgruppen har noen oppfatning om skyldspørsmålet, som må avgjøres i domstolene.

6.4.7.2 Politiets evaluering

Oslo politidistrikts felles enhet for forebygging har evaluert politiets forebyggende innsats overfor gjerningspersonen i forkant av drapet.⁵⁶

Det fremheves i evalueringen at taushetspliktregelverket gjør det utfordrende for helsevesenet å delta i det tverretatlige samarbeidet når det ikke foreligger fritak fra taushetsplikten. Evalueringen påpeker viktigheten av at helsevesenet deltar og gis de samme mulighetene til å dele og motta informasjon som de andre aktørene i det tverretatlige samarbeidet. Dette vil ifølge Oslo politidistrikt berike situasjonsbildet og gi et bredere og mer helhetlig beslutningsgrunnlag i det forebyggende arbeidet.

Følgende hovedfunn er særlig relevant for ekspertgruppens utredningsmandat:

Regelverket for taushetsplikt gjør samhandling mellom politi, helse og barnevern krevende. Ulike forståelser av regelverket begrenser informasjonsflyt og hemmer helhetlige vurderinger. Det er behov for nasjonale avklaringer som kan legge til rette for trygg og effektiv informasjonsdeling.

6.4.7.3 PSTs evaluering

PSTs evaluering av drapet og PSTs forebyggende innsats overfor tiltalte foreligger i en gradert og ugradert versjon.⁵⁷ Ekspertgruppen har kun hatt tilgang til den ugraderte versjonen av 2. februar 2026. Den graderte versjonen omhandler interne virksomhetsrutiner samt ansattes arbeidsprosesser og metoder, og den er dermed unntatt offentligheten.

PSTs evaluering ble foretatt av en intern tverrfaglig arbeidsgruppe og foregikk i perioden september 2025 til februar 2026.

Det fremgår i evalueringen at PST, politiet og barnevernstjenesten var kjent med gjerningspersonen og var involvert i å følge opp bekymringene knyttet til trusler og vold. PST konkluderer i den ugraderte evalueringsrapporten med at: «Vi vet av erfaring at det å få felles situasjonsforståelse hos ulike forebyggende aktører i forkant av alvorlige hendelser kan være krevende, blant annet på grunn av taushetsplikten.»

Et av hovedfunnene i evalueringsrapporten til PST var manglende informasjonsdeling og samarbeid med andre aktører. Informasjonsdelingen mellom Oslo politidistrikt og PST var ikke optimal. Evalueringsrapporten peker på tydelige forbedringsområder i system og samhandling mellom PST og politiet om trusselaktører.

Videre konkluderte PST slik i sin evalueringsrapport:

Det andre hovedfunnet i den interne evalueringen er at PST raskere må få en riktig forståelse av alvorlighetsgraden i bekymringsmeldingene. Et tiltak går ut på å videreutvikle og revidere indikatorsettet som benyttes. Dette er kjennetegn og forhold som påvirker en trusselaktør som eksempelvis livskriser, helsemessige forhold og rusmisbruk. Det vil gjøre PST i bedre stand til å oppdage en negativ utvikling hos personer det er knyttet en bekymring til slik at det er mulig å sette inn riktige tiltak i tide. Eksempel på tiltak kan være å styrke et lærerteam på en skole, få personer ut i arbeidslivet eller å holde en ungdom aktiv i en idrettsforening.⁵⁸

⁵⁶ Oslo politidistrikt Felles enhet for forebygging, Evaluering av det forebyggende arbeidet, samhandling med andre og distriktets mediehåndtering – drapet på Kampen 24. august 2025 Funn og anbefalinger. Tilgjengelig på: <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter-strategier-og-horinger/oslo/rapporter/evalueringer/evalueringsrapport-kampen.pdf>.

⁵⁷ Politiets sikkerhetstjeneste, Oppsummering av PSTs evaluering etter drapet på Kampen 24. august 2025 s. 2. Tilgjengelig på: <https://kudos.dfo.no/documents/483342/files/49815.pdf>.

⁵⁸ Politiets sikkerhetstjeneste, Oppsummering av PSTs evaluering etter drapet på Kampen 24. august 2025 s. 2. Tilgjengelig på: <https://kudos.dfo.no/documents/483342/files/49815.pdf>.

6.5 Oppsummering av utfordringer og tiltaksforslag i tidligere rapporter

6.5.1 Innledning

I det følgende vil utfordringene og tiltaksforslagene knyttet til tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling i tidligere rapporter og utredninger bli sammenfattet. Gjennomgangen viser at det er mange av de samme utfordringene som trekkes frem på tvers av kriminalitetsområdene.

6.5.2 Identifiserte utfordringer knyttet til tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling

6.5.2.1 Uklare roller og ansvarsforhold i det kriminalitetsforebyggende arbeidet

Et gjennomgående funn i tidligere rapporter, evalueringer og utredninger er at forebygging av kriminalitet krever involvering av mange forvaltningsorganer, men at ansvaret mellom organene er uklart. Dette blir særlig understreket når det gjelder kriminalitet som begås av barn og unge i Storberget-gruppens utredning. I ytterste konsekvens kan dette føre til at få eller ingen av de ulike offentlige organene som er involvert i barn og unges liv, tar tilstrekkelig ansvar. Det kan også føre til at oppfølgingen av barna og de unge blir lite koordinert.

6.5.2.2 Svak statlig styring

Flere tidligere utredninger fremhever at staten i for liten grad har bidratt til å støtte aktørene som skal utføre det forebyggende arbeid. Hvis staten har tilbudt veiledning og støtte, har den ofte vært fragmentert og ikke tilstrekkelig koordinert mellom sektorene. Dette har gjort at etatene som utfører forebyggingen, i for stor grad, selv har måttet finne ut hvordan de skal løse sine forebyggingsoppgaver. Det er også vanskelig å få oversikt over og anvende den tilgjengelige kunnskapen om forebygging helhetlig. Dette har skapt betydelige utfordringer, særlig for kommunene, men også for samarbeidet mellom politi og PST. Mer hensiktsmessig styring, tydelige styringssignaler og mer statlig veiledning til aktørene, og da særlig til kommunene, kunne ha gjort aktørene bedre i stand til å forebygge kriminalitet. De tidligere utredningene har fremhevet dette spesielt for kriminalitet som begås av barn og unge og ekstremisme. Staten har ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp at kommunene ivaretar sitt ansvar for å fore-

bygge barne- og ungdomskriminalitet, ifølge Riksrevisjonens undersøkelse i 2025. Ekstremismekommisjonen fremhevet manglende nasjonal styring av forebygging av voldelig ekstremisme som en vesentlig svakhet ved forebyggingsarbeidet.

Det påpekes gjennomgående at manglende avklaringer av roller og ansvar har sin bakgrunn i svak statlig styring på forebyggingsfeltet. Forebygging er ofte regulert gjennom svake rettskilder som anmodninger, tildelingsbrev og rundskriv i stedet for gjennom lover og forskrifter. Manglende ansvarsavklaringer virker ikke samarbeidsfremmende. Når ulike organer opplever uklarhet knyttet til egne oppgaver og sitt eget ansvar, kan det virke hindrende for tverretattlig samarbeid. Den svake statlige styringen av forebyggingsfeltet gjelder også utvikling av metodikk, verktøy og kompetansebygging.

6.5.2.3 Samordning og strukturer for samarbeid

De tidligere utredningene har fremhevet at manglende strukturer for hvem (hvilket forvaltningsorgan) som skal ta et hovedansvar for å koordinere det forebyggende ansvaret, er et hinder for tverretattlig samarbeid om forebygging. Dette er eksempelvis illustrert med gul vest-tiltaksforslaget i Storberget-gruppens rapport.

Videre har tidligere rapporter, utredninger og evalueringer av tverretattlig samarbeid for kriminalitetsforebygging påpekt at manglende faste strukturer for samarbeid gjør den forebyggende innsatsen fragmentert. Dette innebærer også en risiko. Hvis PST for eksempel oppdager en radikalisert enkeltperson i en distriktskommune, og kommunen ikke har en kontaktperson eller fast struktur for samarbeid mellom politi og kommunen, vil mye tid gå bort. Tid som kunne vært brukt til forebygging, må da brukes til å ringe rundt i kommunen og finne de riktige personene. En viktig forutsetning for at samarbeidsstrukturer skal ha effekt, er at de ulike organene som har oppgaver innen individrettet forebygging, har vilje til samarbeid og vilje til å dele informasjon. Dersom samarbeid mellom PST og politiet skal fungere, underbygger eksempelvis flere evalueringer etter terrorangrep at PST må ha vilje til å dele informasjon med politiet.

6.5.2.4 Kompetanse og regelverksforståelse

Mange av utredningene peker på lav kunnskap om egne og andres forebyggingsoppgaver som et hinder for tverretattlig samarbeid. Det første hinderet for samarbeid, er at tjenestene som inngår i

samarbeidet ikke har full oversikt over egne forebyggingsoppgaver, egne forebyggingsvirkemidler og eget ansvar. Hvis polititjenestepersoner for eksempel ikke har fullgod oversikt over egne polisierende virkemidler i saker om vold i nære relasjoner, som voldsalarm, sperret adresse eller besøksforbud, er ikke det samarbeidsfremmende.

Videre er det en forutsetning for godt tverretatlig samarbeid at de ulike tjenestene og samarbeidsaktørene også har oversikt over de andre samarbeidsaktørenes forebyggingsoppgaver, forebyggingsvirkemidler og ansvar.

En annen viktig forutsetning er fenomenforståelse av det som skal forebygges. Særlig partnerdrapsutvalget trekker frem at det er en forutsetning for tverretatlig samarbeid om vold i nære relasjoner at de ulike forvaltningsorganene som skal samarbeide, har kunnskap om vold. Slikt samarbeid vil også nødvendiggjøre at de ulike forvaltningsorganene har tilstrekkelig kulturkompetanse og kultursensitivitet.

6.5.2.5 *Manglende felles risikovurderingsverktøy og manglende bruk av risikovurderingsverktøy*

Flere tidligere utredninger, herunder ekstremismekommisjonen og partnerdrapsutvalget, har fremhevet at et hinder for samarbeid om forebygging av kriminalitet er knyttet til risikovurderingsverktøy. Det gjelder både manglende felles risikovurderingsverktøy og manglende bruk av slike.

Ekstremismekommisjonen fremhever at det forebyggende arbeidet mot voldelig ekstremisme og radikalisering mangler et felles risikovurderingsverktøy som kan brukes på tvers av organer. Det nye ekstremismesenteret har fått i oppgave å utrede et slikt felles verktøy i regjeringens handlingsplan mot voldelig ekstremisme.

Partnerdrapsutvalget anbefalte at det innføres en lovfestet plikt for politiet til å bruke en oppdatert utgave av SARA i alle partnervoldssaker etter straffeloven §§ 282 og 283. Videre anbefalte partnerdrapsutvalget at helsepersonell pålegges en lovfestet plikt til å gjennomføre en faglig og skriftlig risikovurdering der det foreligger kunnskap om vold i nære relasjoner, for eksempel ved hjelp av «Danger Assessment». Utvalget anbefalte også at krisesenteransatte fikk opplæring i bruk av voldsrisikoverktøyene SARA og PATRIARK, og at krisesenteransatte fikk i oppgave å utarbeide en sikkerhetsplan.

6.5.2.6 *Informasjonsdeling og taushetsplikt*

Gjennomgående fremhever tidligere rapporter, evalueringer og utredninger at taushetspliktregelverket er komplekst og vanskelig å anvende. Når regelverket skal anvendes sammen med sektorspesifikt regelverk, avvergingsplikten i straffeloven og personvernregelverket, fremstår det som enda mer komplekst. Noen av de tidligere utredningene gir uttrykk for en oppfatning om at utfordringer med informasjonsdeling kan løses ved i større grad å innhente samtykke til informasjonsdeling. Enkelte utredninger og rapporter peker også på utfordringer ved å innhente samtykke. Først og fremst pekes det da på at tiden som blir brukt på å innhente samtykke, kunne vært benyttet til å hjelpe personen. Samtykke kan dermed føre til at hjelpen kommer for sent, fremheves det i enkelte av de tidligere rapportene.

En rekke tidligere utredninger peker på at tydeligere veiledere og opplæring i taushetspliktregelverket vil kunne avhjelpe situasjonen noe, og at det burde forsøkes. Flere av utredningene gir uttrykk for enten at det bør gis utvidede hjemler for informasjonsdeling, eller for at dette spørsmålet bør utredes. Ekstremismekommisjonen utarbeidet for eksempel forslag til en ny informasjonsdelingsforskrift med hjemmel i forvaltningsloven § 13 g.

6.5.3 **Tiltak foreslått i flere forskjellige utredninger**

Følgende tiltaksforslag går igjen i flere av utredningene:

- utredning av endringer i regelverket om taushetsplikt og informasjonsdeling
- etablering av tverrsektorielle samarbeidsmodeller
- utvikling av felles vurderingsverktøy for å vurdere den samlede risikoen på tvers av statlige og kommunale forvaltningsorganer
- kompetanseheving og opplæring i regelverk
- styrking av strukturer for koordinering og ledelse
- økt statlig styring av det kriminalitetsforebyggende arbeidet
- opprettelse av faste dialogarenaer mellom tjenester og brukere

Kapittel 7

Kunnskap fra personer med egenerfaring og innspillsaktører

7.1 Innledning

Ekspertgruppens oppdrag er å utrede tiltak for bedre samarbeid og informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme.

For å belyse hvordan dagens praksis faktisk fungerer, har ekspertgruppen lagt vekt på å innhente erfaringer både fra personer som selv er berørt og fra innspillsaktører. Med innspillsaktører menes både aktører som jobber direkte med målgruppene i praksisfeltet, og aktører som arbeider for målgruppene gjennom styring, kunnskapsutvikling, interessearbeid og støtte. Dette omfatter blant annet statlige og kommunale tjenester, bruker- og interesseorganisasjoner, forsknings- og fagmiljøer, fagforeninger og direktorater. Dette kapittelet oppsummerer dermed kunnskap fra personer med egenerfaringer og innspillsaktører med ulike roller og ståsteder.

Innspillene fra personer med egenerfaring omfatter bidrag fra personer som enten har utøvd kriminalitet, vært utsatt for vold i nære relasjoner, eller som er foreldre til barn og unge som har vært i kontakt med hjelpeapparatet og politiet. I tillegg inngår innspill fra ulike innspillsaktører.

Aktørene har gitt sine innspill til ekspertgruppen i møter med hele eller deler av gruppen i perioden fra august 2025 til februar 2026. Se en fullstendig liste over innspillsaktørene i kapittel 1.4.

Formålet med kapittelet er å synliggjøre hvordan samarbeid og informasjonsdeling oppleves i praksis, hvilke utfordringer som går igjen, og hva både berørte personer og fagmiljøer mener er nødvendig for å forebygge kriminalitet bedre.

Kapittelet er inndelt i to hoveddeler. Den første delen omfatter hva personer med egenerfaring mener om samarbeid og informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet. Den andre delen av kapittelet tar for seg innspillene ekspertgruppen har fått fra innspillsaktørene.¹

7.2 Kunnskapsinnhenting fra personer med egenerfaring

7.2.1 Om egenerfaringene som er lagt til grunn

7.2.1.1 Oversikt

Ekspertgruppen har gjennomført 21 samtaler med til sammen 28 personer med egenerfaring for å få innsikt i hvordan tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling oppleves av dem det gjelder. Disse personene inngår i tre ulike informantgrupper: barn og unge voksne, foreldre til ungdommer og voksne. Av de 28 personene er fire barn og åtte unge voksne under 25 år. To av barna var under 16 år da samtalene ble gjennomført, og to var under 18 år. Av de unge voksne var én 18 år, fire var 19 år, mens tre var i alderen 20–25 år. De fleste barn og unge voksne har egenerfaring med å begå kriminalitet, og en del har også erfaring med å være utsatt for vold i nære relasjoner. Tre av de 28 personene er foreldre til ungdommer som har vært i kontakt med politiet og/eller hjelpeapparatet, mens 13 er voksne med egenerfaring enten som utøver eller utsatt. Flere av de voksne har egenerfaring enten med ett eller flere av de tre kriminalitetsområdene. Kombinasjonen av både å være utsatt og utøver er en hyppig forekommende kombinasjon hos personene ekspertgruppen har snakket med.

Formålet med samtalene har vært å forstå bedre hvordan samarbeid og informasjonsdeling fungerer i praksis, hvilke utfordringer som oppleves som særlig krevende. Videre har målet vært å få innsikt i hva informantene mener er viktig for å få hjelp, trygghet og forutsigbar oppfølging. Innspillene gir et erfaringsnært bilde av hvordan dagens praksis kan oppleves, og hvilke konse-

¹ Brukerorganisasjonene ga sine innspill til ekspertgruppen i et innspillsmøte som ble arrangert 5. november 2025. På dette innspillsmøtet deltok også fagfolk og andre profesjonelle. Se mer informasjon om innspillsmøtet i kapittel 1.4.4.

kvenser samarbeid og deling kan få for den enkelte.

I det følgende beskrives først hvordan personene er rekruttert, og hvordan samtalene er gjennomført. Deretter oppsummeres innspillene tematisk, basert på temaer som har vært fremtredende i samtalene.

7.2.1.2 Rekruttering

For ekspertgruppen har det vært viktig å innhente innspill både fra personer som nylig har stått i slike situasjoner, og de som har erfaring fra lenger tilbake.

Personene har vært bosatt på ulike steder av landet, med hovedvekt i Oslo og østlandsområdet. Noen er også bosatt på Vestlandet, i Midt-Norge og i Nord-Norge. Et flertall av personene vi har snakket med, er menn/gutter. I overkant av en tredjedel er kvinner/jenter. Vi har snakket med både utøvere av og utsatte for vold og overgrep i nære relasjoner. Ekspertgruppen har også snakket med personer som har vært del av radikaliseringsprosesser eller miljøer preget av ekstremistisk ideologi. Personene var på intervjuutidspunktet ikke lenger aktive i slike miljøer.

For å rekruttere barn og unge som kunne gi innspill, kontaktet ekspertgruppen brukerorganisasjoner. Ekspertgruppen var i kontakt med Landsforeningen for barnevernsbarn (LfB), Forandringsfabrikken (FF), Mental helse ungdom (MHU), Stine Sofies Stiftelse (SSS) og Ly (tidl. Barn av rusmisbrukere).

Ekspertgruppen har også fått hjelp til å rekruttere informanter fra Alternativ til vold (ATV), Ute-seksjonen og Barne- og familieetaten i Oslo, Nav og oppsøkende virksomhet i Trøndelag, radikaliseringskontakter, SLT-koordinatorer og ungdomsenheten øst.

Ekspertgruppen har også fått hjelp til rekruttering av informanter fra kontaktpersoner under ekspertgruppens studiebesøk. I tillegg har vi snakket med seks erfaringskonsulenter i Ullersmo fengsel. Dette er voksne innsatte som deltar i et studieløp i regi av fagskolen i Trondheim for å bli erfaringskonsulenter.

7.2.1.3 Gjennomføring

Tre av samtalene ble gjennomført i grupper på henholdsvis seks, tre og to personer,² mens de

øvrige samtalene ble gjennomført individuelt. Noen av samtalene er foretatt digitalt, enten av praktiske årsaker, eksempelvis geografisk avstand, eller etter ønske fra informanten. I gruppesamtalene med erfaringskonsulentene og foreldregruppen har sekretariatet og flere fra ekspertgruppen deltatt. I de øvrige har enten en av medlemmene fra ekspertgruppen og en tillitsperson av ungdommen deltatt, eller to-tre personer fra ekspertgruppen eller sekretariatet. I forkant av samtaler med enkeltpersoner har sekretariatet lagt til rette for at deltakerne selv kunne påvirke hvordan samtalen skulle organiseres. Det var blant annet anledning til å ha med seg en person de kjenner fra før.

Målet med samtalene har vært å få innspill om hvordan praksis fungerer i dag, og om hva berørte personer mener må til for å få til godt tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet innenfor de tre kriminalitetsområdene. Ekspertgruppen har ønsket å få innsikt i erfaringer med informasjonsdeling mellom ulike aktører i forebyggingsarbeidet. Vi har ønsket å få innsikt i hvordan slik informasjonsdeling oppleves, hva som skal til for at man ønsker slik deling selv, og hvilke faktorer som bidrar til tillit og opplevelse av trygghet i samarbeidet.

Ekspertgruppen har vært opptatt av å møte alle med respekt og omtanke. Før samtaler med enkeltpersoner ble gjennomført, har ekspertgruppen forsikret seg om at informantene hadde tilgang til støtte i etterkant dersom de skulle ha behov for det. Det har vært viktig at ingen blir stående alene med vanskelige følelser eller opplevelser etter intervjuet. Flere informanter ga uttrykk for at det opplevdes positivt å bli lyttet til og å få anledning til å formidle sine erfaringer og synspunkter. Enkelte informanter hadde også en oppfølgingssamtale i etterkant av den første samtalen.

Det ble utarbeidet og delt ut et skjema i forkant av samtalene. Skjemaet handlet om ekspertgruppens oppdrag, begrunnelsen for innhenting av innspill om informasjonsdeling, gjennomføringen av samtalen og hvem som var ansvarlig. Det ble opplyst at de som gjennomførte samtalen hadde taushetsplikt, og at det ble skrevet et referat uten navn eller andre opplysninger som kunne gi grunnlag for å kjenne igjen vedkommende. Det ble også opplyst at referatet ville bli lagret i ekspertgruppens arkiv og at referatet ville bli et saksdokument som det kan begjæres innsyn i etter offentliggjøring. For barn under 18 år har vi også bedt foresatte/verge om samtykke til at barnet snakker med oss, samt at de som foresatte/verge tar ansvar for eventuell oppfølging. Behandlingsgrunnlaget for

² Dette gjaldt blant annet en samtale med seks erfaringskonsulenter på Ullersmo og en foreldregruppe på tre personer i Tromsø.

mulige indirekte identifiserbare personopplysninger i referatet var personens samtykke som ble nedtegnet på et skjema. Vanligvis kan ikke offentlige myndigheter benytte samtykke som behandlingsgrunnlag. Ekspertgruppen vurderte at behandlingssituasjonen kunne ha samtykke som behandlingsgrunnlag i dette tilfellet, fordi ekspertgruppen kun samlet erfaringer til en utredning. Det vedkommende fortalte til ekspertgruppen er kun brukt som bakgrunnsinformasjon i utredningen. Skjemaet inneholdt opplysninger om personens rettigheter, retten til å trekke samtykke tilbake samt kontaktinformasjon til Datatilsynet og personvernombudet. I skjemaet ble personen bedt om å samtykke til å delta i kunnskapsinnhenting i form av en samtale og at opplysninger om vedkommende uten direkte identifiserbare beskrivelser kunne brukes i ekspertgruppens utredning. Det har vært utarbeidet et skjema for barn og et skjema for voksne.

Vi utarbeidet også fiktive case, ett per kriminalitetsområde som ble benyttet under de fleste samtalene, særlig med barn under 18 år. Casene ble brukt for å legge til rette for konkrete innspill og for å redusere press på informantene til å dele egne erfaringer. Bruken av caser var frivillig, og enkelte informanter valgte å snakke om egne opplevelser i stedet.

Casene ble brukt som utgangspunkt for samtalene, der informantene kunne trekke inn egne erfaringer for å belyse ulike problemstillinger knyttet til caset. Casene ble først og fremst benyttet i samtaler med barn og unge voksne, men ble også anvendt på ulike måter avhengig av deltakernes alder og erfaringsgrunnlag.

7.2.2 Formålet med samarbeid og deling av opplysninger

Et svært tydelig tema som kom frem under samtalene med personer med egenerfaring, handler om formålet med samarbeid og hvorfor opplysninger deles.

Både barn og unge voksne, foreldregruppen og de voksne med egenerfaring, er samstemte i at målet med å dele personlige opplysninger alltid må være å hjelpe, ikke å straffe personen det gjelder. Når opplysninger deles, må det føre til handling og være formålstjenlig for saken. Dette gjelder også deling i samarbeidsmøter med representanter fra flere organer til stede. Flere informanter understreker at det er avgjørende at det avklares tydelig hva opplysningene skal brukes til. De understreker også at det er viktig å få vite om informasjonen deles for å gi hjelp,

eller om den kan få konsekvenser i form av kontroll eller straff.

Særlig barn og unge er opptatt av dette. Møtene må ha et klart mål, og dette målet må handle om å hjelpe barnet ut av den negative situasjonen. Det må ikke være deling for delingens skyld. En av ungdommene forklarer dette med at «delt informasjon må føre til noe». Både voksegruppen, barn og unge voksne har erfaringer med møter der selve delingen fremstår som målet. De mener informasjonsdelingen må knyttes opp til tiltak og oppfølging. For at det skal skje, kreves det stabile voksenpersoner og varig kontakt med hjelpeapparatet over tid. Det må bygges relasjoner og brukes flere verktøy for å kunne forebygge og hjelpe personene det gjelder, ut av vanskelige situasjoner.

Flere av informantene, både voksne og barn, uttrykker at det sjelden er behagelig å dele opplysninger om seg selv til folk man ikke kjenner.

En av de voksne informantene sier det slik:

Det [er] aldri gøy å dele så mye informasjon, men [...] det kan være et nødvendig onde for å få hjelp.

Voksegruppen, barn og unge voksne understreker betydningen av at den som mottar bekymringen, tar kontakt med personen som har utøvd volden, på en ordentlig måte. Det betyr at vedkommende formidler bekymringen til den det gjelder, på en ikke-anklagende måte, og gir en rolig forklaring på hvorfor man er bekymret. Hjelpen må bygge på dialog og respekt. En informant beskriver et konkret tilfelle der PST møtte ham med høflighet og respekt. Informanten forteller at PST var uten uniform, var direkte og spurte ham hvorfor han publiserte bestemte artikler. Informanten forteller at han fikk forklare seg og opplevde at PST ønsket å hjelpe ham, og at målet ikke var å ta saken inn i et straffespor. Dette trekker han frem som et tydelig eksempel på respekt i praksis. På grunn av måten han ble møtt på, sa han ja til samarbeid med PST.

Flere av de voksne vi har snakket med, beskriver hvordan frykt kan hindre åpenhet. En voksen informant forteller at han som barn ikke turte å si fra om vold i hjemmet fordi han var redd for at det skulle få konsekvenser for ham. Også flere barn og unge forteller om frykt for at informasjon skal føre til drastiske konsekvenser, som for eksempel fengsel.

Både voksegruppen, barn og unge voksne understreker derfor at fokuset må være å beskytte barna, slik at barna kan være trygge på at de får hjelp. De fremhever også at barnets

behov må veie tyngre enn foreldrenes rettigheter. Det er viktig at loven er til hjelp for barnet også, ikke bare for foreldrene. Også voksne med egenerfaring mener at barns rettssikkerhet er viktig, og at barns stemme må tas på alvor også der barnets alder er lav. En av de voksne informantene eksemplifiserer at når en 4-åring sier at hen er redd for å være hos far og viser hvordan far er når han er sint, da må det tas på alvor. Beskyttelse av barn bør stå sterkere enn fars samværsrett.

7.2.3 Når bør opplysninger deles?

Det kommer frem i mange av innspillene at opplysninger må deles når det er alvorlig, enten det gjelder enkeltpersoners problemer eller familier med store problemer. Flere, både i voksegruppen og barn og unge voksne, trekker frem at de fleste nok ikke vil like at informasjonen deles der og da, men at de i ettertid vil kunne se at det var riktig.

En stor andel gir uttrykk for at terskelen for når det deles personlige opplysninger, bør være forskjellig avhengig av alvorlighetsgrad av bekymring og ut fra kriminalitetsområdet det gjelder. Det kan også variere fra sak til sak og fra person til person når det bør deles. Både voksegruppen og barn og unge trekker dette frem.

Det som ofte trekkes frem som mest alvorlig, er vold og overgrep i nære relasjoner. I slike tilfeller er det viktig at informasjon som gir grunnlag for bekymring, ikke blir liggende, men blir formidlet videre raskt. Flere trekker frem dette og understreker at det må vurderes individuelt i hvert enkelt tilfelle. En voksen formulerer at «det er ikke 'one size fits all'».

En ung voksen understreker at det er ekstra alvorlig når et barn sier fra om vold i hjemmet, særlig i familier med sterke bånd, som eksempelvis i en del innvandrerfamilier. I disse tilfellene er det særlig viktig at opplysningene deles for å kunne hjelpe. Flere i voksegruppen og barn og unge voksne mener at det samme gjelder når det er bekymring for radikalisering, eller at ett barn har flere forhold i livet som er bekymringsfulle. En voksen med voldserfaring, både som utsatt og utøver, uttrykker at dersom et barn sier fra om vold i hjemmet, må det være det voldsutsatte barnet som har definisjonsretten på om det er alvorlig eller ikke.

Samtidig forteller flere at det finnes mange hindringer for å si fra den første gangen, og at mange bruker lang tid før de søker hjelp. Særlig beskriver voksne utsatt for vold i en nær relasjon at det ofte først er når situasjonen oppleves som så akutt at de frykter for eget liv, at de kontakter politiet.

Et annet eksempel som gis på en situasjon som anses som alvorlig, er der et barn er i et dårlig miljø og skylder en annen person en stor pengesum. I slike tilfeller vurderes faren akutt, og informasjonen må deles fordi det er stor sannsynlighet at noe farlig vil skje.

Voksne og unge voksne med erfaringer med kriminalitet i ungdomsalderen fremhever at opplysninger særlig må deles når det gjelder barn for å hjelpe barnet, selv i situasjoner der barnet ikke vil. Samtidig trekker flere frem at det vil kunne føre til at de trekker seg unna for å unngå å bli oppdaget. De legger til at delingen må gjøres på riktig måte. Det vil si at barnet må informeres om at opplysninger blir delt, hvem det blir delt med, og hvorfor. Flere andre av de voksne sier at dette også gjelder for andre alvorlige hendelser.

Voksegruppen peker også på at opplysninger noen ganger må deles når personen er over 18 år og ikke ønsker at informasjonen skal deles. Ofte tør ikke de som er utsatt for vold, å si fra eller melde fra selv. Det gjelder både de som er utsatt for vold som barn, og de som er utsatt som voksen i et parforhold. Flere viser til at det var tydelige tegn på at ting ikke var bra, og at de ønsket at noen skulle gripe inn for å hjelpe dem ut av situasjonen. De sier at instanser må dele informasjon når de observerer hendelser og atferd, eller når de får kunnskap som gir alvorlig bekymring.

En voldsutsatt forteller at hen selv tok kontakt med politiet, og at hen var positiv til at politiet informerte barnevernet siden barna hadde vært vitner til vold. Hen kan ikke huske å ha blitt informert om at dette ble delt videre, men reagerte heller ikke på det.

7.2.4 Hvilke opplysninger kan og bør deles?

Mange informanter i alle aldersgrupper understreker at det kun er relevante opplysninger som bør deles, og at det som deles, må brukes for å kunne saksbehandle på riktig måte. Hjelperne må få nok informasjon til å forstå situasjonen, men de trenger ikke alle detaljene. Barn og unge påpeker at det ikke er nødvendig å dele opplysninger dersom det ikke er en realistisk mulighet til å få hjelp. Barn og unge voksne trekker frem at informasjon ikke bør deles med skolen så lenge problemene til barnet ikke påvirker skolen. Samtidig forteller flere om at de har vært i en situasjon der de mener at skolen burde stilt flere spørsmål om hvordan de hadde det.

Flere av de voksne trekker frem at dersom det mangler gode tiltak for å hjelpe personer, så kan deling av opplysninger fremstå som en slags snar-

vei. Det kan oppleves som et tiltak som først og fremst gir myndighetene bedre oversikt og kontroll, men som ikke gir reell hjelp til dem det gjelder. Det kan gi inntrykk av handlekraft uten at situasjonen faktisk forbedres.

Sensitive opplysninger som helse og rus må håndteres med særlig varsomhet. Det påpeker både barn og unge og voksegruppen. Flere uttrykker også at slike opplysninger kan brukes mot dem og gjøre situasjonen verre. En voksen utsatt for vold og overgrep i nære relasjoner forteller at en voldsutøver misbrukte hennes helseopplysninger som et middel til å få kontroll over henne. Voldsutøveren presenterte hennes helseopplysninger for hjelpeapparatet for å styrke sin egen posisjon og undergrave hennes troverdighet. Ved å vise til helseutfordringene hennes hevdet han at han visste bedre enn henne hva som var best, noe som ga ham mer kontroll og presset henne ytterligere ned.

Noen voksne viser til at det også er kultursensitive tabuer knyttet til forhold som vold, seksuelle overgrep og rusproblemer. Dette gjør det vanskeligere for personer å varsle og kan resultere i at informasjonen holdes tilbake. Både barn, unge voksne og voksegruppen understreker at delingen i seg selv ikke vil løse problemer. Informasjonsdeling må ses på som ett av flere verktøy i arbeidet og ikke som det eneste virkemiddelet for samarbeid og hjelp.

7.2.5 Rammer, regulering og samtykke

7.2.5.1 Deling av opplysninger må være strengt regulert

Flere, både i voksegruppen, barn og unge voksne, mener at deling av opplysninger må være strengt regulert. Barn og unge voksne uttrykker dette ved at de ofte ikke ønsker at opplysninger om dem skal deles, fordi de er redde for å bli straffet og at ting skal bli verre.

Samtidig trekker alle gruppene frem at det må være mulig å dele opplysninger som ikke bare gjelder liv og helse, men også for å forebygge andre alvorlige hendelser. Foreldregruppen og barn og unge voksne fremhever viktigheten av forebygging og at det må prioriteres fremfor å vente for lenge.

Mange mener at opplysninger må deles tidlig og før situasjonen blir så alvorlig at barnet må ut av hjemmet. Hjelpen må komme når vanskene oppstår, og ikke etter flere år. Både barn og unge voksne uttaler at et barn som opplever gjentatte skuffelser fra voksne som ikke kan hjelpe dem, til slutt vil miste troen på at noen kan hjelpe. Dette

mener de vil kunne føre til at barnet slutter å snakke og fortelle om hvordan det har det.

7.2.5.2 Deling av opplysninger med eller uten samtykke?

Det er delte meninger om informasjonsdeling uten samtykke. Noen barn og unge viser til at når barn har flere risikofaktorer, må informasjonen deles selv om barnet motsetter seg det. Dette gjelder også selv om konsekvensen kan være at barnet trekker seg fra kontakten med den voksne som deler opplysningene. Dette trekkes også frem av foreldrene vi har snakket med.

Foreldrene mener det er vanskelig å se for seg å jobbe helt uten samtykke. Likevel uttrykker de at det er nødvendig med hjemmel for å dele informasjon også uten samtykke. Dette gjelder særlig når barn og unge viser risikoatferd, eller når det er familier med store problemer. De mener at det i slike tilfeller må ligge tydelige føringer i bunn. Foreldrene opplever at hjelpen ofte kommer for sent inn og at problemene utvikler seg til å bli større enn nødvendig. De opplever at det er mangelfull informasjonsdeling mellom organer, og at det blant annet handler om utfordringer ved bruk av samtykke. De opplever at taushetsplikt og samtykkekrav tolkes svært strengt. Foreldrene mener at samtykke fra foreldre må være tilstrekkelig når et barn trenger hjelp. De viser til at barn på for eksempel 12 år ikke kan bestemme om de vil gi samtykke til at informasjon deles.

Barn og unge voksne peker på at deling uten samtykke skaper mistillit og opplevelse av svik. Resultatet vil ofte bli at de ikke vil ha noe å gjøre med personen som har delt opplysningene. Likevel er det flere som trekker frem at det i enkelte tilfeller er riktig å dele uten samtykke, fordi barn ofte ikke forstår alvoret i situasjonen.

Flere i voksegruppen og barn og unge forteller at samtykke ikke alltid oppleves som frivillig. Mange har opplevd at de rundt dem har forsøkt å gi dem et valg, men at valget ikke opplevdes som reelt. Samtidig påpeker flere at de likevel ville at opplysningene skulle deles, slik at de kunne få hjelp.

7.2.5.3 Betydningen av modenhetsnivå

Flere av informantene trekker frem at når man er ung, forstår man ikke hvor alvorlig en situasjon kan være, eller hvordan deling av informasjon om barnets situasjon kan hjelpe barnet. Både barn, unge voksne og voksne med erfaring med kriminalitet i barne- og ungdomsalderen påpeker dette.

Noen fremhever også at voksne har et ansvar for å handle når det er til barnets beste, selv om barnet ikke liker det. Flere av informantene forteller at når man er ung, er man ofte mest redd for konsekvenser, mens man med økt modenhet forstår mer av det som foregår i eget liv. En ungdom uttrykker at:

Jo eldre man blir, jo mer forstår man av seg selv.

Foreldregruppen uttrykker også at barn og unge ofte sier nei til deling av informasjon fordi de ikke er modne nok til å forstå alvoret. I slike situasjoner mener særlig barn og unge at den voksne må realitetsorientere barnet. De sier at den voksne gjentatte ganger må forklare bekymringen sin. En ung voksen er tydelig på at hjelperen må forklare for barnet hva vedkommende og andre voksne ser, og samtidig hente inn barnets egne tanker og forståelse av det som skjer. Observasjonene må ses i sammenheng med hvordan barnet selv opplever situasjonen.

Flere trekker frem at dette må gjøres flere ganger før barnet eventuelt vil endre mening og synes det er greit at det deles. Flere sier også at det er viktig at den voksne ikke overtaler barnet til å dele informasjon, men forklarer slik at barnet forstår hvorfor det kan være viktig å dele. Den voksne må prøve å finne ut hvorfor barnet ikke vil dele, heller enn å overtale barnet om at det skal deles. Barnet må oppleve en forståelse fra den voksne om hvorfor barnet sier nei til deling. En ung voksen uttrykker det slik:

Det er alltid en grunn hvis barnet sier nei. Da bør den voksne forstå at det er noe de ikke vet, som barnet ikke vil si.

7.2.5.4 *Anonyme drøftinger løser ikke alltid problemet*

Foreldregruppen peker også på at det problematisk at ungdommer drøftes anonymt. Det blir da vanskelig for aktørene å vite om de snakker om samme person, slik at bekymringer ikke samordnes. Det kan føre til at flere aktører har bekymring rundt samme person, uten at de vet at de snakker om samme person.

7.2.6 Faglige vurderinger og kompetanse

Voksengruppen og barn og unge som ekspertgruppen har snakket med, mener at hjelpere må utøve faglig skjønn og gjøre profesjonelle vurderinger når de mottar bekymringsfull informasjon.

De voksne trekker frem at dette særlig gjelder helsepersonell, mens barn og unge ikke spesifiserer det så konkret. De påpeker at den voksne hjelperen må vurdere situasjonen nøye før informasjon deles. Det innebærer blant annet å undersøke alvorlighetsgraden og bruke faglig skjønn.

Ett av barna uttrykker dette ved at «hjelperen må ha 'is i magen'». Flere barn og unge voksne mener at hjelperen må forsøke å undersøke hva som er årsaken til barnets problemer: Er det tankekjør, hjemmesituasjon, press fra venner eller mangel på jobb eller aktiviteter som bidrar til problemene? De understreker at fokus må være på hvordan barnet har det, og at det må være det avgjørende for om man deler opplysninger eller ikke.

Både voksne og barn og unge mener at hjelperen må ha bedre kompetanse til å se og vite når noe er alvorlig nok til at det må deles. De må ha kompetanse til å vurdere alvorlighetsgrad og risiko. Særlig voksne med egen erfaring og foreldregruppen mener at manglende kompetanse og ressurser vanskeliggjør samarbeid. Flere av de voksne og barn og unge peker på at det ofte er tydelige tegn på at barn ikke har det bra. Flere innspill viser et sterkt ønske om at voksne tar initiativ til å handle når barn og voksne viser tegn til å ha det vanskelig.

Mange påpeker at voksne i større grad må bruke kompetansen sin til å reagere på signalene for å hjelpe barnet. Blant annet har noen av de voksne erfaringer med at skolen ikke griper inn selv ved svært tydelige tegn på at barn blir utsatt for vold. Flere opplever også at skolen har lite kunnskap om hvordan vold og overgrep i nære relasjoner påvirker barn. Dette peker også barn og unge på, selv om de ikke er like tydelige på at dette handler om manglende kompetanse. Særlig voksne og barn med erfaring fra kriminalitet i ungdomstiden påpeker at en helper må se bak atferden og ha kompetanse til å forstå at det er en grunn til oppførselen. De burde vite at det ofte er et rop om hjelp.

Barn og unge trekker frem viktigheten av at den voksne først må vurdere om det er akutt nødvendig å dele opplysninger, eller om barnet kan hjelpes uten slik deling. Det kan for eksempel være når en ungdom ruser seg. Hjelperen kan først prøve å legge til rette for alternative aktiviteter til rus, som å delta i en fritidsaktivitet. Hvis situasjonen ikke bedrer seg, mener de at hjelperen må vurdere om opplysninger skal bringes videre. Det er viktig at hjelperen spør barnet eller den unge voksne om hvordan hen vil ha hjelp, og hvilken hjelp hen ønsker. Dersom det er usikkert

hvordan barnet har det hjemme, må man avvente involvering av foreldre for å beskytte barnet.

Flere av de voksne opplever at hjelpeapparatet har god vilje, men mangler fenomenforståelse og verktøy. Dette gjelder særlig ved vold og overgrep i nære relasjoner og ekstremisme, men også kriminalitet som begås av barn og unge. Manglende forståelse fører til at feil tiltak settes inn, og at det i praksis blir symptombehandling og ikke behandling av det egentlige problemet. En voksen informant uttrykker det slik:

Man kan ikke behandle lungebetennelse med plaster.

Flere peker også på viktigheten av at ansatte har kulturforståelse. I mange kulturer og språk finnes det ikke begreper for traumer. Det kan gjøre det vanskelig å forstå hva traumer innebærer. Psykiske utfordringer oppfattes ofte som noe man må ordne selv. Flere informanter mener at familier trenger informasjon og kunnskap om at psykisk uhelse og traumer er noe man kan få hjelp til å håndtere. Uten slik kunnskap kan det være vanskelig å ta imot hjelp.

Enkelte av de voksne som ekspertgruppen har snakket med, etterlyser rutiner for deling når barn er involvert, samt verktøy som kan forebygge og hjelpe i vanskelige situasjoner. En viser til at PLIVO-tankegang³ kan brukes når det er vold i hjemmet og det er barn til stede. Da kunne det også vært psykologer og sykepleiere som rykket ut.

Foreldregruppen trekker også frem viktigheten av kompetanse og kunnskap. De sier at også tjenestene må ha bedre kunnskap om hverandre. I dag oppleves det som «vanntette skott» mellom statlig og kommunalt nivå. I tillegg må det være informasjon ut til barn og foreldre om hva slags tiltak og hjelp det er mulig å få. Dette vil gjøre det enklere for barn og foreldre å ta kontakt for å få hjelp.

7.2.7 Helhetlig bilde og samarbeid mellom tjenester

Flere i voksegruppen og barn og unge med egenerfaring mener at formålet med deling av opplysninger skal være å gi et mer helhetlig bilde av den enkeltes situasjon, redusere risikoen for feiltolkning og øke forståelse for årsakene bak

problemene. Slik deling vil kunne bidra til riktig hjelp og til å forebygge kriminalitet. Flere av barna og de unge voksne, påpeker også at det ikke må være slik at alle sitter med hver sin del uten å vite helheten. En 18-åring uttrykker det slik:

Barnevernet gjorde en egen vurdering, uten å snakke med skolen. Hvis barnevernet hadde snakket med skolen og lærerne, hadde vi ikke blitt sendt hjem igjen. Hvis man hadde hatt et felles sted der man så mønstrene, hadde det vært bedre.

Foreldregruppen trekker frem at manglende koordinering forsterker samarbeidsproblemer. De peker blant annet på at det er behov for bedre koordinering og en felles plattform der man kan dele informasjon, innenfor et gitt område. Foreldrene ønsker en koordinator som kan dele informasjon mellom sektorene for å hjelpe barnet og sikre helhetlig hjelp. Mange av informantene, i alle gruppene, opplever at ulike forvaltningsorganer ikke nødvendigvis snakker sammen.

Flere voksne med egenerfaring og foreldregruppen viser også til erfaringer med at etater skal håndtere samme situasjon, men at det ikke er en selvfølge at de snakker sammen. Det kan ofte være uklart hvem som snakker med hvem, og om hva. Dette gjør det slitsomt for den som skal hjelpes. De må ofte gjenta historien og begynne forfra når de møter en ny hjelpeinstans.

Voksne (voldsutsatte) og foreldre har også gitt eksempler på tungrodd og manglende informasjonsdeling. En informant viser til utfordringer med informasjon fra barnevernet til politiet og at dette tok lang tid. Hen ga et eksempel der politiet trengte bekreftelse fra barnevernet på hva slags samværsavtale foreldrene hadde i forbindelse med en sak om illeggelse av besøksforbud. For å få dette til måtte politiet be om innsyn i saken, og barnevernet brukte lang tid på å gi ut denne informasjonen. Et annet eksempel som har blitt fremhevet, er at informasjon ikke formidles til barnevernet når en forelder blir pågrepet. Voldsutsatte som ekspertgruppen har snakket med, mener at politiet alltid bør undersøke om det er aktiv sak i barnevernet. Hvis det er en aktiv barnevernssak, mener de at politiet bør dele nødvendig informasjon, slik at barnevernet kan vurdere situasjonen og unngå å planlegge samvær.

³ PLIVO står for Pågående Livstruende Vold.

7.2.8 Trygg relasjon, involvering og kommunikasjon

7.2.8.1 Involvering og medvirkning er viktig

Alle ekspertgruppen har snakket med, understreker viktigheten av at personen det gjelder, blir involvert i prosessen og får medvirke. Dette gjelder både når opplysninger skal deles, og når de er uenige i at det skal deles. Barn og unge understreker at det ikke betyr at den det gjelder, skal bestemme alt, men at vedkommende skal vite hva som skjer.

Hjelperen må snakke med vedkommende om bekymringen og informere om hva slags hjelp vedkommende har rett på. Personen må også få forklart prosessen fremover: Hvem som får vite hva, hvorfor informasjon må deles, og hva dette innebærer. Mange ønsker dessuten fortløpende informasjon, slik at de er involvert underveis og forstår hvordan delingen kan være til hjelp.

Foreldregruppen trekker frem at det er viktig at barn får medvirke, ut fra sitt modenhetsnivå. Samtidig mener de at voksne må sette grenser når det er nødvendig, og forklare barna hvorfor grensene settes. Det må være tydelig når de voksne sitt ansvar inntreffer.

Både foreldregruppen, voksegruppen og barn og unge voksne mener det må gjennomføres en grundig samtale om hvorfor delingen er nødvendig, hva det innebærer, og hvordan det kan hjelpe både dem og andre. Hvis taushetsplikten oppheves, må det forklares grundig. God praksis er at etater forklarer formålet tydelig, informerer før deling der det er mulig, eller i hvert fall informerer i etterkant om hva som er delt, og hvorfor. Dette gjelder også når samtykke er gitt tidligere. Flere av de med egenerfaring, både barn og voksne, legger vekt på at eierskap og kontroll er viktig. En voksen utøver uttrykker det slik:

Ingen vil gi opp kontrollen i sitt eget liv.

Barn og unge peker på at hjelperen må sjekke med den det gjelder, om de opplysningene de har, samsvarer med barnets egen oppfatning. Dette er viktig for å sikre at delingen bygger på barnets faktiske opplevelse og ikke på misforståelser. Barnet må også få velge hvem opplysninger kan deles med. Videre er det hjelperen som må forsikre barnet om at det er trygt å snakke, og at foreldrene ikke får vite det som blir sagt. Hjelperen bør også spørre barnet om det er noe barnet trenger hjelp til.

Når det gjelder deltakelse i møter med andre etater, forteller barn og unge voksne at det er vik-

tig å få med barnets tanker. De voksne må oppfordre barnet til å delta i møter, og forberede barnet til møtet. Det innebærer å forklare hvorfor det skal være for eksempel et ansvarsgruppemøte, og at målet med møtet er å hjelpe barnet ut av den situasjonen det er i. Dersom barnet ikke ønsker å være til stede, må en trygg voksen bringe barnets stemme inn i møtet. Barnet må få informasjon selv om barnet ikke vil delta på møtene, slik at det vet hva som skjer underveis, og ikke mister tillit til hjelperne eller håp om at det skal bli bedre. Flere ønsker å være til stede når opplysninger om dem skal deles med andre. Dette gjelder både når det skal deles i et møte, og om det skal deles via telefon eller på annen måte.

Voksne trekker også frem at dette er viktig både for barn og for voksne og at det bidrar til at det blir trygt å delta i et møte. Flere mener at møtene bør organiseres med et begrenset antall deltakere for å hindre at opplysninger spres unødvendig bredt.

Flere voksne trekker også frem betydningen av en trygg relasjon til en person dersom opplysninger om dem skal deles. En informant presiserer at hen foretrekker at en person hen stoler på, som behandleren sin, deler opplysninger om hen i stedet for at hen må gjøre det selv. Dette kan for eksempel være nødvendig informasjon for å vise hvor hen er i behandlingsprosessen, eller for å få bekreftet at hen er i behandling. Hen opplever selv at det er vanskelig å snakke om dette.

7.2.8.2 Tillit og trygghet som grunnlag for informasjonsdeling

Åpenhet og tillit er avgjørende for at informasjonsdeling skal fungere. Det er viktig at man kjenner til hvem som får vite hva, og på hvilket tidspunkt. Mange i voksegruppen og barn og unge med egenerfaring fremhever at deling kan føre til at det blir bedre, men at det også kan ha negative konsekvenser. Informasjonsdeling kan gi lettere tilgang på hjelp. Samtidig kan det oppleves som et svik dersom informasjonen brukes feil eller deles uten forklaring. Hjelperne må være åpne og tydelige på hvorfor informasjon deles. Der det er mulig, må de si fra til den det gjelder, før delingen skjer. Flere, både voksne og barn, peker på at tillit bygges gjennom ærlige forklaringer, realistiske forventninger og en opplevelse av at hjelperen faktisk vil hjelpe. Relasjonen til hjelperen er avgjørende, og det er lettere å gi samtykke eller å støtte at opplysningene må videreformidles når man stoler på personen som spør, og når det er klart hva opplysningene skal brukes til.

De fleste understreker betydningen av at språket må være enkelt og forståelig, siden mange kan være i alarmberedskap og har mistillit til både voksne hjelpere og systemet. Hjelperne må være ærlige om konsekvensene og tydelige på hva som faktisk kan skje med familien. De må mene det de sier, det må oppleves som ekte. Dette bidrar til trygghet og bygger den tilliten som er nødvendig for at barnet skal stole på hjelperne og våge å dele informasjon. Dette trekker mange barn og unge voksne frem. De sier også at hjelperne må forklare og ikke skremme eller kjeft. En fremhever at ungdommen trenger å høre at hensikten er å hjelpe, og uttrykker det slik:

Noen må ha trua på meg selv om jeg gjør dumme ting, menneskeverdet må huskes.

En annen sier:

Jeg har følt at jeg ikke er verdt å kjempe for, da mister man også motivasjonen til å kjempe for seg selv.

Flere, særlig barn og unge, understreker at tillitsbygging tar tid og at det er viktig at hjelperen venter til barnet er klar for å dele.

Barn må få vite hvem som deltar på møter, hva som skal tas opp, og at de kan ha med en person de stoler på. Flere unge voksne forteller at deling uten forklaring kan føre til mistillit. Flere barn og unge voksne opplever det som ubehagelig å vite at det er snakket om dem, uten å vite hva som ble sagt. De mener at det kan føre til at man slutter å snakke og mister tillit. Flere ønsker likevel at opplysninger deles, men i begrenset omfang.

I innspillene som ekspertgruppen har fått fra voksne med egenerfaring, har det også kommet frem at man kan bli mer tilbakeholden og skremt hvis den som skal hjelpe, bruker uniform, for eksempel politiuniform. Da kan det være vanskelig å stole på at vedkommende vil hjelpe. Den som skal hjelpe, må bruke kommunikasjon som et middel til å skape tillit, og ikke for å vise makt.

7.2.8.3 Sikkerhet – informasjonsdeling må ikke sette noen i fare

Barn og unge fremhever også viktigheten av at hjelperne ikke deler sin bekymring for barnet eller det barnet har sagt, med foreldrene før hjemmesituasjonen er avklart og trygghet er sikret. Hjelperne må først skaffe seg et helhetlig bilde av

barnets situasjon og sikre at barnet og familien er trygge. Flere barn og unge og voksne voldsutsatte forteller om tilfeller der deling førte til vold i etterkant.

Flere har uttrykt at de verken opplever å bli lyttet til eller beskyttet. En forteller at selv om hun delte og åpnet seg til en sykehusansatt om volden hun ble utsatt for, endte det likevel med at voldsutøver fikk det som han ville. Voldsutøveren hadde fremstilt saken til sin fordel, og det var «han de trodde på». Hun delte sin sårbarhet og utrygghet, og det gjorde situasjonen enda vanskeligere for henne. Det bidro til at det tok lang tid før hun stolte på at noen kunne hjelpe henne. Hun og flere av de voksne, barn og unge voksne som vi har snakket med, understreker at når man deler opplysninger om egne behov, så må man bli beskyttet og lyttet til. Opplysningene må håndteres på en profesjonell måte, slik at situasjonen ikke forverres.

Flere gir også konkrete eksempler på hvordan manglende vurderinger kan svekke tillit og trygghet og få alvorlige konsekvenser. En ung voksen forteller om et hjemmebesøk fra barnevernet da hen var barn og hadde fortalt om vold i hjemmet. Informanten forteller at ingen involverte hen i forkant av hjemmebesøket, og at hen ble banket opp av forelderen etterpå. Flere forteller om lignende situasjoner, der informasjon er videreformidlet til foreldre uten tilstrekkelig vurdering av risiko. Dette understreker behovet for at voksne innhenter mer informasjon før de tar kontakt med foreldre eller gjennomfører hjemmebesøk. Det pekes også på at hjelperen burde følge opp i etterkant for å undersøke hvordan barnet har det.

Mange av dem ekspertgruppen har snakket med, forteller at de ikke ble involvert eller spurt før handlinger som gjaldt dem, ble iverksatt. Dette førte ofte til at situasjonen ble vanskeligere og til svekket tillit til hjelpeapparatet. Flere av barna beskriver situasjoner der foreldre har manipulert dem og instruert dem om hva de skal si til barnevernet. En forteller at hen måtte ta lydopptak av det hen sa til barnevernet, slik at foreldrene kunne kontrollere at instruksene deres ble fulgt.

To unge voksne trekker frem at det bør lages en plan for hva som skal skje etter at opplysninger er delt. En slik risikoplan kan beskrive hva vedkommende kan gjøre, og hvem som kan hjelpe hvis noe farlig skjer som følge av delingen. Dette mener de vil gjøre situasjonen mer forutsigbar og vil trygge barnet.

7.2.9 Informasjon og oppfølging videre i prosessen

7.2.9.1 Manglende informasjon til enkeltpersoner

Et stort flertall av dem ekspertgruppen har snakket med, trekker frem viktigheten av å få nok informasjon underveis i prosessen.

Flere (særlig barn og unge, men også voksne) etterlyser

- forklaring på hvorfor prosessen tar tid
- tydelige beskjeder om hvem som følger opp
- informasjon om møter de ikke deltar i
- en trygghetsperson de kan ha med i møter

Flere, både barn, unge og voksengruppen, understreker at kunnskap og informasjon er avgjørende for å gjøre det lettere å ta imot hjelp. De peker på at det kan være vanskelig å dele informasjon når man ikke vet hva som skjer etterpå, eller om delingen vil føre til hjelp eller straff. De ønsker å ha kontroll over hva som blir fortalt, og å vite hvilke tiltak som finnes, slik at de selv kan ta kontakt med riktig instans. Flere foretrekker å bringe informasjonen videre selv fremfor at andre snakker om dem uten at de er til stede.

Mange barn og unge voksne forteller at de trenger forklaringer underveis for å forstå at prosessen kan ta tid. Uten forklaringer blir mange utålmodige hvis de ikke opplever raske resultater etter at de har delt noe vanskelig. De trenger å vite hvorfor ting tar tid, samt å få tydelig beskjed om hva som skjer videre, og hvem som følger opp, slik at de vet at saken ikke er lagt bort.

De etterlyser også informasjon om hva som blir snakket om på møter der de selv ikke deltar, og ønsker at dette formidles gjennom en trygghetsperson. Flere ønsker en trygghetsperson med seg også i møter de selv deltar i. I tillegg ønsker de å vite hva som kan skje etter at opplysningene er delt, både hvilke muligheter som finnes, og hvilke konsekvenser som kan oppstå. Det er særlig barn og unge som trekker frem dette, men også voksne.

Voksne som har egen erfaring med vold i nære relasjoner, forteller at det er utfordrende at de får lite informasjon om hva som skjer. Det oppleves blant annet som vanskelig ikke å få informasjon om hvorvidt voldsutøver er arrestert, innlagt til behandling, skrevet ut eller løslatt fra arrest. De opplever at de får lite informasjon fra politiet. En forteller at hen lever med voldsalarm og alltid låst dør fordi hen er redd for at voldsutøveren skal komme.

En annen voksen mener at manglende kunnskap gjorde at hen ble sårbar for manipulering fra

voldsutøveren. Hen beskriver hvordan voldsutøveren styrte hva hen skulle si til tjenestene, og at hen ønsket at hjelperne hadde sørget for at hen fikk snakke alene. Hen visste heller ikke at hen kunne beholde barna dersom hen gikk fra voldsutøveren. Flere trekker frem viktigheten av å kjenne til konsekvensen av å leve med vold og overgrep, og særlig hvordan det preger barn. Flere understreker at slik informasjon hadde gjort det lettere å komme seg ut av forholdet.

7.2.9.2 Informasjon om rettigheter og hjelpetilbud

Flere voksne informanter understreker hvor viktig det er å kjenne til hjelpetilbud og rettigheter. En forteller at hen ikke visste at Alternativ til vold (ATV) også hjelper personer som er utsatt for vold, ikke kun voldsutøvere. Flere påpeker at de generelt kjente lite til hvilke tilbud som fantes. En ønsket informasjon om rettigheter om samvær med barn, og at voldsutøver ikke bare kunne ta barna fra henne. Hun opplevde også å bli lite involvert i egen situasjon og savnet veiledning om sine rettigheter.

Mange fremhever behovet for støtte for å stå i prosessen. Noen beskriver god støtte for eksempel fra Støttesenteret for kriminalitetsutsatte (SKU), som bidro til å avklare hva som burde deles, og hvorfor. Andre opplevde mangel på støtte og at de ble skjermet, i beste mening, fra møter de egentlig ønsket å delta i. Flere ønsker noen som kan koordinere informasjonen, slik at alle som trenger informasjonen, får den. Dette handler både om å bli tatt på alvor og om å slippe å bære informasjonsbyrden alene. En forteller at hun ønsket at noen kunne informere skolen om situasjonen, slik at skolen skulle forstå alvoret, og for at hen selv skulle slippe å stå alene i dialogen i en vanskelig situasjon.

Samtidig peker andre på at de i noen tilfeller selv ønsker å dele informasjonen direkte med de som trenger den. Det forutsetter at de får tilstrekkelig informasjon om hvilken hjelp de kan få, slik at de vet hvem de bør dele opplysninger med.

Informasjon om taushetsplikt, meldeplikt og avvergingsplikt trekkes frem som viktig av flere av barna og de unge voksne som ekspertgruppen har snakket med. De sier at slik informasjon gjør at de ikke føler seg lurt, og at tilliten til systemet øker når barnet forstår reglene. En ung voksen sier at om hen hadde visst at taushetsplikten var absolutt, hadde det vært lettere å åpne seg for hjelpeapparatet. Hen sier «[j]eg gikk ikke i terapi fordi jeg ikke ønsket at informasjonen skulle deles».

7.2.10 Noen ganger er andre tiltak enn informasjonsdeling bedre

I noen tilfeller kan andre tiltak enn informasjonsdeling være tilstrekkelig. Flere trekker frem at det å fortelle om noe vanskelig ikke alltid betyr at de ønsker at så mye skal skje der og da. Noen ganger kan det viktigste for et barn være å ha noen å lete på hjertet til. Noen av de unge voksne forteller at hvis en ungdom har tillit til den voksne, ønsker hen ikke at informasjonen skal videreformidles til flere. Da kan det være viktigere for barnet at noen bryr seg, viser omtanke og bygger tillit og relasjon til dem heller enn at delingen skjer umiddelbart.

Noen ønsker ikke at informasjon skal deles fordi de er redde for at andre kan misbruke den, misforstå den eller bruke den på en måte som skaper problemer for dem. De frykter også at andre kan bruke informasjonen til å fremme sine egne interesser og ikke det personen opplysningene gjelder, selv trenger. Derfor foretrekker noen å formidle opplysningene selv, heller enn at tjenestene gjør det for dem. For å få til dette trenger de hjelp til å vite hvor de kan henvende seg, slik at de selv kan ta kontakt.

7.3 Kunnskapsinnhenting fra innspillsaktører

7.3.1 Overordnet om innspillene

7.3.1.1 Introduksjon

Denne delen av kapittelet oppsummerer innspill fra innspillsaktører om samarbeid og informasjonsdeling i kriminalitetsforebyggende arbeid.

Innspillene gir et bilde av hvordan dagens systemer, rammer og arbeidsformer fungerer i praksis, og hvilke utfordringer aktørene møter i det daglige arbeidet. Aktørene peker både på forhold som fremmer og hemmer godt samarbeid. De viser også til spenninger mellom ulike hensyn, som behovet for forebygging, krav til personvern og betydningen av tillit i møte med barn, unge og familier. Flere understreker at utfordringene i stor grad handler om organisering, kompetanse og praktisering av regelverket heller enn mangel på formelle hjemler.

I det følgende redegjøres det først kort for aktørkategoriene og hvordan ekspertgruppen har innhentet innspillene. Deretter oppsummeres hovedutfordringene knyttet til samarbeid og informasjonsdeling. Videre oppsummeres innspill om behov for lovendringer, behov for endringer i

organisering og samarbeid samt betydningen av tillit og personvern i det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

7.3.1.2 Om aktørkategoriene

For å gi en god og oversiktlig oppsummering av alle innspillene ekspertgruppen har fått, har vi valgt å samle de faglige aktørene i noen overordnede kategorier. Vi har valgt å bruke så få kategorier som mulig og har tatt utgangspunkt i sektorene for å få innsikt i hva som skiller dem. I denne teksten bruker vi fire overordnede kategorier:

- justissektor
- helsesektor
- skolesektor
- oppvekstsektor

Det er krevende å finne kategorier som alle aktørene passer godt inn i. Det er viktig å merke seg at oppvekstsektor er bredt definert. Kategorien rommer kommunale aktører som barnevern, Nav, kultur og fritid samt aktører som samarbeider med eller gir råd til kommuner. Dette inkluderer interesse-, bruker- og fagorganisasjoner, ideelle organisasjoner og rådgivende aktører som har barn, familie og oppvekst som fokus. De ulike direktoratene har vi valgt å definere inn i sin sektor. Bufdir har vi valgt å definere inn i oppvekstsektor, fordi direktoratet har sentrale oppgaver knyttet til barn, unge og oppvekst, innenfor et bredere samfunnsmandat. Kompetansesentre er også definert inn i sektoren de hører til.

7.3.1.3 Hvordan innspillene er innhentet

Innspillene som oppsummeres i det følgende, er hentet fra 11 ekspertgruppemøter, andre møter med eksterne innledere, et innspillsmøte arrangert 5. november 2025, studiereiser, innspill fra nettsiden og andre skriftlige innspill. I forkant av møtene har deltakerne fått tilsendt spørsmål ekspertgruppen har ønsket å diskutere. For ekspertgruppen har det vært sentralt å få innspill om utfordringer og suksesskriterier for tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling i kriminalitetsforebyggende arbeid. Vi har ønsket innspill om forståelsen og praktiseringen av reglene om taushetsplikt fra ulike offentlige etaters perspektiver. I tillegg har det vært viktig å få innspill om eksisterende samarbeidsmodeller og hvordan deling av opplysninger foregår i disse, samt hva som skal til for at kommunale og statlige aktører skal ta i bruk samarbeidsmodellene.

7.3.2 Hovedutfordringer med samarbeid og informasjonsdeling

7.3.2.1 Oversikt over hovedutfordringer

Ekspertgruppen har valgt å oppsummere innspillene fra de faglige aktørene om utfordringer i samarbeid og informasjonsdeling i seks overordnede kategorier:

- fragmenterte tjenester og uklare roller
- manglende styring, strukturer og systemer for samarbeid
- ressursmangel, finansieringssystemer og kulturhindringer
- usikkerhet og uvisshet om regelverket
- manglende kompetanse og verktøy
- avveininger mellom tillit, personvern og kriminalitetsforebygging

Oppsummeringen omfatter også hva aktørene selv løfter frem som underliggende årsaker til disse utfordringene.

7.3.2.2 Fragmenterte tjenester og uklare roller

Nesten alle aktørene peker på fragmenterte tjenester og uklare ansvarsforhold som en grunnleggende årsak til utfordringer i det kriminalitetsforebyggende samarbeidet. Innspillene ekspertgruppen har fått, viser at ansvar ofte faller mellom systemer, og at oppfølgingen og informasjonsdelingen blir uforutsigbar. I det følgende beskrives hvordan denne utfordringen kommer til uttrykk og påvirker de øvrige hovedutfordringene.

Mange opplever at tjenestene er fragmenterte, at roller og ansvarsfordeling er uklare, og at hver sektor ser saken fra sitt eget perspektiv. Det er mangelfull fenomenforståelse og lite kjennskap til hverandres ansvar og lovverk. Tjenestene ser ikke helheten i en persons situasjon, og kunnskap fra ulike sektorer kobles i liten grad sammen. Dette kan blant annet føre til at personer utsatt for vold ikke oppdages tidlig nok, og at hjelpen kommer for sent. Dette gjelder på tvers av kriminalitetsområdene og aktørkategorier.

Flere aktører, blant annet Landsforeningen for barnevernsbarn (Lfb) og Forandringsfabrikken (FF), beskriver store ulikheter i hvordan regelverk tolkes og brukes i praksis. Lfb beskriver at enkelte tjenester tolker regelverket for restriktivt, mens FF peker på situasjoner der det deles for mye informasjon.

Særlig skolesektoren peker på uklare roller og etiske dilemmaer, for eksempel at ansatte opplever at de må velge mellom taushetsplikt og

omsorgsplikt. Aktører fra helsesektoren viser til fragmentert oppfølging av barn med sammensatte problemer. De mener at dette blant annet handler om ulik praksis mellom sektorer og manglende kapasitet til å følge opp og samarbeide. Fra justissektoren pekes det på fragmentert informasjon, uklart regelverk og en frykt for å gjøre feil.

Flere aktører peker på at samarbeidsmodeller og informasjonsdeling ses på hver for seg. Noe som gir manglende helhet og store variasjoner i praksis. Dette gjør det krevende for kommunene å få til helhetlige prosesser som ivaretar både personvern og barnets beste. Det pekes også på at det finnes mange samarbeidsinitiativ i kommunene allerede, og at dette kan føre til en overbelastning av prosjekter med overlappende mål. Det er særlig aktører fra oppvekstsektoren og helsesektoren som trekker frem dette.

Flere i blant annet helse- og oppvekstsektoren understreker at det blir lite helhet dersom ulike voldstyper avgrenses fra hverandre, når de i praksis ofte overlapper. Samordningsbehovet bør defineres ut fra faktiske behov, ikke voldstype. Et eksempel er familier med samtidige utfordringer som vold i nære relasjoner, der en 14-åring begår kriminalitet, samtidig som et eldre søsken blir radikalisert. En inndeling i voldstyper vil ikke fange hele dette bildet. Samarbeidet bør derfor ha et bredere perspektiv og bør ikke være organisert etter enkeltstående problemkategorier.

7.3.2.3 Manglende styring, strukturer og systemer for samarbeid

Dette identifiserte problemet handler om de strukturelle rammeproblemene som gjør samhandling vanskelig. Flere aktører påpeker at utfordringer ikke bare handler om lovverk, men også uformelle løsninger og mangel på notoritet. Manglende strukturer for samarbeid og systemer som ikke er tilrettelagt for informasjonsdeling, kompliserer arbeidet. Flere viser til at det er problematisk at den lovfestede samarbeidsplikten mellom tjenester ikke inkluderer politi, og at det heller ikke er godt nok implementert. Dette løftes frem blant annet av justis- og helsesektoren.

Innspill fra alle aktørgruppene beskriver manglende rutiner, mangel på helhetlig forankring og stor variasjon i hvordan samarbeid organiseres. Manglende nasjonale føringer og manglende styring nevnes som en hovedutfordring i mange sektorer, og det etterlyses noe mer enn anbefalinger og oppfordringer.

Flere, særlig i oppvekstsektoren, peker på manglende lederforankring i den enkelte tjenes-

ten, manglende kontinuitet i tankesett og for lite tålmodighet hos ledelsen i gjennomføring av langsiktige prosesser.

Helse- og skolesektoren viser til manglende strukturer i kommunene for å samarbeide, noe som fører til ulik praksis og usikkerhet hos ansatte. Det pekes på mangel på veilednings-tjenester som kan gi hjelp til å tolke lovverket og gi veiledning i vanskelige vurderinger.

Videre nevnes manglende eller lite hensiktsmessige sikre delingskanaler mellom sektorer og uklarehet rundt lagring av opplysninger fra samarbeidsmøter før det eventuelt er opprettet som en egen sak. Det er uklart hva som skal lagres, hvor det skal lagres, og om personen opplysningene gjelder, skal informeres. Flere peker på at det i praksis kan være krevende å dele opplysninger skriftlig på en sikker måte på tvers av sektorer. Selv om det finnes sikre løsninger, oppleves de ikke alltid som tilgjengelige eller tilpasset samhandlingsbehovene. Dette kan føre til at opplysninger i større grad deles muntlig. Politiet kan for eksempel dele opplysninger muntlig med kommunen, mens skriftlig deling i praksis kan være mer krevende, blant annet på grunn av krav til sikre løsninger og uklare rammer for informasjonsdeling. Det trekkes også frem at ulike lovgrunnlag og mandater mellom politi og kommune skaper utfordringer. Kommunen har begrenset adgang til å dele tilbake til politiet, hvilket gjør det vanskelig for politi når de vurderer risiko, for eksempel voldsrisiko. Hvis politiet vet at kommunen har satt inn tiltak eller om tiltak forsvinner, for eksempel bolig, så vil dette kunne påvirke politiets vurdering av risikonivået.

7.3.2.4 Ressursmangel, finansieringssystemer og kulturhindringer

Flere aktørgrupper beskriver at selv gode regelverk og rutiner ikke fungerer i praksis på grunn av ressursmangel, finansieringssystemer og kulturhindringer. Flere trekker frem finansieringssystemet og kommuneøkonomi som barrierer for tverretattlig samarbeid. Manglende kapasitet fører til at tjenester ikke har tid til grundige vurderinger, koordinering og samarbeid. Når flere tjenester involveres, øker behovet for koordinering. Samtidig har tjenestene ofte begrenset tid og kapasitet. Dette svekker kvaliteten på koordinering, informasjonsdeling og beslutninger. Det fører til at mange ikke får god nok støtte og oppfølging fra tjenestene, som må til for å forebygge.

Helsesektoren viser til at finansieringssystemer og styringslogikk i statlig og kommunal sek-

tor ikke belønner samarbeid. Når samarbeid ikke er lovpålagt, blir det mindre prioritert. Ressursmangel, manglende kompetanse og kulturforskjeller mellom etater forsterker problemene. Flere innspill fra flere av aktørgruppene, særlig helse- og oppvekstsektoren, peker på at ansatte ofte blir fanget i sektorinterne kulturer og praksiser.

Flere peker på at når andre tjenester ikke har kapasitet til å innhente nødvendige opplysninger, kan politiet få en uforholdsmessig stor rolle som innhenter av informasjon. Da skjer innhenting ut fra politiets egne behov og vurderinger. Brukerorganisasjoner (Røde Kors) og oppvekstsektoren deler dette synet.

Ressursmangelen har også betydning for tiden lærere, ledere og laget rundt eleven har til rådighet til tverretattlig og tverrfaglig samarbeid. Handlingsrommet benyttes ikke fordi ansatte har for lite tid, ressurser og kompetanse om eget og andres regelverk.

7.3.2.5 Usikkerhet og uvisshet om regelverket

Usikkerhet knyttet til regelverket nevnes gjennomgående som en årsak til at både samarbeid og informasjonsdeling svikter. Mange trekker frem at frykt for å bryte taushetsplikten gjør at for lite informasjon deles for sent. Regelverket beskrives som strengt utformet og vanskelig å forstå. Det dras frem at det er vanskelig å tolke hva reglene innebærer, og at de er krevende å bruke i praksis. Det fører til at det tolkes forskjellig i ulike sektorer, men også innad i samme sektor. Ulike lovverk og aldersgrenser for samtykke skaper ytterligere forvirring i vurderinger av hva som kan deles når. Dette trekkes frem fra flere i både oppvekst- og justissektoren.

Flere innspill fra alle aktørgruppene utdyper denne usikkerheten. Mange beskriver at de mangler oversikt både over eget og andre sektors lovverk, og at dette bidrar til at det blir ulike vurderinger av hva som kan deles, og når. Flere peker på at utfordringene er størst i de mindre klare tilfellene der regelverket ikke gir tydelige svar. Det er også vanskelig å vite hvilket lovverk som gjelder i de ulike sakene, og uklart hvilket lovverk for eksempel SLT skal bruke i individualsaker. Dette gjelder også for alle tre kriminalitetsområdene. Særlig ved bekymring om partnervold kan usikkerheten føre til at viktig informasjon om risiko ikke blir videreformidlet, og at berørte opplever at alvoret ikke blir fanget opp i tide.

Flere peker på at det er en utfordring når man ikke får samtykke til informasjonsdeling fra den

det gjelder. Mangel på samtykke skaper ytterligere barrierer. I ekstremismesaker kan samtykke i en del tilfeller være mindre aktuelt. Ved bekymring om partnervold blir viktig informasjon ofte ikke videreformidlet, og den utsatte opplever at alvoret ikke forstås. Redsel for at tilliten skal brytes når informasjon deles, kan gjøre at deling uteblir, selv der finnes hjemmel. Dette kan føre til at personen trekker seg unna hjelp.

Enkelte av aktørene, som Stine Sofies Stiftelse, peker på at rettsvernet for de minste barna er for svakt, og at personlige barrierer hos ansatte påvirker vurderingene. Det er krevende å vurdere når avvergingsplikten inntreffer. Som følge av dette blir helseopplysninger i noen tilfeller ikke delt når det er nødvendig. Det er også uenighet og usikkerhet knyttet til hvordan personvern hensyn skal vektlegges. Dette gjør det vanskelig å vite når man skal gripe inn, og når man skal avvente.

7.3.2.6 Manglende kompetanse og verktøy

Mange av aktørene trekker frem manglende kompetanse og verktøy som en sentral årsak til problemene. Det pekes på manglende opplæring om tolkning, utilstrekkelig kunnskap om taushetspliktens handlingsrom og mangel på obligatorisk opplæring, mengdetrening og dilemmatrening. Dette gjelder særlig helse- og skolesektoren, men det trekkes også frem av aktører i oppvekst- og justissektoren.

Praktiske og kompetansemessige utfordringer gjør at samarbeid svikter. Usikkerhet om regelverk, uklare ansvarsforhold og svake samarbeidsstrukturer fører til at fagfolk blir «overforsiktige». Det er også manglende kunnskap om risikovurdering og helhetlig utredning, som trekkes frem som avgjørende for tidlig identifisering og forebygging. Det er for få verktøy tilgjengelig for kommunene, og det fører til at risikovurderinger sjelden blir foretatt. Flere trekker frem dette, blant annet i saker med vold i nære relasjoner. Det mangler også verktøy som samtykkemaler, flytskjema mv.

Tjenestene kartlegger ofte bekymringer hver for seg i stedet for å gjøre dette samlet. Det gjør at de ikke får oversikt over tidligere bekymringer og bekymringer fra andre sektorer. Dette fører til at kunnskap ikke kobles sammen. Svak koordinering, ulike forståelser av hva som er barnets beste eller familiens behov, samt manglende fenomenforståelse på tvers av sektorer bidrar til uensartet praksis. Dette fører til at barn som er utsatt for vold eller omsorgssvikt, ofte ikke oppdages tidlig nok, og at hjelpen kommer for sent. Det påpekes

også store lokale variasjoner i tjenestetilbudet i kommunene. Flere fra særlig oppvekstsektoren peker på dette.

Flere i særlig skole-, oppvekst- og helsesektoren trekker frem at det er for lite handlingskompetanse ved bekymringer og for lite relasjonskompetanse i møte med barn, unge og andre brukere. Det trekkes også frem manglende kompetanse på å se hva som er årsaken bak handlingene, og manglende kulturell kompetanse nevnes også. Det er også manglende kompetanse på tverrfaglig koordinering og forståelse av risiko, spesielt i voldssaker hvor deling potensielt kan øke risikoen for den utsatte.

Det pekes på at selv om informasjon samles, har aktørene ofte ulik forståelse av hva som er viktig. Enkelte aktører i oppvekstsektoren viser til at ulike oppfatninger om hvem som har rett til informasjon, skaper ulik praksis og potensielt mer utenforskap. Det er behov for bedre voldskompetanse, fenomenforståelse og vurdering av sikkerhetsrisiko. Det trekkes frem at det kan være manglende forståelse for at samarbeid og deling av opplysninger ikke alltid fører til bedre hjelp og forebygging. Særlig helsesektoren trekker frem dette. Ansatte må ha tilstrekkelig kompetanse og fenomenforståelse for å vite at det å dele informasjon i vold i nære saker kan være farlig, det kan øke risikonivået. Kompetansen må være god nok til å kunne vurdere om samarbeid vil være til beste for den enkelte personen. Det er heller ikke nok i seg selv å samle alle puslebrikkene når de ulike aktørene som skal hjelpe, har helt ulik forståelse av hva som er viktig. Dette synet deles av flere aktører i helse- og oppvekstsektoren.

Dette kommer også til uttrykk i mer praktiske utfordringer i samarbeidet. Tjenester har ikke alltid direkte kontaktinformasjon til hverandre, noe som gjør samarbeid tungvint. Det mangler voldskompetanse til blant annet å forstå manipulering fra voldsutøver. Det påpekes også at mange tjenester ikke innhenter tilstrekkelig med informasjon innenfor eget mandat for å kunne jobbe godt med saken.

7.3.2.7 Avveininger mellom tillit, personvern og kriminalitetsforebygging

Mange aktører beskriver utfordringer knyttet til balansen mellom tillit, personvern og kriminalitetsforebygging. Mangelfull forståelse for personvern som verdi gjør at personvern ikke alltid ses som et grunnleggende premiss i samarbeidet. Individuelle personvernrettigheter blir tidvis fremstilt som «tiltak» heller enn rettigheter. En av

brukerorganisasjonene, FF, peker på svak forståelse av personvern. Datatilsynet peker på strukturelle svakheter som påvirker praksis, som vage formål uten klare avgrensninger, manglende utredninger og uklarheter rundt personvernkonsekvenser.

Utydelige rammer for personvern og formålet med deling trekkes frem. Det beskrives også at menneskerettigheter ikke alltid tas hensyn til. Usikkerhet om personvern gjør at samhandling svekkes. Enkelte viser til at personvernregelverket oppleves som en barriere i praksis. Det er en krevende balansegang mellom forebygging og personvern, særlig knyttet til kommunens adgang til å dele med politiet. Dette påvirker også dokumentasjonspraksis, der det oppstår usikkerhet om hva som skal lagres, hvor og hvordan. Flere trekker frem viktigheten av å dokumentere for å kunne forebygge og samarbeide målrettet sammen, men også hensynet til den enkeltes personvern.

Det er krevende å vurdere terskelen for når opplysninger skal deles. Blant annet er det uklart om man skal dele informasjon også om søsken. Det er også uklart om det skal gjelde like regler for alle, eller om vurderingene må ta hensyn til individuelle forhold. Likeledes er det usikkerhet om delingen bør baseres på antallet risikofaktorer i den enkeltes liv. Slike forholdsmessighets- og nødvendighetsvurderinger er utfordrende, fordi hensynet til tillit og personvern må ivaretas, samtidig som det i noen tilfeller er behov for å dele opplysninger for å få et helhetlig bilde, redusere risiko eller avdekke økende risiko.

Flere, særlig i oppvekstsektoren, uttrykker at tyngdepunktet ligger på personvernet, og at forebygging dermed svekkes når ansatte heller lar være å dele informasjon av frykt for å gjøre feil. Skolen viser til uklare roller og etiske dilemmaer som når ansatte må velge mellom taushetsplikten og omsorgsplikten.

Manglende tillit mellom aktører og til systemet fremheves som en stor utfordring. Dette gjelder både mellom hjelpere og bruker og mellom instanser. Det tar tid å bygge tillit, og samtykke brukes ofte for å skape trygghet. Flere peker på at jo større utfordringer en person har, desto lengre tid tar det å få samtykke. Dette fremgår av innspill fra aktører i både justis-, helse- og oppvekstsektoren.

Ulik praksis og usikkerhet rundt deling kommer også til uttrykk ved at noen mener det deles for lite, mens andre mener det deles for mye. Både frykt for underdeling og overdeling kan føre til at personer unngår å benytte seg av tjenestene.

Enkelte brukerorganisasjoner beskriver at overdeling kan svekke tilliten, og at barn kan miste trygghetsfølelse dersom de ikke vet hva som skjer med informasjonen de deler. Underdeling kan utsette personer for fare og hindre at viktige aktører får nødvendig informasjon for å gi helhetlig hjelp.

Aktører fra oppvekstsektoren peker på at tillit er nødvendig for å hjelpe, men at mange har dårlige erfaringer med hjelpeapparatet. Dette kan gjøre det vanskelig å etablere trygge relasjoner. Samtidig beskrives det at hjelpere kan være tilbakeholdne med å dele informasjon av frykt for å skade relasjonen til den det gjelder. Innspill beskriver også at ulike beslutningsnivåer og mangel på tillit forsterker utfordringene. Vern om opplysninger er viktig, men ikke viktigere enn barnets beste.

Manglende tillit til offentlige tjenester gjør også at mange ikke ber om hjelp, noe som kan bidra til at vansker eskalerer. Flere som trenger hjelp bærer på egne traumer, og tilliten til hjelpeapparatet er ofte lav. Frykten er basert på egne erfaringer, rykter eller historier som svekker tilliten. Aktører fra helse- og oppvekstsektoren viser til dette. Det gjør det utfordrende å etablere trygge rammer for åpenhet og samarbeid. Det tar tid å skape trygge rom for deling. Brukerorganisasjoner beskriver også at for rask deling av informasjon kan svekke tilliten ytterligere.

Mange ansatte/hjelpere er redde for å ødelegge tillitsforholdet. Personvern og taushetsplikt er grunnleggende betingelser for all helsehjelp og behandling av psykiske lidelser, rus og vold. Dette er tilstander og vansker som er sterkt forbundet med skam og stigma, og som kan inkludere kriminelle handlinger. Voldsbehandling innebærer derfor i stor grad å nå frem til mennesker som kvier seg kraftig mot å søke hjelp for sitt problem, og hvor trygg kontaktetablering og motivasjonsarbeid er helt avgjørende for et godt resultat. Frykt for melding til barnevern eller politi har vist seg å være en av flere hemmende faktorer som kan gjøre at både den som utøver vold, og den som utsettes for den, holder tilbake informasjon om vold i møter med hjelpeapparatet.

7.3.3 Behov for lovendring

Det er stor uenighet blant innspillsaktørene om det er behov for lovendringer for å kunne samarbeide bedre om kriminalitetsforebygging. En liten overvekt av aktørene mener dagens lovverk gir tilstrekkelig handlingsrom, og at utfordringen lig-

ger i manglende kunnskap, usikkerhet i praktisk anvendelse og et komplekst og fragmentert regelverk. Mange fremhever at det ikke er terskelen for informasjonsdeling som er problemet, men at ansatte lar være å dele i frykt for å bryte loven, eller fordi de vurderer at delingen ikke vil være til det beste for alle involverte.

De fleste som mener lovverket er tilstrekkelig, viser til dagens utbredte praksis med bruk av samtykke og argumenterer for at samtykke er nødvendig for å kunne dele. Flertallet som deler dette synet, kommer fra helsesektoren, men noen er også fra oppvekstsektoren og skolesektoren samt deler av justissektoren.

Innspillene fra praksisfeltet vektlegger i hovedsak samtykke som et virkemiddel for medvirkning og tillitsbygging. Noen løfter frem spørsmål knyttet til maktforhold, reell frivillighet og press i samtykkesituasjoner der personer er i en sårbar posisjon.

En del aktører er usikre eller uklare på om lovendring faktisk er nødvendig. De løfter frem at det viktigste er å gjøre samarbeid og informasjonsdeling mer transparent og oversiktlig. En aktør peker på at en slik klargjøring av regelverket bør tydeliggjøre hvem som defineres som «kommunen», slik at det fremgår hvem som har ansvar for å oppsøke personen, og unngå vide betegnelser som pulveriserer ansvar. Særlig helseaktører, men også noen aktører i oppvekstsektoren, uttrykker usikkerhet om lovendring er riktig løsning. De viser til at det i større grad handler om kompetanse og ulik praksis når det gjelder å involvere familien eller personen det gjelder. Videre understreker de at tillit må veies opp mot ønsket om å gi hjelp tidligere, og at informasjon må deles med varsomhet. En eventuell lovendring må derfor knyttes tett til nødvendigheten og forholdsmessigheten av deling.

Landsforeningen for barnevernsbarn (LfB) og Forandringsfabrikken (FF) peker på at utfordringene først og fremst handler om praksis, kompetanse og tillit, og ikke om behov for store lovendringer. LfB og FF er særlig opptatt av hvordan reglene brukes i møte med barn og unge, og fremhever behov for tydeligere retningslinjer og bedre relasjonskompetanse. Røde Kors peker på at dagens hjemler stort sett er tilstrekkelige, men åpner for et tydeligere regelverk dersom informasjon må deles uten samtykke. Stine Sofies Stiftelse etterlyser flere konkrete lovendringer for å styrke beskyttelsen av de minste barna.

Et mindretall mener det er nødvendig med lovendring for å kunne dele informasjon. Dette synet finnes på tvers av aktørgruppene med unntak av

helsesektoren. Disse aktørene peker på at reguleringen på dette området må være tydelig og ikke fragmentert. Flere, blant annet Datatilsynet, fremhever behovet for klarhet i hvilke aktører som kan dele hvilke opplysninger med hverandre. Andre understreker at lovendringer må ses sammen med andre tiltak, og at det krever en praktisk tilnærming og forutsetter god implementering. Flere peker også på behovet for at eventuelle endringer skjer innenfor et forpliktende tverretattlig samarbeid.

Mange viser til at det bør være en *mulighet* til å dele, og ikke en *plikt*. Særlig aktører fra oppvekstsektoren ønsker en enkel regel som gir grunnlag for å dele innenfor en etablert gruppe med et tydelig formål. Reglene må formuleres slik at de også kan forstås av personer uten juridisk bakgrunn. Dette fordrer vurderinger av forholdsmessighet, både når det gjelder hensikten med delingen og mulige negative konsekvenser deling kan føre til.

Aktører fra justissektoren, blant annet PST, trekker frem at nye hjemler for informasjonsdeling kan bidra til bedre forebygging av ekstremisme. Det trekkes også frem behov for hjemmel for forebyggende samtaler. Samtidig understreker flere at hjemler for å dele opplysninger uten samtykke må sikre at personen fortsatt blir involvert og informert. Delingen må skje i dialog og ikke uten at vedkommende vet om det.

Flere aktører i skole-, oppvekst- og justissektoren foreslår presise og smale hjemler for informasjonsdeling i alvorlige saker samt tydelige bestemmelser om hva som er nødvendig og forholdsmessig. Andre i samme aktørkategorier, inkludert helsesektoren, advarer mot omfattende endringer som kan svekke personvernet og tilliten til tjenestene.

Enkelte ønsker lovfestet samarbeidsplikt og tydeligere rammer for deling uten samtykke i situasjoner med fare for liv og helse, mens andre mener samtykke og bedre opplæring er tilstrekkelig.

Justissektoren understreker at informasjonsdeling handler om muligheten for å sette inn risiko-reducerende tiltak og ikke om straff eller fengsling.

De fleste som trekker frem den danske retsplejeloven § 115, mener at denne gir en for vid adgang til deling. Et fåtall ønsker seg tilsvarende hjemmel i Norge.⁴ Enkelte mener bestemmelsen kan vurderes, men uttrykker usikkerhet om noe slikt bør innføres i Norge.⁵

⁴ Innspill fra møte med POD, Oslo Politidistrikt og Øst politidistrikt i september 2025

⁵ Blant annet Helsedirektoratet.

7.3.4 Behov for endring i organisering og samarbeid

Det er bred enighet om at det er behov for endringer i organisering av tverretatlige samarbeid for kriminalitetsforebygging. Dette fremgår i alle aktørgruppene. Det pekes blant annet på behov for mer langsiktige strukturer, forankring og tydelige rammer. Endringene skal bidra til å unngå ad hoc-løsninger og sikre mer stabile arbeidsformer på tvers av sektorer. Mange av aktørene etterlyser formelle og varige strukturer, for eksempel forpliktende samarbeidsmodeller, som enten lovfestes eller tydelig bygges inn i styringsdokumenter. En av aktørene fra justissektoren peker på at manglende lovpålagte modeller skaper usikkerhet blant ansatte om stillingene deres videreføres fra år til år. Dersom samarbeidsmodeller blir lovpålagt, vil det også kreve klare føringer for å sikre at alle ser sin rolle i modellen. Flere understreker viktigheten av at politiet inngår i samarbeidsmodellene.

Aktørene er samstemte i behovet for tverrfaglige/tverretatlige team med tydelige ansvarsfordelinger, nasjonale retningslinjer og felles faste møteplasser. Det pekes på behov for klare rutiner for hvordan informasjon skal deles, både i akutte situasjoner og i mindre akutte saker. Justissektoren påpeker at det bør være en felles kjerne i samarbeidsmodellen som er dynamisk og kan tilpasse seg ulike kriminalitetsområder. Dette innebærer også at det til enhver tid må foreligge et oppdatert risiko- og situasjonsbilde. Oppvekstaktører og helseaktører fremhever behovet for felles risikokriterier, klare delingskriterier og strukturerte samarbeidsavtaler. PST viser til behovet for vurderingsverktøy for radikaliseringsrisiko.

Flere fremhever viktigheten av koordinatorroller, felles IT-systemer og obligatorisk opplæring i regelverk og håndtering av vold og overgrep. Mange peker på at det er behov for økt fenomenforståelse og kompetanse. Det trekkes også frem at sektorene må ansvarliggjøres for det ansvaret de har, og sørge for at saker ikke slippes før en annen aktør har tatt imot. Det innebærer at ansvar må være avklart i sektorene, og forutsetter kulturendring og tydelige rollebeskrivelser.

Eksisterende modeller som BTI⁶ og SLT⁷ pekes på som gode utgangspunkt, men de må styrkes og tilpasses lokalt. Det må også fremgå hvilket lovverk SLT skal bruke i individualsaker. Konsultasjonsteam i ekstremismesaker brukes

både anonymt og med samtykke og fremheves som et viktig virkemiddel. Blant annet skolesektoren trekker frem at man i stedet for å tenke at man må ha én samarbeidsmodell, bør legge til rette for flere måter å samarbeide på rundt det enkelte barn. Kommunene er ulikt organisert, og derfor må man utvikle strukturer som passer lokalt.

Kompetanseheving, dilemmatrening og tydelige ansvarsfordelinger løftes frem som sentrale og nødvendige tiltak.

Mange understreker behovet for å involvere brukere selv og at målgruppene i samarbeidsmodeller ikke bør defineres for snevert. En for streng avgrensning fører til at mange faller utenfor. Det må være felles fenomenforståelse. Flere i alle aktørgruppene peker på behovet for å etablere en nasjonal veilednings- og ressursfunksjon med oversikt over regelverk og mulighet for støtte i vanskelige saker. Samtidig pekes det på at slike tjenester ikke er til hjelp i akutte situasjoner.

Særlig justissektoren fremhever at nasjonal koordinering er avgjørende i krevende enkeltsaker og EXIT-arbeid, hvor mange ulike aktører er involvert. Dette vil kunne sikre oppfølging og gode overganger uavhengig av forvaltningsnivå, region, distrikt, fylke og kommune. Flere aktører i justissektoren ønsker at særlig SLT-koordinatorer lovfestes, og at det følger en tydelig rollebeskrivelse.

Oppsummert peker mange på behov for faste team med kompetanse og mandat, en nasjonal veileder, felles IT-systemer, obligatorisk opplæring, dilemmatrening, trygge ansatte og en koordinerende funksjon.

7.3.5 Behov for å ivareta tillit og personvern

Tillit og personvern er et gjennomgående tema i alle innspillene. Flere peker på at spørsmålet om deling handler om hvilke verdier man vil at samfunnet skal bygge på. Også Datatilsynet trekker dette frem og konkretiserer det ved å si at statens syn på personvern også er et spørsmål om hvilket samfunn vi har og ønsker å ha. Det handler om tilliten mellom tjenester og bruker så vel som tilliten mellom tjenester. Helseaktører beskriver taushetsplikten som en grunnpilar i tilliten til helsevesenet. Overdreven informasjonsdeling kan svekke tilliten til offentlige tjenester og føre til at folk unngår å søke hjelp, mens for lite deling kan utsette personer for fare.

Helse- og oppvekstaktører legger vekt på at tillit er avgjørende for å komme i posisjon til å hjelpe. Unntak fra taushetsplikten må ikke undergrave tillitsforholdet. Mange har dårlige erfaringer med hjelpeapparatet, og det å føle seg sett

⁶ BTI – Bedre Tverrfaglig Innsats.

⁷ SLT – Samordning av Lokale og kriminalitetsforebyggende Tiltak.

og involvert er grunnleggende. Det uttrykkes frykt for at lovendringer kan svekke tilliten, særlig blant personer som allerede er paranoide eller er skeptiske til myndighetene av andre årsaker.

En av aktørene i helsesektoren viser til at mange voldsutsatte og utøvere ikke er så skeptiske til at informasjon deles, men forstår at det må deles for å få hjelp. Samtidig advares det mot overdreven deling som kan føre til diskriminering og lavere rettssikkerhet. Kulturkompetanse og trygge rom for hjelp trekkes frem som viktige faktorer for å bygge tillit, særlig i møter med minoritetsmiljøer.

Flesteparten understreker at deling må være målrettet og forholdsmessig med tydelig formål og dokumentasjon. Involvering og åpenhet bør skje så langt det er mulig. Barn og unge må forstå hvem som vet hva, og hvorfor for å unngå tap av motivasjon og tillit. Det samme gjelder voksne. Mange understreker at tillitbasert arbeid er årsaken til at man lykkes. Skole- og oppvekstaktører beskriver at relasjonell kompetanse kan være vel så viktig som lovendringer.

Flere aktører i oppvekstsektoren som jobber med radikaliseringsfeltet, fremhever at deling uten samtykke ikke blir mer etisk riktig selv om loven åpner for det. Samtidig er det nødvendig å kunne dele informasjon for å kunne gjøre tilstrekkelige risikovurderinger og trygge ansatte. Det trekkes frem at det er særlig krevende når personen trekker samtykket, mens andre i familien fortsatt ønsker at vedkommende skal få hjelp.

7.4 Oppsummering av kunnskapsinnhenting fra personer med egen erfaring og innspillsaktører

Kunnskapsinnhenting fra personer med egen erfaring og øvrige innspillsaktører viser et system som i dag ikke legger godt nok til rette for helhetlig samarbeid og trygg informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet. Samtidig viser ekspertgruppens møter med personer med egen erfaring og øvrige innspillsaktører at det også gjøres mye godt arbeid i tjenestene. Innspillene peker på at samarbeid og informasjonsdeling ofte skjer usystematisk, med uklart formål og store variasjoner i praksis. Det kan føre til at informasjon deles for tidlig, for sent, for mye eller for lite. Tjenestene fremstår som fragmenterte, roller og ansvar er uklare, og ansatte er ofte usikre på

regelverket og hverandres ansvar, tiltak og rolle. Det fører til en redsel for å gjøre feil.

Utfordringene som går igjen, er særlig fragmenterte tjenester, uklare roller, manglende koordinering, usikkerhet om regelverk, manglende kompetanse og krevende avveininger mellom personvern, tillit og forebygging. Både personer med egen erfaring og innspillsaktører understreker at både underdeling og overdeling kan få alvorlige konsekvenser. For lite deling kan føre til at risiko ikke fanges opp, og at hjelp kommer for sent. For mye eller feil deling kan svekke tillit, øke risikoen for den det gjelder, og gjøre at personer trekker seg unna hjelpeapparatet.

Personer med egen erfaring er særlig opptatt av at deling av personopplysninger må føre til hjelp, beskyttelse eller bedre oppfølging. Deling må ikke bli et mål i seg selv. De understreker betydningen av å bli informert, hørt og involvert, også når deling skjer uten samtykke. Mange peker på at tillit bygges gjennom gode forklaringer, forutsigbarhet og opplevelsen av at den som deler informasjon, faktisk ønsker å hjelpe. Det mest problematiske er når den det gjelder, ikke forstår hva som skjer, ikke får vite hva opplysningene brukes til, eller opplever at deling gjør situasjonen farligere eller vanskeligere.

Innspillsaktørene peker i større grad på de strukturelle og juridiske rammene. Mange viser til manglende statlige føringer, svake samarbeidsstrukturer, ressursmangel, tidspress og ulik forståelse av regelverket som sentrale barrierer. Det er ulike syn på om det er behov for lovendringer. Mange mener utfordringene først og fremst handler om praksis, kompetanse og tryggere anvendelse av gjeldende regelverk. Andre mener det er behov for klarere hjemler for informasjonsdeling i alvorlige saker. Felles er likevel en understrekning av at deling må ha et tydelig formål, være nødvendig og forholdsmessig, og være koblet til konkrete tiltak og ansvar for videre oppfølging.

Samlet peker innspillene på at bedre forebygging ikke bare krever adgang til å dele opplysninger. Det krever også tydeligere ansvarsfordeling, bedre koordinering og faste samarbeidsstrukturer, samt mer kompetanse og kapasitet i tjenestene til å gjøre grundige vurderinger, koordinere og samarbeide. I tillegg etterspørres tryggere rammer for faglige vurderinger.

Hovedbudskapet er at informasjonsdeling må brukes klokt, trygt og målrettet: Den må bidra til hjelp og forebygging, ikke bare til oversikt, kontroll eller ansvarsforskyvning.

Del III
Vurderinger og tiltaksforslag

Kapittel 8

Ekspertgruppens problemforståelse

8.1 Innledning

I det følgende besvares det første spørsmålet i utredningsinstruksen, «hva er problemet». Svaret bygger på ekspertgruppens gjennomgang av gjeldende rett og praksis, innspill fra berørte enkeltpersoner og relevante aktører samt tidligere rapporter, utredninger og evalueringer.

Ekspertgruppen skal vurdere tiltak som kan gi bedre tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling på individnivå for å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme. For å vurdere nødvendige, forholdsmessige og hensiktsmessige tiltak er det sentralt først å redegjøre for hva som er problemet, og hva som er årsaken(e) til problemet.

Fremstillingen i dette kapittelet er todelt. I punkt 8.2 redegjøres det for de rettslige problemene knyttet til tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling for forebygging av kriminalitet som ekspertgruppen har identifisert. Deretter redegjøres det i punkt 8.3 for de viktigste organisatoriske problemene ved tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling.

8.2 Identifiserte rettslige problemer knyttet til samarbeid og informasjonsdeling

8.2.1 Oversikt over de rettslige problemene

Det mangler rettslige grunnlag som er egnet for deling av personopplysninger mellom forvaltningsorganer for å forebygge kriminalitet. Utredningen har identifisert at gjeldende regelverk kan føre til at det enten deles for lite informasjon for sent for å kunne forebygge kriminalitet, eller at det deles for mye informasjon på utilstrekkelig rettslige grunnlag. Resultatet i praksis er at informasjonsdelingen er varierende og personavhengig, samt i noen tilfeller ulovlig.

Gjeldende regelverk om tverretattlig informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet gir ikke

tilstrekkelig forutberegnelighet for berørte enkeltpersoner om når det kan deles personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger om dem. Det gir heller ikke tilstrekkelig praktisk handlingsrom for offentlige organer som samarbeider om kriminalitetsforebygging.

Regelverket legger ikke godt nok til rette for tverretattlig samarbeid. Det kan føre til både risiko for svikt i forebyggingen og til risiko for uforholdsmessige inngrep i privatlivet og personvernet. Dette kan gå ut over tilliten til det offentlige og rettighetene til enkeltpersoner.

De viktigste rettslige problemene for samarbeid og informasjonsdeling kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- *Høy risiko for ulovlig informasjonsdeling basert på samtykke:* Bruk av samtykke som delingsgrunnlag for personopplysninger i tverretattlige kriminalitetsforebyggende samarbeid er i strid med presumsjonen i personvernforordningen om at offentlige myndigheter ikke kan benytte samtykke som behandlingsgrunnlag. Bruk av samtykke vil, som klart utgangspunkt, ikke oppfylle frivillighetsvilkåret i personvernforordningen i saker om forebygging av kriminalitet. Likevel er samtykke det mest brukte grunnlaget for informasjonsdeling i kriminalitetsforebyggende samarbeid. Det medfører høy risiko for ulovlig informasjonsdeling.
- *Utilstrekkelige rettslige grunnlag for informasjonsdeling:* Med unntak av politiets hjemler i politiregisterloven foreligger det etter gjeldende rett ikke egnede rettslige grunnlag for å dele personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger mellom ulike offentlige organer for å forebygge kriminalitet utover i nødrettslignende situasjoner. Det fører til at yrkesutøvere, ofte i beste hensikt, strekker delingshjemler lenger enn det er rettslig grunnlag for. De utilstrekkelige rettslige grunnlagene kan også medføre en risiko for at Norge ikke oppfyller menneskerettslige forpliktelser til å forebygge kriminalitet.

- *Fragmentert og krevende regelverk:* Regelverket om taushetsplikt, om taushetspliktsunntak og om behandling av personopplysninger er fragmentert og krevende å anvende for yrkesutøvere som arbeider med kriminalitetsforebygging.
- *Manglende ivaretagelse av den enkeltes rettigheter:* Enkeltpersoners rettigheter ved deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger ivaretas i mange tilfeller ikke godt nok. Ekspertgruppen har særlig fått innspill om at barn og unges rett til å medvirke før deling og til å bli informert i etterkant av deling ikke alltid etterleves. Notoritet om deling av opplysninger er i enkelte tilfeller mangelfull. Videre kan det være vanskelig for den enkelte å vite hvem man skal forholde seg til for å få oppfylt rettigheter etter personvernregelverket.

8.2.2 Høy risiko for ulovlig informasjonsdeling basert på samtykke

Samtykke er i praksis det mest brukte rettsgrunnlaget for å dele personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger i tverretatlige samarbeid for å forebygge kriminalitet. Siden personlige forhold underlagt taushetsplikt nærmest alltid også er personopplysninger, må det foreligge både et taushetspliktsunntak og et behandlingsgrunnlag for å kunne dele. Samtykke fra den som har krav på taushet, kan isolert sett gi grunnlag for å oppheve forvaltningsrettslig taushetsplikt. Men et samtykke kan, som klart utgangspunkt, ikke oppfylle kravene til frivillig avgitt samtykke etter personvernforordningen når det brukes for å dele personopplysninger for å forebygge kriminalitet.

For at et samtykke etter forvaltningsloven skal være lovlig rettsgrunnlag for å dele personopplysninger, må det oppfylle kravene til samtykke etter personvernforordningen.¹ Etter forordningen gjelder det en presumsjon om at offentlige myndigheter ikke kan benytte samtykke som behandlingsgrunnlag for personopplysninger. Bakgrunnen for denne presumsjonen er at skjevhet i styrkeforhold mellom den registrerte og den behandlingsansvarlige kan føre til at samtykke ikke er frivillig. For å sikre at et samtykke er frivillig avgitt, skal samtykke ikke kunne benyttes som behandlingsgrunnlag der det er en klar ubalanse i styrkeforholdet mellom den behandlingsansvarlige og den registrerte.

Ekspertgruppen har konkludert med at samtykke, som klart utgangspunkt, ikke kan utgjøre behandlingsgrunnlaget for å dele personopplysninger mellom forvaltningsorganer med formål om å forebygge kriminalitet, som omtalt i mandatatet. Behandling av personopplysninger i form av deling for å forebygge kriminalitet, kjennetegnes av at behandlingen initieres av det offentlige, at formålet med delingen er inngripende og at opplysningene ofte gjelder personer i utsatte livssituasjoner. Ved slik informasjonsdeling kommer presumsjonen om at det offentlige ikke kan benytte samtykke som behandlingsgrunnlag til anvendelse.

På bakgrunn av ekspertgruppens konklusjon er det høy risiko for at det finner sted ulovlig deling av personopplysninger i tverretatlige samarbeid om kriminalitetsforebygging. Ekspertgruppen har fått kjennskap til flere eksempler på at personopplysninger deles uten lovlig behandlingsgrunnlag.

Gjennom kunnskapsinnhenting har ekspertgruppen også fått kjennskap til flere problematiske sider ved hvordan samtykke i praksis blir brukt som grunnlag for deling. For det første har ekspertgruppen fått beskrivelser om praksis for innhenting av samtykker som ikke kan anses å være reelt frivillig. Enkelte yrkesutøvere har beskrevet samtykkeinnhenting som bruk av «positiv tvang», eller at man får samtykke til informasjonsdeling så lenge man bruker overtalelse og spør om samtykke tilstrekkelig mange ganger.

For det andre har ekspertgruppen identifisert en risiko for unødvendig og uforholdsmessig deling av personopplysninger når det foreligger signerte samtykkeskjemaer. Etter gjeldende rett stilles det krav til at samtykker er spesifiserte. Samtykker kan ikke brukes som generelle delingsfullmakter uten vurdering av nødvendighet og forholdsmessighet i det enkelte tilfellet. Eksempler fra ulike steder i landet underbygger likevel at det i praksis deles flere opplysninger enn det som er nødvendig og forholdsmessig når samtykke først er gitt.

For det tredje har ekspertgruppen gjennom kunnskapsinnhenting blitt oppmerksom på praktiske utfordringer ved innhenting av samtykke til informasjonsdeling. Det kan være krevende å forklare til enkeltpersoner hva et samtykke innebærer, særlig når det gjelder utsatte barn og unge. Et samtykkeskjema må inneholde følgende forhold: samtykke til deling av taushetsbelagt informasjon etter forvaltningsloven eller relevant sektorspesifikt regelverk, samtykke til behandling til et nytt formål (viderebehandlings-

¹ Se ytterligere i kapittel 3.2.

grunnlag) og eventuelt samtykke til behandling av særlige kategorier personopplysninger. Det er utfordrende å kommunisere dette på en forståelig måte. Det er like fullt et krav etter personvernforordningen artikkel 12.

Ekspertgruppen har fått oversendt eksempler på samtykkeskjemaer som ikke er i tråd med forvaltningsloven og personvernforordningen. I enkelte skjemaer samtykker man for eksempel til behandling av andres personopplysninger. Det er ikke uvanlig at opplysninger som deles i kriminalitetsforebyggende samarbeid, også omhandler andre enn den det innhentes samtykke fra. Det kan for eksempel være informasjon som omhandler venner, familie, søsken og omgangskrets. Behovet for å dele opplysninger om tredjepersoner taler også for at samtykke er utilstrekkelig som delingsgrunnlag.

8.2.3 Utilstrekkelige rettslige grunnlag for informasjonsdeling

Ekspertgruppen mener at det mangler rettslige grunnlag som er egnet for tverretattlig informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme.

Politiet har hjemler i politiregisterloven for å dele personopplysninger i kriminalitetsforebyggende samarbeid dersom delingen er nødvendig og forholdsmessig for å forebygge kriminalitet. Andre statlige og kommunale organer som deltar i kriminalitetsforebyggende samarbeid har vesentlig mer begrensede delingshjemler. Ekspertgruppens vurdering er at de rettslige grunnlagene som kunne vært aktuelle, ikke oppfyller kravene til et klart og forutberegnelig rettsgrunnlag for å dele personopplysninger mellom offentlige organer for å forebygge kriminalitet.

De rettslige grunnlagene som i praksis er mest aktuelle, er deling basert på samtykke og deling som er nødvendig for å fremme avgiverorganets oppgaver, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5. Det vises til punkt 8.2.2 over for redegjørelsen for at samtykke, som klart utgangspunkt, ikke kan benyttes som behandlingsgrunnlag. Deling som er nødvendig for å fremme avgiverorganets oppgaver, er heller ikke et egnet og tilstrekkelig grunnlag for informasjonsdeling i tverretattlige samarbeid for å forebygge kriminalitet. Informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet berører kjernen av vernet av retten til privatliv og personopplysningsvernet etter personvernforordningen, EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102. Bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 b første

ledd nr. 5 gir ikke en tilstrekkelig klar og forutberegnelig hjemmel for slike inngrep. Den er heller ikke en særlig praktisk hjemmel for gjensidig deling i tverretattlige samarbeid for å forebygge kriminalitet.²

Gjeldende rett har også flere nødrettslige eller nær-nødrettslige hjemler for informasjonsdeling, for eksempel avvergingsplikten i straffeloven § 196 og opplysningsplikten i helsepersonelloven § 31. Slike delingshjemler er egnet for formålet de er til for, men de er ikke praktiske delingshjemler i kriminalitetsforebyggende samarbeid der tidlig innsats er sentralt. Det er et reelt behov for tverretattlig informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet på et tidligere tidspunkt i risikoutviklingen.

Innspillsaktørene som ekspertgruppen har snakket med, har vært delte i spørsmålet om gjeldende rett gir tilstrekkelige hjemler for tverretattlig informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet. Det er ulike oppfatninger om det er behov for lovendringer.³ Flertallet av innspillsaktørene ga uttrykk for at handlingsrommet i dagens lovverk er tilstrekkelig, og mente at utfordringen først og fremst ligger i kunnskap om og praktisering av regelverket. Delingshjemlene som innspillsaktørene har vist til som tilstrekkelige, er imidlertid i hovedsak samtykke og delingshjemler av nødrettslig- eller nær-nødrettslig karakter. Gjennomgangen av gjeldende rett viser at disse delingsgrunnlagene ikke er egnet for tverretattlig informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet som er omfattet av ekspertgruppens mandat.

Samtidig som hjemlene for informasjonsdeling er utilstrekkelige, har forventningene til tverretattlig samarbeid økt. Lovgiver har i flere tilfeller innført samarbeids- og samordningsplikter som er tiltenkt å skje i tråd med eksisterende taushetspliktunntak og i tråd med eksisterende supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger. Offentlige organer har altså fått utvidet plikt til å samarbeide, uten at det er innført nye hjemler for nødvendig deling av personopplysninger. Dette krysspreset kan øke risikoen for ulovlig deling.

De utilstrekkelige hjemlene for informasjonsdeling i tverretattlige samarbeid om kriminalitetsforebygging medfører ulike typer risiko. Det kan føre til svikt i kriminalitetsforebyggingen. En forutsetning for et velfungerende kriminalitetsforebyggende samarbeid er at det, i en viss utstrekning der det er nødvendig og forholdsmessig, kan deles personopplysninger og taushetsbelagte opp-

² Se ytterligere i kapittel 3.7.3.

³ Se kapittel 7.

lysninger. Tverretattlig informasjonsdeling har størst betydning når det gjelder enkeltpersoner med sammensatte utfordringer med behov for helhetlige tiltak fra flere offentlige aktører samtidig. Uten tilstrekkelige hjemler for å dele personopplysninger, vil ikke ulike offentlige organer ha forutsetninger for å kunne samarbeide om felles vurderinger av risiko og av behov for tiltak. Det medfører risiko for at norske myndigheter ikke i tilstrekkelig grad oppfyller sine positive forpliktelser etter internasjonale konvensjoner til å forebygge kriminalitet, blant annet etter EMK artikkel 2, 3 og 8 og Istanbulkonvensjonen. Positive folkerettslige forpliktelser stiller i en del tilfeller krav til tverretattlig informasjonsdeling.⁴

Videre kan de utilstrekkelige delingshjemlene føre til en risiko for ulovlig deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger. Yrkesutøvere kan strekke de foreliggende delingshjemlene lenger enn det er grunnlag for. Ekspertgruppen har i sin kunnskapsinnhenting fått høre om flere eksempler på deling av personopplysninger som er i en gråsoner eller ulovlige. Det vises til gjennomgangen av ulike rettslige grunnlag for deling som har blitt benyttet i praksis i kapittel 3.7. Deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger om enkeltpersoner uten hjemmel i lov vil være i strid med personvernforordningen, EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102.

8.2.4 Fragmentert og krevende regelverk

Regelverket om taushetsplikt, om taushetspliktsunntak og om behandling av personopplysninger oppleves av yrkesutøvere som fragmentert, uklart og vanskelig å tolke i praksis. Personvernregelverket oppleves som en barriere for å dele informasjon med andre forvaltningsorgan.

Yrkesutøvere er usikre på hva som kan deles, når, med hvem og hvordan. Det er vanskelig å forstå begrensningene og handlingsrommet i eksisterende regelverk. Dermed kan ulike aktører havne i hver sin ytterkant: enten at man deler mer informasjon enn det er rettslig adgang til, eller at man unnlater å dele informasjon i tilfeller der det er lovlig og nødvendig. Flere yrkesutøvere har for eksempel opplyst til ekspertgruppen at det er vanlig å la være å dele personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger på grunn av frykt for å bryte loven. Ekspertgruppen har erfart at yrkesutøvere har omtalt deling av informasjon etter en aktiv opplysningsplikt som «brudd på taushets-

plikten», mens informasjonsdeling som har skjedd uten rettslig grunnlag har blitt omtalt som lovlig. Ulik forståelse av regelverket kan føre til konflikter i tverretattlige samarbeid.

Ekspertgruppen er av den oppfatning at det er behov for endringer både fordi taushetspliktregelverket er vanskelig å anvende i praksis, men også fordi regelverket «riktig» forstått og anvendt ikke gir god balanse mellom hensynene til forebygging og hensynet til den enkeltes privatliv.

8.2.5 Manglende ivaretagelse av den enkeltes rettigheter

Ekspertgruppen har mottatt flere innspill om at det er mange tilfeller der barn og unges medvirkning ved informasjonsdeling ikke ivaretas godt nok. FNs barnekomite har også i sin siste periodiske evaluering av Norge uttalt at det er en forutsetning at barns rett til medvirkning og informasjon sikres når det deles informasjon om dem, med mindre slik medvirkning ikke vil være til barnets beste. Alle personene med egenerfaring innenfor kriminalitetsområdene som ekspertgruppen har snakket med, trekker frem viktigheten av at personen det gjelder blir involvert i prosessen og får medvirke. Mange trekker frem at det er behov for at den det gjelder får løpende informasjon om hva som kan skje etter at opplysningene er delt, både hvilke muligheter som finnes, og hvilke konsekvenser som kan oppstå.

Ekspertgruppen anser det som avgjørende at retten til medvirkning og informasjon om deling av taushetsbelagt informasjon og personopplysninger sikres ved en eventuell hjemmel for informasjonsdeling. Retten til medvirkning følger av både barnekonvensjonen, menneskerettighetene og personvernforordningen. Dagens samtykkepraksis ivaretar ikke retten til medvirkning tilstrekkelig i de tilfellene samtykkeskjemaer benyttes som generelle delingsfullmakter. En lovhjemmel kan sikre reell medvirkning fra den det gjelder, på en mer hensiktsmessig og egnet måte enn dagens samtykkepraksis.

I enkelte tilfeller er det manglende notoritet rundt informasjonsdelingen basert på samtykke. Det er også vanskelig for enkeltpersoner å vite hvem de kan forholde seg til for å få rettighetene etter personvernforordningen kapittel III oppfylt ved tverretattlig informasjonsdeling basert på samtykkeskjemaer. Kun et fåtall av skjemaene ekspertgruppen har fått oversendt har vært i tråd med kravene i forvaltningsloven. Ingen av de oversendte samtykkeskjemaene har vært i tråd med personvernforordningen artikkel 12.

⁴ Se ytterligere i kapittel 3.6.

8.3 Identifiserte organisatoriske og strukturelle problemer

8.3.1 Oversikt over de organisatoriske og strukturelle problemene

Gjennom kunnskapsinnhenting har ekspertgruppen erfart at organiseringen av tverretatlige samarbeid for å forebygge kriminalitet er for personavhengig, fragmentert og lite systematisk. Det gjøres mye godt forebyggingsarbeid i Norge i dag. Samtidig varierer kvalitet og praksis betydelig, og det fører til en risiko for at arbeidet kan bli vilkårlig.

Kunnskapsinnhenting underbygger at den uønskede lokale variasjonen i det tverretatlige samarbeidet mellom kommunale- og statlige aktører skyldes blant annet manglende nasjonal støtte og svak lokal ledelsesforankring av samarbeidet. Prioriteringen av samarbeid og forebygging varierer. Det er i en del tilfeller manglende kompetanse både om fenomenene som skal forebygges, hvordan man kan samarbeide godt, og hvordan man kan bygge tillit hos mottakerne av tjenestene. I tillegg mangler det i mange sammenhenger velutviklede arbeidsmetodikker på tvers av ulike offentlige aktører. Utilstrekkelige informasjonsdelingshemler og fragmentert og krevende regelverk bidrar også til at samarbeid ikke alltid fungerer som ønsket.⁵

Med bakgrunn i innspillene vi har fått, mener ekspertgruppen at kommunale- og statlige aktører og politiet har behov for mer systematisk samarbeid med tydeligere rammer for ansvarsfordeling, koordinering og beslutningsprosesser.

De organisatoriske og strukturelle problemene kan inndeles i følgende hovedpunkter:

- svekket tillit hos enkeltpersoner som følge av hvordan offentlige samarbeidsaktører møter dem
- manglende helhetlige nasjonale føringer og lokale forankringer
- ulik problemforståelse mellom profesjoner
- manglende kompetanseutvikling på flere områder
- manglende felles arbeidsmetoder for risikovurderinger, tiltaksutvikling og evaluering

8.3.2 Svekket tillit hos enkeltpersoner som følge av hvordan offentlige samarbeidsaktører møter dem

Det er en sentral utfordring at personer som har behov for hjelp, opplever at offentlige samarbeidsaktørene i kriminalitetsforebyggende arbeid opptrer på en måte som ikke oppleves som tillitsfull. Kunnskapsinnhenting peker på at måten offentlige aktører samhandler på, kan bidra til uklarhet og svekket tillit, snarere enn trygghet og støtte.

Ekspertgruppen mener at dette er et strukturelt problem. De tverretatlige aktørene har ofte knappe ressurser og varierende opplæring i hvordan enkeltpersoner kan involveres og medvirke på en god måte. Det er varierende kompetanse på relasjonsarbeid og ulike måter å oppnå tillit på. Bevissthet rundt egen rolle og hvordan skjevhet i styrkeforhold kan påvirke relasjoner, er en viktig del av en slik kompetanse. For mange mottakere er det uklart om hjelpen faktisk er ment som støtte, eller om den kan føre til kontroll eller sanksjoner. Dette kan undergrave tilliten til de offentlige aktørene og øke risikoen for negativ utvikling.

I kriminalitetsforebyggende arbeid er det avgjørende at den som skal hjelpes, får tydelig og forståelig informasjon om formålet, prosessen og konsekvensene av informasjonsdeling. De trenger blant annet å vite hva som skal deles, når og med hvem. Hvis dette ikke skjer, svekkes grunnlaget for samarbeid og medvirkning. Det kan føre til motstand, tilbaketrekning eller manglende oppfølging. I så fall blir det forebyggende arbeidet mindre treffsikkert.

Manglende tillit, manglende reell medvirkning og utilstrekkelig koordinering er ikke bare utfordringer i systemet, men en del av selve problemet som må løses. Skal samfunnet klare å forebygge kriminalitet bedre, må samarbeid og informasjonsdeling bidra til tydeligere ansvar, bedre forståelse og konkrete tiltak som oppleves som reell hjelp for dem det gjelder.

8.3.3 Manglende helhetlige nasjonale føringer og lokale forankringer

Det mangler tydelige og helhetlige nasjonale føringer som klargjør hva som forventes av kommunale og statlige aktører i tverretatlige samarbeid for forebygging av kriminalitet. Den nasjonale veiledningen og støtten mangler på noen områder, mens den på andre områder er fragmentert.

Det finnes mange kompetansemiljøer, og det er utviklet mange veiledere. For aktørene som

⁵ Se kapittel 7.

skal utføre det forebyggende arbeidet, kan dette mangfoldet være en styrke, fordi de ulike miljøene kan tilby ulike typer kompetanse og støtte. Mangfoldet er imidlertid også en utfordring. Det gjelder særlig når miljøene og støtten i stor grad er fragmentert og inndelt etter kriminalitetsområder, og de ikke i tilstrekkelig grad ses i sammenheng. Spesielt er dette en utfordring for mindre kommuner med begrensede ressurser. Manglende helhet i den statlige støtten bidrar til stor lokal variasjon i struktur, praksis og metodikk.

De kommunale og statlige aktørene etterlyser tydeligere råd om hvordan samarbeidet bør organiseres og gjennomføres. Dette gjelder blant annet hvordan man kan etablere felles situasjonsforståelse, håndtere faglig uenighet, sikre gode beslutningsprosesser og følge opp og evaluere iverksatte tiltak over tid.

Overordnet mangler det nasjonale avklaringer av ulike aktørers mandat, rolle og ansvar. Dette gjelder på tvers mellom organer, men også internt i det enkelte organ. For velferdstjenestene handler dette blant annet om hvordan de skal balansere rollen som hjelpere og kontrollører. For politiet er det viktig å avklare skiller mellom forebygging, etterretning og etterforskning fordi forebygging og etterretning i økende grad veves sammen. Det kan skape usikkerhet om hvilke formål politiet kan bruke mottatte opplysninger til, og det kan skape utfordringer i samarbeidet med andre forvaltningsorganer.

På lokalt nivå varierer ledelsesforankringen av tverretattlig samarbeid. Noen steder er samarbeidet forankret i avtaler og tydelige strukturer fra øverste ledelsesnivå. Andre steder mangler slik forankring. Svak ledelsesforankring kan gi uklart mandat, utydelig ansvarsfordeling, manglende samordning og manglende prioritering av samarbeid. Når flere sektorer har ansvar, kan resultatet bli at ingen tar hovedansvar, eller at aktørene arbeider parallelt uten tilstrekkelig koordinering. Manglende ledelsesforankring kan også gi et svakere fundament for samarbeidet. Det er en særlig utfordring fordi kriminalitetsforebyggende arbeid er, som mye annet forebyggende arbeid, sårbart for budsjettkutt.

Tid og kapasitet til samarbeid er ofte begrenset i statlige og kommunale forvaltningsorganer. Det settes ikke av nok tid til å drøfte problemstillinger slik at man i felleskap kan komme frem til løsninger om hva den enkelte sektor kan bidra med av tiltak. Mange kommuner har heller ikke ressurser eller kapasitet til å organisere team hvor man kan drøfte felles bekymringer. Det finnes få økonomiske insentiver for samarbeid, særlig der

deltakelse i møter går på bekostning av ordinær drift.

Ekspertgruppen har erfart at manglende digitale løsninger og felles rutiner for dokumentasjon kan hindre forsvarlig samarbeid. Informasjonsdeling skjer delvis på e-post og telefon, uten tilstrekkelig personopplysningssikkerhet og notoritet. Ekspertgruppen mener at manglende nasjonale og lokale føringer gir utfordrende rammebetingelser for tverretattlige kriminalitetsforebyggende samarbeid.

8.3.4 Ulik problemforståelse mellom profesjoner

Tverretattlig samarbeid om kriminalitetsforebygging forutsetter samarbeid mellom aktører med ulike mandater, oppgaver, regelverk, profesjonskulturer og institusjonelle logikker.⁶ Dette er en styrke fordi aktørene besitter ulike kunnskap og ulike virkemidler, men det kan også skape samarbeidsproblemer. En skole, en barnevernstjeneste, en helsetjeneste, Nav, politiet, konfliktrådet og kriminalomsorgen kan forstå den samme bekymringen forskjellig og vektlegge ulike hensyn. Det som for én aktør fremstår som et hjelpe- eller omsorgsbehov, kan for en annen fremstå som kriminalitetsrisiko eller behov for kontroll.

En særlig utfordring er at kriminalitetsforebyggende samarbeid ofte skjer i skjæringspunktet mellom hjelp og kontroll. Velferdstjenestene skal i hovedsak gi hjelp, omsorg, behandling, opplæring eller sosial støtte, mens politiet, PST og straffegjennomførere i større grad har oppgaver knyttet til kontroll, avdekking, avverging og samfunnsbeskyttelse. Når disse aktørene skal samarbeide i samme sak, kan det oppstå uklarhet om hva samarbeidet primært skal oppnå, hvilke hensyn som skal veie tyngst, og hvilke tiltak som er riktige.

Profesjons- og kulturforskjeller kan føre til ulike begrepsbruk og ulike forventninger til informasjonsdeling. Begreper som «risiko», «bekymring», «hjelp», «forebygging» og «nødvendig informasjon» kan forstås forskjellig av ulike samarbeidsaktører. Dersom slike forskjeller ikke håndteres åpent, kan de føre til misforståelser, gnisninger og uavklarte forventninger om hvem som skal dele informasjon, hvem som skal handle, og hvem som har ansvar for videre oppfølging.

Ekspertgruppen mener at profesjons- og kulturforskjeller er en viktig organisatorisk utfordring. Utfordringen er ikke at aktørene har ulike perspektiver, men at forskjellene ofte ikke er til-

⁶ Se ytterligere om institusjonelle logikker i kapittel 2.2.

strekkelig erkjent og håndtert. Det er behov for tydeligere rolleavklaringer mellom sektorene. Det er også behov for at det utvikles mer veiledning og støtte til aktørene som skal samarbeide. Dette omfatter blant annet etablering av felles begrepsforståelse, prosessledelse og arbeidsformer som gjør det mulig å håndtere faglig uenighet og ulike risikoforståelser på en mer systematisk måte.

8.3.5 Manglende kompetanseutvikling på flere områder

Kompetansen til de ansatte er avgjørende for kvaliteten på tverretattlig samarbeid. Mange ansatte, som utfører det daglige kriminalitetsforebyggende arbeidet, har god kompetanse, men kunnskapsinnhenting har vist at kompetansen varierer, og at det er rom for forbedringer. Kompetanseutviklingen for aktørene som inngår i kriminalitetsforebyggende samarbeid er etter vårt syn ikke god nok, og bør styrkes.

Ekspertgruppen har erfart at forskjellige forvaltningsorganer har ulik kompetanse om hverandres *ansvar, regelverk og behov*. Det mangler felles forståelse for hva som er nødvendig informasjon for å kunne forebygge, og om regelverket om informasjonsdeling. Det er et behov for å utvikle felles språk og fenomenforståelse. Et slikt felles språk og felles fenomenforståelse handler om å vite hva man skal se etter, hvilken informasjon man kan dele og når.

Den varierende kunnskapen om andre forvaltningsorganers ansvar og oppgaver har sammenheng med at sektorene har lite opplæring i regelverk, særlig knyttet til avvergingsplikten og andre opplysningsplikter. Innspillsaktører har gitt eksempler der de vurderer å melde bekymring, men er usikre på om de har lov til å gjøre det. Flere yrkesutøvere forteller om usikkerhet og frykt for å gjøre feil. Det er behov for å trygge de ansatte i førstelinjen gjennom økt og bedre opplæring.

Det er et problem at *fenomen- og kulturkompetansen er sprikende* blant ansatte. Kunnskapsinnhenting viser at ansatte har varierende kompetanse på flere områder. Dette gjelder blant annet evnen til å identifisere risikofaktorer for vold og overgrep i nære relasjoner. Det gjelder også hvilke hensyn som bør tas i oppfølgingen og iverksettelsen av tiltak når voldsutøvelsen skjer mellom personer som lever sammen. Tilsvarende problemer knyttet til fenomenkompetanse foreligger ved forebygging av voldelig ekstremisme. For begge områdene er kunnskapen om å vurdere bekymring og risiko varierende.

Manglende kulturkompetanse og kultursensitivitet kan være en utfordring i kriminalitetsforebyggende samarbeid. Kompetanse om kultur, språk, religion, familie- og æresnormer kan ha betydning for hvordan bekymringer forstås og følges opp. Manglende kompetanse kan gjøre det vanskelig å skille mellom forhold som faktisk gir grunn til bekymring, og forhold som først og fremst handler om ulikhet i språk, kultur, uttrykksform eller familieliv. Risikoen her er todelt: Aktørene kan overse alvorlige forhold fordi de forklares som «kultur», eller de kan tolke alminnelige kulturelle, religiøse eller familiære uttrykk som tegn på risiko. Begge deler kan føre til feil tiltak, svekket tillit og dårligere grunnlag for samarbeid med personen og familien det gjelder. Økt fenomen- og kulturkompetanse vil kunne bidra til bedre og mer effektiv forebygging.

Samarbeidskompetansen hos ansatte i de involverte tjenestene er varierende. Det er et problem fordi de som samarbeider for å forebygge kriminalitet har ulike mandater, oppgaver og tilnærminger. Det er et behov for å forbedre kompetansen til å håndtere faglige uenigheter. Det vil kunne føre til at de ulike faglige perspektivene blir utnyttet, i stedet for at uenigheter blir sett på som et problem. I tillegg trengs det å styrke kompetansen i prosess- og møteledelse, for å sikre at ulike faglige perspektiver kommer frem og håndteres på en god måte.

Samlet sett er kompetansebygging avgjørende for at tverretattlig kriminalitetsforebyggende samarbeid skal bli forsvarlig, treffsikkert og likere på tvers av kommuner og statlige aktører. Aktørene trenger både kunnskap om kriminalitetsområdene, regelverket og hverandres roller.

8.3.6 Manglende felles arbeidsmetoder for risikovurderinger, tiltaksutvikling og evaluering

En sentral utfordring i tverretattlig kriminalitetsforebyggende samarbeid er at det mangler en felles arbeidsmetodikk. Det gjelder både hvordan bekymringer skal vurderes, hvordan vurderingen skal følges opp med konkrete tiltak og evaluering av iverksatte tiltak på tvers av ulike aktører. Utfordringen handler overordnet om et fravær av en felles struktur for å gå fra bekymring til vurdering, fra vurdering til tiltak og fra tiltak til systematisk oppfølging.

Flere tidligere utredninger har pekt på utfordringer knyttet til risikovurderinger.⁷ Det gjelder

⁷ Se nærmere i kapittel 6.

både manglende felles risikovurderingsverktøy og manglende bruk av verktøy som allerede finnes. Utfordringen kan ikke løses ved å innføre enkeltstående verktøy alene. Risikovurderinger må inngå i en bredere arbeidsform. Denne må sikre at relevant informasjon bringes inn, at ulike faglige perspektiver vurderes samlet og at uenighet synliggjøres. Vurderingene må også lede til konkrete beslutninger.

I dag gjøres slike vurderinger i varierende grad i fellesskap på tvers av samarbeidsaktørene. Ulike organer kan sitte med hver sin del av informasjonen og gjøre egne vurderinger ut fra egne mandater, uten at det etableres en felles situasjonsforståelse på tvers. Det kan føre til at risikoen undervurderes fordi ingen ser helheten, eller at risikoen overvurderes fordi enkeltopplysninger får for stor vekt. Manglende felles metodikk kan bidra til å gjøre det uklart hva som er kjent, hva som er antatt, hva som er usikkert og hva som må avklares før det tas beslutninger.

Ekspertgruppen mener at det ofte er en svak kobling mellom vurderinger og tiltak. Tverretatlige møter kan bli arenaer for bekymringsdeling og informasjonsutveksling uten at bekymringene omsettes i beslutninger, ansvar og oppfølging. Når flere aktører deltar, kan det oppstå uklarhet om hvem som skal gjøre hva, hvem som har ansvar for koordinering, og hvordan tiltakene skal følges opp. Dette svekker muligheten for at informasjonsdeling faktisk fører til hjelp, beskyttelse eller redusert risiko.

Det er også behov for en arbeidsmetodikk som hjelper aktørene med å balansere hjelp og kontroll. Kriminalitetsforebyggende tiltak kan parallelt både handle om å beskytte andre, redusere risiko, gi hjelp, bygge relasjoner, styrke omsorgsbetingelser og sette grenser. I praksis kan det være krevende å avgjøre når saken bør håndteres gjennom hjelp og frivillig oppfølging. Det kan også være vanskelig å vurdere når det er behov for sterkere kontroll- eller beskyttelsestiltak. Samtidig må disse hensynene kombineres uten at tilliten til statlige og kommunale aktører svekkes unødvendig.

Det er også for lite systematikk i evalueringen av om tiltakene faktisk virker. I komplekse saker kan risikobildet endre seg raskt. Tiltak som fremstår riktige på ett tidspunkt, kan bli utilstrekkelige, uvirksomme eller uheldige senere. Det er derfor behov for arbeidsformer som sikrer jevnlig revurdering av risiko, behov og tiltak.

Ekspertgruppen mener på denne bakgrunn at manglende felles arbeidsmetodikk er en selvstendig samarbeidsutfordring. Det er behov for nasjonale føringer som støtter en mer enhetlig og etterprøvbar arbeidsform på tvers av aktører og kriminalitetsområder. Slike føringer bør ikke erstatte faglig skjønn eller lokal tilpasning. De bør gi kommuner og statlige aktører en felles grunnstruktur. Denne bør omfatte situasjonsforståelse, risikovurdering, håndtering av faglig uenighet, beslutninger om tiltak, ansvars plassering og evaluering. Dette omtales nærmere i kapittel 11.

Kapittel 9

Vurdering av behovet for regelverksendringer**9.1 Innledning**

I det følgende vil ekspertgruppen i punkt 9.2 utrede fire overordnede alternativer for hvordan de identifiserte rettslige hindrene for deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger i kriminalitetsforebyggende samarbeid kan håndteres.¹

Alternativene vurderes etter om de gir tilstrekkelig klarhet og forutberegnelighet for den enkelte, om de oppfyller kravene etter Grunnloven, EMK og personvernforordningen, om de gir et praktisk anvendelig handlingsrom for forvaltningsorganer som samarbeider om kriminalitetsforebygging og om de ivaretar hensynet til tilitt og medvirkning.

Det første alternativet er et *nullalternativ* som innebærer at det ikke gjøres endringer i gjeldende rett. Nullalternativet fungerer som et sammenligningsgrunnlag for å vurdere virkningene av mulige endringer i gjeldende rett. I nullalternativet tas det kun med tiltak som er vedtatt eller har fått bevilget midler fra Stortinget.

Det andre alternativet er å innføre en regel i forvaltningsloven om at forvaltningsorganer kan dele taushetsbelagte opplysninger seg imellom av hensyn til *mottakerorganets* oppgaver.

Det tredje alternativet er å *avskaffe taushetsplikten mellom ansatte i ulike forvaltningsorganer*, slik at taushetsplikten ikke gjelder innad mellom forvaltningsorganer, men kun utad mot andre.

Det fjerde alternativet er å vedta et nytt unntak fra taushetsplikten som også skal være behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger når det er nødvendig og forholdsmessig for et konkret angitt forebyggingsformål.

Ekspertgruppen anbefaler det siste alternativet, å vedta en ny hjemmel for nødvendig og for-

holdsmessig informasjonsdeling mellom forvaltningsorganer.

I punkt 9.3 vurderes prinsipielle spørsmål som en ny lovhjemmel reiser, og i punkt 9.4 vurderes positive og negative virkninger for berørte enkeltpersoner og statlig og kommunal forvaltning med en slik hjemmel.

Til slutt i kapittelet analyseres i punkt 9.5 hvordan en ny informasjonsdelingshjemmel bør innføres i norsk rett. Det vurderes om regelendringen bør innføres gjennom forskrift eller lov, om endringen bør innføres i eksisterende lover eller om det bør vedtas en ny lov.

9.2 Vurdering av alternative løsninger**9.2.1 Alternativ 1: nullalternativet**

Ekspertgruppen har identifisert at nåværende informasjonsdelingspraksis med utstrakt bruk av samtykke etter forvaltningsloven som hjemmel for informasjonsdeling for forebygging av kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme, ikke er i tråd med personvernforordningens presumsjon om at offentlige myndigheter ikke kan bruke samtykke som behandlingsgrunnlag.² I mange tilfeller vil delingspraksisen på grunnlag av samtykke ikke oppfylle personvernforordningens frivillighetsvilkår. Lovgiver har avgjort at et samtykke etter forvaltningsloven må oppfylle kravene etter personvernforordningen.³ Etter personopplysningsloven § 2 fjerde ledd og EØS-loven § 2 må bestemmelser i personvernforordningen som er i konflikt med annen lov som regulerer samme forhold, gis forrang.

Nullalternativet innebærer enten at dagens praksis fortsetter med høy risiko for deling uten tilstrekkelig behandlingsgrunnlag, eller at praksis endres i tråd med ekspertgruppens rettslige vur-

¹ Etter utredningsinstruksen 2-2 skal utredninger være så omfattende og grundige som nødvendig. Ekspertgruppen har kommet til at vurdering av disse fire alternativene oppfyller dette kravet. Ordningen etter retsplejeloven § 115 drøftes i kapittel 10.2.

² Se utredningen i kapittel 3.

³ Se Prop. 79 L (2024–2025) *Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)* s. 430.

dering. Det vil i så fall bety vesentlig mindre informasjonsdeling enn i dag. Uten nye hjemler vil informasjonsdelingen mellom forvaltningsorganer for å forebygge kriminalitet måtte reduseres sammenlignet med dagens praksis.

Nullalternativet vil i realiteten innebære en betydelig risiko for mindre tverretattlig informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet enn i dag. Konsekvensene vil mest sannsynlig være at færre personer i målgruppen får et helhetlig og koordinert tjenestetilbud. I mange tilfeller vil bekymringer først vil bli delt når vilkårene for deling etter opplysningspliktregler som blant annet avvergingsplikten i straffeloven § 196 er oppfylt. Det vil føre til at tjenestene får et svakere informasjonsgrunnlag for å beslutte forebyggende tiltak enn i dag. Nullalternativet vil også kunne føre til dårligere samarbeidsklima i tverretattlige samarbeid for kriminalitetsforebygging.

Nullalternativet vil i tillegg til dette kunne utfordre Norges folkerettslige forpliktelser etter EMK artikkel 2, 3 og 8 samt Istanbulkonvensjonen.⁴

Ekspertgruppen har på denne bakgrunn kommet til at nullalternativet verken vil oppfylle ekspertgruppens mandat eller være en hensiktsmessig løsning.

9.2.2 Alternativ 2: deling av hensyn til mottakerorganets oppgaver etter forvaltningsloven

En mulig løsning vil være å innføre en hjemmel i forvaltningsloven som gir forvaltningsorganer adgang til å dele informasjon når det er nødvendig av hensyn til mottakerorganets utførelse av sine oppgaver, ikke bare av hensyn til avgiverorganets oppgaver. En slik hjemmel ble foreslått av forvaltningslovutvalget,⁵ men ble ikke vedtatt. Forvaltningslovutvalget begrunnet forslaget med at reglene om unntak fra taushetsplikten ble oppfattet som vanskelig tilgjengelig, og at det var grunn til å tro at regelutformingen i seg selv kunne utgjøre et hinder for å dele opplysninger.⁶ Utvalget vektla også at forvaltningens utførelse av sine oppgaver har blitt endret, og at utviklingen har gått i retning av utstrakt oppgavedeling på tvers av organer.

Et klart flertall av høringsinstansene var positive til forvaltningslovutvalgets forslag. Hørings-

instansene som ikke støttet forslaget, vektla at delingsadgangen av hensyn til mottakerorganets oppgaver innebar mindre beskyttelse av den enkeltes personvern, og at dette kunne gå utover tilliten til forvaltningen.

Bakgrunnen for at forvaltningslovutvalgets forslag ikke ble vedtatt, var at Justis- og beredskapsdepartementet konkluderte med at den foreslåtte utvidelsen av delingsadgangen ville utgjøre «et betydelig inngrep i retten til privatlivet».⁷ Departementet mente også at en slik regel ville utgjøre et for stort inngrep i formålsbegrensningsprinsippet i personvernforordningen og ikke ville gi tilstrekkelige garantier etter personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g). Forslaget ville også kunne skape utfordringer der avgiverorganet er gitt hjemmel til å innhente flere opplysninger enn mottakerorganet. For det tilfellet at det var behov for en mer vidtrekkende delingsadgang, anbefalte departementet at dette ble vurdert spesifikt i en egen lov eller forskrift. En slik lov måtte oppgi hvilke konkrete typer personopplysninger som skal kunne deles for et gitt formål, og i hvilke tilfeller og til hvem de skal kunne deles med.

Ekspertgruppen har vurdert en tilsvarende regel som i forvaltningslovutvalgets NOU, men har kommet til at en slik regel ville gå lenger enn nødvendig, sett hen til ekspertgruppens mandat. Ekspertgruppens kunnskapsinnhenting har underbygget at ulike forvaltningsorganer har til dels uklart definerte oppgaver innenfor individrettet forebygging av kriminalitet. En regel som foreslått i NOU 2019: 5 ville risikere å åpne for et større inngrep i personvernet enn nødvendig for forebyggingsformålet. Regelen vil fortsatt kunne gi en uklar rettsstilling vedrørende i hvilke tilfeller den åpner for informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet. Videre vurderer ekspertgruppen at en slik regel ville vært et for stort inngrep i formålsbegrensningsprinsippet i personvernforordningen. På denne bakgrunn vurderer ekspertgruppen dette alternativet som mindre egnet for å oppnå formålet om informasjonsdeling for individrettet forebygging.

9.2.3 Alternativ 3: avskaffe taushetsplikten mellom ansatte i ulike forvaltningsorganer

En mulig løsning vil være å avskaffe taushetsplikten mellom ansatte i ulike forvaltningsorganer. Det vil si at taushetsplikten kun gjelder utad

⁴ Se ytterligere i kapittel 3.6.

⁵ Se NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov* lovutkast § 36 andre ledd bokstav c) (NOU-en s. 595).

⁶ NOU 2019: 5 punkt 19.12.6.

⁷ Se Prop. 79 L (2024–2025) *Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)* s. 182.

mot uvedkommende utenfor forvaltningen, men ikke innad mellom forvaltningsorganer. Det er mulig å se for seg en slik hovedregel, og at det gis relevante unntak fra hovedregelen når det er nødvendig av hensyn til den enkeltes personvern.

En slik løsning vil innebære et markant brudd med norsk forvaltningsrettslig tradisjon. Lovgiver har innført ulike samordnings- og samarbeidsforpliktelser som til en viss grad har bidratt til å utviske skillene mellom forvaltningsorganer. Ulike forvaltningsorganer har imidlertid hver sine selvstendige og ulike mandat, formål og oppgaver. Det endres ikke av at det på mange områder er overlapp mellom ansvarsområder og behov for, og forpliktelser til, samhandling. Dersom utgangspunktet skulle være adgang til fri deling mellom ulike forvaltningsorganer, vil det føre til at opplysninger om personlige forhold i større utstrekning kan bli benyttet til helt andre forhold enn formålet de ble innhentet for. Taushetsplikten mellom ansatte i ulike forvaltningsorganer bidrar til å verne om den enkeltes integritet, til å gi en følelse av kontroll over egne personopplysninger og til å forhindre misbruk av personopplysninger.

Selv om det skulle bli vedtatt at taushetsplikten ikke gjelder mellom ansatte i ulike forvaltningsorganer, vil personvernforordningen, EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102 stille krav til et klart rettsgrunnlag for deling av personopplysninger. Et slikt rettsgrunnlag må være formålsavgrenset, begrenset til det som er nødvendig og være forutberegnelig for berørte enkeltpersoner. Ekspertgruppen vurderer at alternativet med å fjerne taushetsplikten mellom ansatte i offentlige organer vil kunne utgjøre et unntak fra taushetsplikten, men ikke nødvendigvis gi et tilstrekkelig behandlingsgrunnlag for å dele personopplysninger mellom forvaltningsorganer.

Ekspertgruppen mener at taushetsplikten har en klar funksjon og et klart formål også mellom ansatte i ulike forvaltningsorganer. Det vil eksempelvis oppleves mer inngripende at syv personer i to ulike forvaltningsorganer har informasjon om personlige forhold, sammenlignet med at en saksbehandler i ett forvaltningsorgan sitter på informasjonen. Deling av taushetsbelagte opplysninger til et annet forvaltningsorgan vil også øke risikoen for misbruk av informasjonen og øke risikoen for at informasjon kommer på avveier. Dette utgangspunktet vil gjelde uavhengig av om de ansatte hos forvaltningsorganet som mottar informasjonen har taushetsplikt overfor personer utenfor forvaltningen.

Ekspertgruppen har kommet til at en løsning der taushetsplikten oppheves mellom forvalt-

ningsorganer, vil gi mer deling av informasjon, også for andre formål enn formålene i ekspertgruppens utredningsmandat. Ekspertgruppen anbefaler derfor at utgangspunktet med fortsatt taushetsplikt mellom offentlige ansatte i ulike forvaltningsorganer opprettholdes.

9.2.4 Alternativ 4: ny hjemmel for nødvendig og forholdsmessig informasjonsdeling

Det fjerde alternativet som ekspertgruppen har vurdert, er at det vedtas en ny informasjonsdelingshjemmel som skal gjelde mellom forvaltningsorganer og ha som formål å forebygge nærmere angitt kriminalitet. Forutsetningen er at en slik hjemmel må avgrense delingsadgangen til konkrete angitte formål og oppstille krav om at deling bare kan skje der det er nødvendig og forholdsmessig.

Nye unntak fra taushetsplikten er et viktig prinsipielt spørsmål. Ved spørsmålet om personopplysninger skal deles, har ekspertgruppen veid hensynet til effektivt vern av andres menneskerettigheter og samfunnsinteressen opp mot hensynet til den enkeltes personlige integritet. Den enkeltes tillit til det offentlige og hjelpetjenestene er også et sentralt hensyn ved vurderingen av å innføre nye unntak fra taushetsplikten.

Taushetsplikten er ikke absolutt etter gjeldende rett. Det finnes flere unntak. Når lovgiver har vedtatt nye samarbeids- og samordningsplikter, har ulike forvaltningsorganer fått et press på seg til å samordne innsatsen, uten at det har blitt vedtatt nye unntak fra taushetsplikten og rettsgrunnlag for å dele personopplysninger. Til tross for at det finnes flere unntak fra taushetsplikten i dag, mener ekspertgruppen at det er behov for regler som gir forvaltningsorganer en klarere og mer forutberegnelig adgang til å utveksle taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger for å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme.

En rekke offentlige utredninger har tidligere påpekt at taushetspliktregelverket er et reelt hinder for informasjonsdeling i kriminalitetsforebyggende arbeid. Behovet for en ny hjemmel forsterkes av ekspertgruppens konklusjon om at informasjonsdeling basert på samtykke i kriminalitetsforebyggende samarbeid som klart utgangspunkt ikke oppfyller personvernforordningens frivillighetsvilkår.

Ekspertgruppen mener, som nærmere omtalt i kapittel 8 ovenfor, at dagens rettslige rammer for informasjonsdeling verken har tilstrekkelig klar-

het eller gir tilstrekkelig forutberegnelighet for berørte enkeltpersoner eller praktisk handlingsrom for forvaltningen. Det fører i praksis til at det enten deles for lite informasjon for sent for å forebygge kriminalitet, eller at det deles for mye informasjon på ikke-tilstrekkelige rettslige grunnlag. Dagens situasjon øker risikoen både for svikt i forebyggingen og for uforholdsmessige inngrep i personvernet. Det vises til kapittel 3.7 for en gjennomgang av problemene med dagens regelverk og praktiseringen av det. Ekspertgruppen mener at en ny informasjonsdelingshjemmel er nødvendig for at det i tilstrekkelig grad skal være adgang til nødvendig informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet, samtidig som personvernet til den enkelte ivaretas.

9.2.5 Konklusjon

Ekspertgruppen har etter dette kommet til at det best egnede alternativet for å håndtere de identifiserte rettslige hindrene for informasjonsdeling i kriminalitetsforebyggende samarbeid er at det innføres en ny hjemmel for deling av personopplysninger og taushetspliktunntak.

Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og personvernforordningen stiller krav om at slik behandling av personopplysninger kun kan skje når det er nødvendig og forholdsmessig. Ekspertgruppen har kommet til at en ny hjemmel for informasjonsdeling er den best egnede måten å etterleve kravene etter Grunnloven, EMK og personvernforordningen på. Den nye hjemmelen må inneholde vilkår som sørger for at informasjonsdeling kun skjer når det er nødvendig og forholdsmessig sett hen til forebyggingsformålet.

Boks 9.1 Ekspertgruppens forslag vedrørende behov for regelverksendringer

Ekspertgruppen foreslår at det vedtas en ny hjemmel for deling av personopplysninger og unntak fra taushetsplikt som gir adgang til informasjonsdeling mellom forvaltningsorganer med formål om forebygging av kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme. Den nye hjemmelen må inneholde vilkår som sørger for at informasjonsdeling kun skjer når det er nødvendig og forholdsmessig sett hen til forebyggingsformålet.

Målet med en ny hjemmel må være å etablere en rettsregel som gir et tydeligere juridisk rammeverk for deling. Den må gi bedre veiledning for de konkrete avveiningene som skal gjøres i praksis mellom behovet for å dele informasjon for å forebygge kriminalitet, og ivaretagelsen av den enkeltes rett til privatliv og personvern. Ekspertgruppen mener, på grunnlag av kunnskapsinnhenting, at det i dagens praksis noen ganger deles mer og andre ganger mindre informasjon enn det avveiningen mellom hensynene skulle tilsi. En ny hjemmel må bidra til at informasjonsdelingen skal være på «riktig nivå», og at den skal skje innenfor en lovlig ramme.

9.3 Prinsipielle spørsmål

Det følger av utredningsinstruksens punkt 2-1 spørsmål nr. 3 at utredningen skal gi svar på hvilke prinsipielle spørsmål et tiltak som vurderes reiser.

Informasjonsdeling i form av unntak fra taushetsplikten og et rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger vil reise flere prinsipielle spørsmål som må identifiseres, vurderes og avveies.

Utredningen av menneskerettslige og folkerettslige forpliktelser i kapittel 3 avklarte at Norges folkerettslige forpliktelser til en viss grad står i et innbyrdes spenningsforhold. På den ene siden krever Norges folkerettslige forpliktelser etter EMK artikkel 2, 3 og 8, tolket i samsvar med Istanbulkonvensjonen, at Norge må gjøre mer for å forebygge alvorlig kriminalitet. På den andre siden krever andre forpliktelser etter EMK artikkel 8 og EØS-avtalen at Norge beskytter den enkeltes privatliv og personvern, og kun griper inn i dette rettighetsvernet når det følger av lov, og at inngrepet er egnet til å oppnå et legitimt formål og er forholdsmessig. Dette spenningsforholdet er utredet i utredningens kapittel 3. Det er likevel viktig å fremheve de prinsipielle aspektene rundt Norges folkerettslige, menneskerettslige og EØS-rettslige forpliktelser. De ulike forpliktelsene må ivaretas og harmoniseres i utformingen av en ny hjemmel.

Et viktig prinsipielt spørsmål er i hvilken grad en ny hjemmel som gir adgang til informasjonsdeling fra velferdstjenester til politiet, kan innebære en risiko for at velferdstjenester blir oppfattet som politiets «forlengede arm». Det kan være en risiko for at velferdstjenester blir oppfattet å ha et kontrollperspektiv fremfor et hjelpeperspektiv når de deler informasjon med formål å forebygge krimi-

nalitet. Ekspertgruppen mener at dette er en prinsipiell problemstilling som må håndteres konkret i utformingen av en informasjonsdelingshjemmel.

Problemstillingen er tilknyttet den nære sammenhengen mellom hjelpe- og kontrollperspektivet i norsk kriminalitetsforebygging.⁸ Selv om velferdstjenester først og fremst skal hjelpe innbyggere ut av et liv i kriminalitet, er det ikke sikkert at den enkelte alltid oppfatter det slik. Forebyggende tiltak kan bli oppfattet som inngripende paternalistiske tvangsinngrep, selv om de gjennomføres i beste hensikt.

En rekke velferdstjenester har i dag tilgang til ulike hjelpetiltak med kriminalitetsforebyggende virkning. Dette er, som det fremgår i kapittel 2 og 4, et sentralt trekk med hvordan kriminalitetsforebyggingen er lagt opp i Norge. Politiet har forebygging av kriminalitet som en lovpålagt oppgave, men har først og fremst tilgang til straffeprosessuelle tiltak som hindrer ny kriminalitet ved innlåsing, for eksempel ved varetektsfengsling, eller andre inngripende tiltak som besøksforbud eller voldsalarm. Velferdstjenestene har i større grad tilgang på hjelpetiltak med langvarig kriminalitetsforebyggende effekt som gir større potensiale for reell endring. I dag har velferdstjenestene mulighet til å motta informasjon fra politiet i medhold av politiregisterloven § 27 fjerde ledd. Formålet med en ny lovhjemmel er ikke først og fremst at informasjonsflyten skal gå fra velferdstjenestene til politiet. Forslaget skal gjøre det mulig for forvaltningsorganer og velferdstjenester å dele informasjon seg imellom, men også med politiet når det er nødvendig og forholdsmessig for å forebygge konkrete straffbare handlinger. Ekspertgruppen har vært oppmerksom på mulige utilsiktede effekter av informasjonsdeling fra velferdstjenester til politiet, og har hatt som mål å redusere disse mest mulig ved å sette klare vilkår for når informasjonsdeling kan skje.

Et prinsipielt spørsmål i et liberalt demokrati er hvilke opplysninger som skal tilfalle politiet og sikkerhetstjenesten. Dette kommer særlig på spissen innen forebygging av voldelig ekstremisme. I et liberalt demokrati er det lov å ha ekstremistiske holdninger. Likevel vet vi at mange av bekymringene som meldes til politiet og PST, bunner i personers holdninger og uttalelser. Av alle som havner i politiets søkelys for ekstreme holdninger og synspunkter, vil en god del aldri komme til å begå ekstremistisk vold. Blant annet vil vilkår om graden av bekymring som må foreligge for at det skal kunne deles, og den nærmere avgrensningen av

forebyggingsformålene, være sentrale virkemidler for å redusere denne risikoen.

En prinsipiell utfordring er at virkningen av forebygging er vanskelig å forutsi, måle og konkretisere. Vellykket forebygging vil enten innebære at kriminaliteten som skal forebygges, ikke blir begått, eller at den blir mindre omfattende eller mindre alvorlig enn den ellers ville ha blitt. Det er ikke mulig å vite sikkert hva som ville ha blitt den alternative utviklingen dersom forebyggingstiltak ikke hadde blitt iverksatt i den enkelte sak. Hvis det vedtas en ny hjemmel for å dele personopplysninger og taushetspliktige opplysninger for å forebygge bestemte former for kriminalitet, så må det forventes at det deles opplysninger også i en del saker der forebyggingen ikke gir ønsket effekt. Det er altså risiko for at informasjonsdeling fører til et inngrep i den enkeltes privatliv uten at det legitime formålet med informasjonsdelingen og forebyggingen oppnås. Det er ikke mulig å unngå denne risikoen helt om det skal være informasjonsdelingsadgang mellom ulike offentlige organer for å forebygge kriminalitet. Forutsetningen for å vedta en ny hjemmel må være at den forventede positive effekten i saker der forebyggingen lykkes, veier tyngre enn at det skjer inngrep i privatlivet også i noen saker der forebyggingseffekten ikke inntreffer. Risikoen for inngrep i privatlivet som ikke gir ønsket effekt, må søkes redusert gjennom vilkårene som stilles for å kunne dele opplysninger. Blant annet vil vilkår om graden av bekymring som må foreligge for at det skal kunne deles, og den nærmere avgrensningen av forebyggingsformålene, være sentrale virkemidler for å redusere denne risikoen.

En annen viktig prinsipiell vurdering er om en ny hjemmel for informasjonsdeling vil kunne føre til at utsatte personer i mindre grad oppsøker hjelp. Dersom personer i målgruppen unngår å oppsøke hjelpetjenester i frykt for at opplysninger om dem kan bli delt, er det mulig å se for seg at det samlet sett vil kunne gi dårligere kriminalitetsforebygging. Det kan eksempelvis tenkes at en behandler ikke kommer i posisjon til å hjelpe en person med å dempe en atferd som kan føre til farlige situasjoner. Ekspertgruppen har vært særlig oppmerksom på dette spørsmålet i kunnskapsinnhenting. Det er ikke mulig fullt ut å kartlegge eller måle risikoen for at en ny hjemmel for informasjonsdeling kan føre til at folk unngår hjelpeapparatet i større utstrekning enn i dag. Et flertall av de ekspertgruppen har møtt som har egenerfaring fra kriminalitet, har fremhevet viktigheten av involvering og medvirkning og at informasjonsdeling ikke skjer uten at den berørte enkeltpersonen

⁸ Se nærmere i kapittel 2.

vet om det. Ekspertgruppen mener at risikoen for at folk i målgruppen kan unngå å oppsøke hjelp kan reduseres gjennom at det stilles krav som sikrer reell medvirkning fra den berørte før det eventuelt deles informasjon.

En beslektet prinsipiell problemstilling er om en ny hjemmel for informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet vil kunne redusere tilliten til myndighetene, og om den eventuelt kan medføre risiko for at samfunnet vårt går i en retning der innbyggerne får en opplevelse av økt sosial kontroll og overvåkning. Noen av personene med egen erfaring som ekspertgruppen har møtt, har fremhevet at de har lav tillit til myndighetene. Spesielt har personer fra minoritetsgrupper som har tidligere erfaring med myndighetsinitiert diskriminering, fortalt om manglende tillit. Ekspertgruppen mener at også slike tillitsaspekter underbygger at deling av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger i størst mulig grad må skje etter medvirkning fra den opplysningen gjelder. Innretningen av de øvrige vilkårene som må oppstilles for at det skal kunne deles informasjon, vil også ha stor betydning for i hvilken grad tilliten kan ivaretas. Hvis deling i en konkret sak vil gå ut over tilliten som en person har til et forvaltningsorgan, vil det være et moment som taler mot at det vil være forholdsmessig å dele informasjon i saken. Hensynet til å opprettholde tillit i samfunnet generelt og hos utsatte enkeltpersoner spesielt, må tillegges vekt både ved utformingen av en delingshjemmel og i den konkrete saken der hjemmelen eventuelt skal anvendes.

En annen problemstilling av prinsipiell karakter, er at en ny hjemmel for informasjonsdeling alltid vil komme med en iboende misbruksrisiko. Risikoen for misbruk knytter seg til at loven kan bli benyttet til å dele informasjon utover det den gir grunnlag for. Det er en viktig prinsipiell avveining at en eventuell informasjonsdelingsadgang må utformes slik at misbruksrisikoen reduseres så mye som mulig. En slik risiko kan ikke fjernes fullt ut, men den kan reduseres gjennom presise formålsavgrensninger, spesifikke vilkår for deling og krav til notoritet. Krav om konkret begrunnet bekymring, nødvendighet, forholdsmessighet, reell medvirkning, notoritet og avgrenset motakerkrets er sentrale rettssikkerhetsgarantier i flertallets lovforslag, se kapittel 10, 15 og 16.

Ekspertgruppen har i dette kapittelet fremhevet sentrale prinsipielle spørsmål som en ny informasjonsdelingshjemmel reiser. Det drøftes også prinsipielle spørsmål i kapittel 10, de konkrete vurderingene til ekspertgruppens flertall knyttet til en ny lov som åpner for deling av per-

sonopplysninger og taushetsbelagte opplysninger, fremgår. Det vises videre til kapittel 12, som vurderer konsekvensene lovforslaget vil ha for personvernet.

9.4 Positive og negative virkninger

9.4.1 Positive og negative virkninger for berørte enkeltpersoner

Ekspertgruppen har i en egen personvernkonsekvensanalyse identifisert virkningene av en ny informasjonsdelingshjemmel i form av risiko for vernet om den enkeltes rett til personvern.⁹ Det vises til denne analysen for en redegjørelse for personvernkonsekvensene.

Positive og negative virkninger av ekspertgruppens lovforslag vil først og fremst berøre personer i målgruppen som det er en risiko for at kan begå kriminalitet i barne- og ungdomsårene, som utsetter noen i en nær relasjon for vold og overgrep eller blir utsatt for dette eller som kan begå eller bidra til voldelig ekstremisme. I tillegg vil personopplysninger om personer i nær tilknytning til personer i målgruppen kunne få delt taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger om seg. Det kan typisk være personer i familie, vennskaps eller bekjentskapsforhold med den det gjelder, forutsatt at det er nødvendig og forholdsmessig å dele slike opplysninger.

En positiv virkning for berørte enkeltpersoner er at straffbare handlinger i større grad kan bli forebygget før de skjer. Det vil være positivt for både den potensielle gjerningspersonen og for personer som unngår å bli utsatt for vold og annen integritetskrenkende kriminalitet. Forebygging av kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme vil også kunne medføre sparte menneskeliv. Videre vil loven kunne føre til bedre rettssikkerhet fordi deling flyttes fra en gråsoner til klarere hjemmel, fordi loven kan føre til bedre mulighet for medvirkning og underretning enn dagens praksis med samtykke og gi en klarere avgrensning av hvilke opplysninger som kan og ikke kan deles.

Lovforslaget til ekspertgruppens flertall har direkte betydning for barn fordi de er en del av målgruppen for informasjonsdeling. Tidlig innsats for å forebygge at barn og unge begår kriminalitet og kommer inn i en negativ utvikling, forventes å være en positiv virkning av lovforslaget.

Mulige negative virkninger for berørte enkeltpersoner er blant annet at risikoen for at informa-

⁹ Se kapittel 12.

sjonsdelingsadgangen blir misbrukt av offentlige ansatte til formål som hjemmelen ikke åpner for. Slikt misbruk vil være ulovlig og medføre unødvendige og uforholdsmessige inngrep i den enkeltes rett til privatliv og personvern. Lovforslaget, som fremgår i kapittel 16, har flere mekanismer for å redusere misbruksrisikoen. Mekanismene inkluderer en rett til reell medvirkning, plikt til etterfølgende underretning, en rett til at informasjonsdelingen kun skal skje når det er nødvendig og forholdsmessig og bare mellom en begrenset krets av forvaltningsorganer som har taushetsplikt. Hvilke personopplysninger og særlige kategorier av personopplysninger som kan deles, er også uttømmende opplistet i lovforslaget.

Det å få taushetsbelagte personopplysninger om seg selv delt mellom ulike forvaltningsorganer kan også tenkes å føre med seg stigma og en følelse av at staten har stemplet deg som en mulig kriminell. Dette stigmaet kan i sin ytterste konsekvens medføre at informasjonsdelingen fører folk inn i kriminalitet. Personer som føler seg stemplet som kriminelle, kan tenkes å begå kriminalitet på grunn av stigmaet eller følelsen av umyndiggjøring som informasjonsdelingen medfører. En annen identifisert negativ virkning for berørte enkeltpersoner er knyttet til at regelendringen kan gi en følelse av redusert kontroll over eget liv. Deling av ellers taushetsbelagte opplysninger kan føre til at enkeltpersoner opplever redusert autonomi. En måte å redusere denne negative virkningen på er retten til reell medvirkning, som er foreslått i lovforslaget § 5. Når berørte enkeltpersoner har rett til å komme med synspunkter, som forvaltningsorganet skal vektlegge i vurderingen av om informasjonen skal deles, kan denne følelsen reduseres til et akseptabelt nivå.

Det kan også være en negativ virkning med en ny hjemmel at den potensielt kan føre til redusert tillit til det offentlige og økt frykt for hjelpeapparatet. Mange berørte personer i målgruppene har allerede lav tillit til det offentlige. En ny hjemmel, som i en del tilfeller kan gi økt informasjonsdeling mellom forvaltningsorganer, kan føre til at ulike velferdstjenester i større grad oppleves som politiets, og eventuelt også barnevernets, «forlengede arm». Det er en reell problemstilling at deler av befolkningen, særlig personer i minoritetsgrupper, ikke har tillit til at barnevernet har som mål å hjelpe familiene og barna. Særlig har dette blitt aktualisert i etterkant av at Norge ble dømt av storkammer i EMD for å ha krenket retten til familieliv i flere barnevernssaker. Hvis en ny informasjonsdelingshjemmel reduserer tilliten til myndighetene i grupper av befolkningen eller hos

enkeltpersoner, kan det føre til at noen flere personer unngår å oppsøke hjelp. Ekspertgruppen mener at slike negative virkninger for enkeltpersoner må håndteres gjennom klare vilkår i loven, men også gjennom tillitvekkende og åpen kommunikasjon fra det offentliges side. Personer i målgruppen må i det enkelte tilfellet informeres om de reelle konsekvensene av informasjonsdeling, herunder mulige tiltak de kan få tilgang til fra det offentlige. Det må gjøres på en tilgjengelig måte og på et språk de forstår.

9.4.2 Positive og negative virkninger for statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning

En klar positiv virkning for statlige, fylkeskommunale og kommunale forvaltningsorganer er at flertallets lovforslag gir en langt tydeligere juridisk ramme for deling av personopplysninger og ellers taushetsbelagte opplysninger. Det vil antakelig skape større forståelse og redusere usikkerhet blant offentlig ansatte om når man kan dele taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger med andre forvaltningsorganer. Denne tydeligheten kan både resultere i mindre ulovlig informasjonsdeling enn i dag og til at formålet med tidlig innsats for å forebygge kriminalitet blir oppfylt bedre.

En annen viktig side ved lovforslaget er at organene kan få bedre oversikt over helheten i situasjonen til enkeltpersoner i sitt forebyggingsarbeid. Lovforslaget vil kunne bidra til at ulike organer, som hver for seg sitter på en del av det totale informasjonsbildet, i felleskap kan vurdere den samlede risikoen for kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme. Informasjonsdeling kan bidra til at ulike organer får et bedre beslutningsgrunnlag for å iverksette tiltak for enkeltpersoner, noe som igjen kan føre til mindre kriminalitet. Det kan være hjelpetiltak, som har mål om å styrke personens utvikling, men også kontrolltiltak for å forhindre at kriminaliteten utføres. Lovforslaget kan bidra til at organene blir i bedre stand til å avdekke, forebygge og forhindre fremtidig kriminalitet. Mindre kriminalitet vil bidra til mindre menneskelig lidelse og vil være samfunnsøkonomisk gunstig.

Flertallets lovforslag antas ikke å bidra til vesentlig økt ressursbruk for statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning. I dag er samtykke det vanligste grunnlaget for deling av taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer for å forebygge kriminalitet. Et klarere og

lettere tilgjengelig rettsgrunnlag vil kunne bidra til mer effektivt forebyggingsarbeid.

Det antas at lovforslaget vil kunne føre til en viss økning i tilsyns- og håndhevingskostnader, fordi det kunne føre til økt behandling av personopplysninger. Det vil kunne generere økt omfang av henvendelser og klager til Datatilsynet, og andre relevante tilsynsmyndigheter, som for eksempel statsforvalterne og Statens helsetilsyn. Disse økte tilsyns- og håndhevingskostnadene kan føre til behov for økte overføringer til tilsynsmyndighetene over statsbudsjettet for å sikre effektiv kontroll av etterlevelsen av personvernregelverket, sektorspesifikk lovgivning og grunnleggende rettsstatlige prinsipper.¹⁰

En negativ konsekvens av lovforslaget er at det kan føre til at ulike velferdstjenester i større grad kan tenkes å bli opplevd som «politiets forlengede arm», og at innbyggere kan få en opplevelse av økt sosial kontroll og overvåkning i samfunnet. Selv om dette er en mulig risiko, vil flertallets lovforslag føre eksisterende informasjonsdelingspraksis, som skjer i en juridisk gråsone og delvis er ulovlig, inn i lovlige rammer i tråd med menneskerettighetene og personvernforordningen. Det vil i sum føre til økt forutberegnelighet for berørte enkeltpersoner og være tillitsskapende for statlige, fylkeskommunale og kommunale forvaltningsorganer. Loven medfører ikke noen endring av statlige, fylkeskommunale og kommunale ansvarsoppgaver innenfor individrettet forebygging.

9.5 Vurdering av hvordan et nytt rettslig grunnlag for deling bør innføres i regelverket

9.5.1 Innledning

I det følgende kapittelet vurderes ulike mulige regulatoriske virkemidler for å innføre et nytt supplerende rettsgrunnlag og unntak fra taushetsplikten for informasjonsdeling mellom forvaltningsorganer for å forebygge kriminalitet innenfor områdene i mandatet. I det følgende utredes ulike alternativer for rettslige grunnlag etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e).

I punkt 9.5.2 redegjøres det kort for kravene personvernforordningen og overordnede rettighetsnormer, særlig Grunnloven og EMK, stiller til rettsgrunnlag som åpner for inngrep i privatlivet og personopplysningsvernet.

¹⁰ Se ytterligere i kapittel 14 om økonomiske og administrative konsekvenser.

Det utredes deretter i punkt 9.5.3 til 9.5.5 tre alternative rettslige grunnlag:

- forskrift med hjemmel i forvaltningsloven § 13 g og ny forvaltningslov § 35
- endringer i eksisterende taushetspliktbestemmelser i forvaltningsloven- og i ulike sektorer
- en ny lov om deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger for forebygging av bestemte former for kriminalitet

Ekspertgruppens konklusjon er at en ny lov er det beste alternativet for å gjennomføre endringen. Det vil gi best forutsetninger for å oppfylle kravene i overordnede rettighetsnormer og personvernforordningen. Videre er en ny lov også best egnet til å kunne oppnå formålet med informasjonsdelingen, som er individrettet kriminalitetsforebygging.

9.5.2 Krav til supplerende rettsgrunnlag

Behandling av personopplysninger vil utgjøre et inngrep i retten til privatliv og i personopplysningsvernet. Alle behandlingsgrunnlag må derfor forholde seg til kravene til inngrep etter overordnede rettighetsnormer og til de grunnleggende behandlingsprinsippene i personvernforordningen artikkel 5. Kravene til det supplerende rettsgrunnlaget i nasjonal rett etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e) følger av personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 og behandlingsprinsippene.¹¹

Etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 må det supplerende rettsgrunnlaget i norsk rett inneholde formålet med behandlingen, og bør inneholde de generelle vilkårene for å behandle personopplysninger, hvilke typer personopplysninger som kan behandles, berørte registrerte, enhetene som personopplysninger utleveres til og formålene med dette, formålsbegrensning, lagringsperioder samt behandlingsaktiviteter og fremgangsmåter for behandling. Lagringsperioder for informasjonsdeling mellom forvaltningsorganer for å forebygge kriminalitet, vil i all hovedsak fremgå av arkivloven og arkivforskrifta.¹²

De grunnleggende behandlingsprinsippene i personvernforordningen artikkel 5 må sikres gjennom det supplerende rettsgrunnlaget. For

¹¹ Se også HR-2021-966-A avsnitt 37 der det fremgår at et supplerende rettsgrunnlag i nasjonal rett må etterleve behandlingsprinsippene i personvernforordningen artikkel 5.

¹² Se lov 20. juni 2025 nr. 96 om dokumentasjon og arkiv (arkivlova) og forskrift 17. desember 2025 nr. 2647 om dokumentasjon og arkiv (arkivforskrifta).

målsbegrensningsprinsippet, lagringsbegrensningsprinsippet og prinsippet om integritet og konfidensialitet fremgår delvis av kravene til rettsgrunnlaget i personvernforordningen artikkel 6 nr. 3. Det supplerende rettsgrunnlaget må også etterleve prinsippene i artikkel 5 nr. 1 bokstav a) (lovlighet, rettferdighet og åpenhet), c) (datamini-mering) og d) (riktighet).

Ved behandling av særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9, må rettsgrunnlaget «stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser», jf. artikkel 9 nr. 2 bokstav g).

Videre må et behandlingsgrunnlag oppfylle krav for inngrep i privatlivet etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 og krav etter legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113. Etter disse bestemmelsene skal rettsgrunnlaget oppfylle krav til klarhet, nødvendighet og forholdsmessighet. Etter EMK artikkel 8 må myndighetene kunne vise til et nasjonalt rettsgrunnlag for sin myndighetsutøvelse som innebærer behandling av personopplysninger som utgjør et inngrep i EMK artikkel 8. Reglene må være så presise og forutberegnelige for innbyggeren som forholdene tillater. Staten må sikre at innbyggerne ikke får sine personopplysninger delt på en måte som ikke er «normally foreseeable».¹³ Selv om konvensjonen krever hjemmel i lov, utelukker ikke dette at det kan være nødvendig å foreta en tolkning for å klarlegge rekkevidden av bestemmelsen. Ordlyden skal likevel utformes på en så presis og forutberegnelig måte som forholdene tillater. Ved behandling av særlig sensitive opplysninger vil EMK stille strengere krav til klarhet for hjemmelen.

9.5.3 Valget mellom lov eller forskrift til forvaltningsloven § 13 g

9.5.3.1 Vilkår i forvaltningsloven § 13 g og den nye forvaltningsloven § 35

Det fremgår av forvaltningsloven § 13 g at kongen kan gi forskrift om at taushetsplikt etter forvaltningsloven ikke skal være til hinder for at bestemte organer kan dele opplysninger for å utføre oppgaver som er lagt til avgiver- og mot-

takerorganet. En slik forskrift kan etter ordlyden i forvaltningsloven § 13 g fungere både som unntak for taushetsplikten etter forvaltningsloven og som behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e). En rekke av forvaltningsorganene som deltar i samarbeid om kriminalitetsforebygging, vil være forvaltningsorganer underlagt forvaltningslovens taushetspliktbestemmelse eller taushetspliktbestemmelser i sektorlover som viser tilbake til forvaltningsloven, for eksempel barnevernsloven. I det følgende vil det vurderes om en forskrift etter forvaltningsloven § 13 g (ny forvaltningslov § 35) kan fungere som et unntak fra taushetsplikten og et supplerende rettsgrunnlag for informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet innenfor kriminalitetsområdene i ekspertgruppens mandat.

En forskrift etter forvaltningsloven hjemler kun opplysningsrett, det vil si en adgang til å dele opplysninger. Det er forutsatt i forarbeidene at en slik forskrift ikke kan hjemle opplysningsplikt.¹⁴ En forskrift etter forvaltningsloven som åpner for å dele ellers taushetsbelagte opplysninger og behandle personopplysninger, kan heller ikke oppheve taushetsplikten for personer som er underlagt *strengere* taushetsplikt enn etter forvaltningsloven, som for eksempel taushetsplikten for helsepersonell om legems- og sykdomsforhold etter helsepersonelloven.¹⁵

Ved etablerte samarbeid mellom organer fastsetter forvaltningsloven § 13 g at en delingsforskrift kan omfatte opplysninger som etter annen lov er underlagt særlige begrensninger i adgangen til å dele opplysninger, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd. Innholdet i denne delen av bestemmelsen vil bli ytterligere utpenslet i punkt 9.5.3.6.

Forvaltningsloven § 13 g ble vedtatt ved endringslov 18. juni 2021 nr. 127 og fulgte opp forslaget om en utvidet delingsadgang for taushetsbelagte opplysninger i forvaltningslovsutvalgets utredning NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*.

En tilsvarende forskriftshjemmel følger av ny forvaltningslov § 35. Den nye forvaltningsloven er vedtatt av Stortinget, men har ikke trådt i kraft. Ikrafttredelsesdatoen er per juni 2026 ikke kjent.

¹³ Se EMDs storkammerdom *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland* (931/13) avsnitt 136 med videre henvisninger.

¹⁴ Prop. 166 L (2020–2021) *Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling)* s. 29.

¹⁵ Prop. 166 L (2020–2021) *Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling)* s. 30.

Forvaltningsloven § 13 g	Forvaltningsloven § 35
Kongen kan gi forskrift om at taushetsplikt etter § 13 ikke skal være til hinder for at bestemte organer kan dele opplysninger for å utføre oppgaver som er lagt til avgiver- eller mottakerorganet, så langt delingen ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder, og om annen behandling av opplysninger i forbindelse med delingen. Der det foreligger et etablert samarbeid mellom organer, kan forskrifter etter første punktum om nødvendig også omfatte opplysninger som etter annen lov er underlagt særlige begrensninger i adgangen til å dele opplysninger etter § 13 b første ledd.	Kongen kan gi forskrift om at taushetsplikt etter §§ 31 og 32 ikke skal være til hinder for at bestemte forvaltningsorganer, eller bestemte forvaltningsorganer og bestemte selvstendige rettssubjekter som nevnt i offentleglova § 2 første ledd bokstav c og d, kan dele opplysninger for å utføre oppgaver som er lagt til avgiver- eller mottakerorganet, så langt delingen ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder. Forskrift etter første punktum kan også omfatte annen behandling av opplysninger i forbindelse med delingen. Der det foreligger et etablert samarbeid mellom forvaltningsorganer, kan forskrift etter første ledd om nødvendig også gi adgang til å dele opplysninger som etter annen lov er helt eller delvis unntatt fra delingsadgangen etter § 34. Det samme gjelder der det foreligger et etablert samarbeid mellom forvaltningsorganer og selvstendige rettssubjekter som nevnt i offentleglova § 2 første ledd bokstav c og d.
Samme materielle innhold Redaksjonell endring Nytt materielt innhold	

Figur 9.1 Oversikt over endringer av forskriftshjemmelen i ny forvaltningslov

Realitetsforskjellen mellom det materielle innholdet i forvaltningsloven § 13 g og den nye forvaltningsloven § 35 fremgår av figur 9.1. Forskjellen er at den nye forvaltningsloven inkluderer selvstendige rettssubjekter nevnt i offentleglova § 2 første ledd bokstav c) og d) som mulige aktører i delingsforskriften. Selvstendige rettssubjekter etter offentleglova § 2 første ledd bokstav c) og d) er rettssubjekt der stat, fylkeskommuner eller kommuner har en bestemmende eierandel eller rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene til det øverste organet, for eksempel et kommunalt foretak eller en kommunal stiftelse. Slike private selskaper er etter ekspertgruppens oppfatning ikke relevante aktører ved informasjonsdeling mellom forvaltningsorganer for å forebygge kriminalitet.

Kravene til en forskrift som kan vedtas etter forvaltningsloven og fungere som et unntak fra taushetsplikten og som et behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen, fremstår ellers å

være de samme etter gammel og ny forvaltningslov. Kravene er at forskriften avgrenses til

1. bestemte forvaltningsorganer, som
2. kan dele opplysninger for å utføre oppgaver som er lagt til avgiver- eller mottakerorganet, og
3. at slik deling ikke kan skje dersom det vil være uforholdsmessig for den opplysningen gjelder.

9.5.3.2 Vilåret om «bestemte forvaltningsorganer»

Vilåret om at forskriften kun kan gjelde «bestemte organer», innebærer at det må fastsettes i forskriften hvilke organer som dekkes av delingsadgangen.¹⁶

Et forvaltningsorgan er definert i forvaltningsloven § 1 første ledd, andre punktum som «et

¹⁶ Se Prop. 166 L (2020–2021) *Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling)* s. 30.

hvert organ for stat eller kommune». Private rettssubjekt regnes som forvaltningsorganer «i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift». Forskriftshjemmelen dekker ikke deling av taushetsbelagte opplysninger for andre rettssubjekter enn forvaltningsorganer og åpner heller ikke for å dele taushetsbelagte opplysninger med andre enn forvaltningsorganer.²

En forskrift etter forvaltningsloven § 13 g kan dermed oppheve taushetsplikten for «et hvert organ for stat eller kommune». Et relevant spørsmål er hvor spesifikt en delingsforskrift må fastsette hvilke organer som dekkes av delingsadgangen. Vil «kommunen» være spesifikt nok, eller må forskriften for eksempel fastsette at kommunalt Nav (Nav sosial) kan dele ellers taushetsbelagte opplysninger?

I forarbeidene er følgende eksempler nevnt som forvaltningsorganer: «departementer, direktater og andre deler av det ordinære statlige, fylkeskommunale og kommunale forvaltningsapparatet, medregnet nemnder, styrer og råd». I arbeid for å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme er tidlig innsats sentralt. Kjerneområdet for en eventuell delingsforskrift etter forvaltningsloven § 13 g vil derfor være «andre deler av det ordinære statlige, fylkeskommunale og kommunale forvaltningsapparatet», og ikke departementer.

En forskrift etter forvaltningsloven § 13 g vil utgjøre et rettsgrunnlag for inngrep i privatlivet og i personvernet. Kravene til klarhet etter Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og personvernforordningen taler for at «forvaltningsorganer» som kan dele taushetsbelagte opplysninger må oppregnes i delingsforskriften. Kravene etter overordnede rettighetsnormer taler for at forvaltningsorganer defineres ut fra oppgaver som fastsettes i sektorlover, og ikke, for eksempel, så generelt som «kommunen».

9.5.3.3 Vilkåret om «oppgaver lagt til avgiver- eller mottakerorganet»

Etter forvaltningsloven § 13 g første ledd kan forskriften åpne for deling av ellers taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger «for å utføre oppgaver som er lagt til avgiver- eller mottakerorganet».

Ordlyden i bestemmelsen medfører at forskriften ikke kan åpne for deling av taushetsbelagte opplysninger som pålegger avgiver- eller mottakerorganet nye oppgaver. Videre inneholder ordlyden en forutsetning om at forskriften må

angi hvilke oppgaver som kan gi grunnlag for deling.¹⁷ Oppgavene kan følge både av lov eller et annet grunnlag, for eksempel oppgaver i et tildelingsbrev.

I akriminformasjonsforskriften,¹⁸ den eneste forskriften gitt i medhold av forvaltningsloven § 13 g, er oppgavene til mottaker- og avgiverorganet definert som oppgaver som gjelder «å forebygge, avdekke, forhindre eller sanksjonere lovbrudd som kan gi dårligere arbeidsvilkår, krenke arbeidstakers rettigheter, skade konkurransen i næringslivet eller medføre misbruk av skatte-, avgifts- eller velferdsordninger», jf. a-kriminformasjonsforskriften § 2.

Til forskjell fra organene underlagt a-kriminformasjonsforskriften, er forvaltningsorganers oppgaver i tilknytning til forebygging av kriminalitet som begås av barn og ungdom, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme mer indirekte knyttet til organets oppgaver. En skole skal for eksempel sørge for «god opplæring i eit godt miljø», jf. opplæringslova § 1-1. Omfattende kriminalitet i skolegården vil ikke utgjøre et godt skolemiljø. Likevel kan ikke kriminalitetsforebygging sies å være innenfor skolens kjerneoppgaver. Tilsvarende gjelder for barnevernstjenesten. Etter barnevernsloven § 3-1 andre ledd skal barnevernet avdekke omsorgssvikt, atferds-, sosiale- og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås. Forebygging av at barn begår lovbrudd, kan anses som en del av dette ansvaret og dermed være innenfor barnevernstjenestens oppgaver.¹⁹ Hovedoppgaven til barnevernstjenesten er likevel å «sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid», jf. barnevernsloven § 1-1.

For at en informasjonsdelingsforskrift skal være i tråd med forvaltningsloven, vil oppgavene til de ulike forvaltningsorganene knyttet til avdekking og forebygging av ulike handlinger innenfor de tre kriminalitetsområdene måtte identifiseres og oppregnes i forskriften.

¹⁷ Se Prop. 166 L (2020–2021) *Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling)* s. 60.

¹⁸ Forskrift 17. juni 2022 nr. 1045 om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger m.m. i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (A-kriminformasjonsforskriften).

¹⁹ Se Bufdirs retningslinjer for barnevernets ansvar for barn som begår lovbrudd punkt 4. Tilgjengelig på: https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/lovbrudd_retningslinjer_for_barnevernets_ansvar_for_bar_n_som_begar_lovbrudd/.

9.5.3.4 Forholdsmessighetsvilkåret

Deling etter en forskrift til forvaltningsloven § 13 g kan bare skje dersom «det ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningen gjelder». Dette kravet må vurderes ved forskriftsfestingen av den aktuelle delingsadgangen. Forarbeidene til lovendringen forutsetter at forholdsmessigheten «fastsettes og eventuelt presiseres nærmere i den enkelte forskriften».²⁰

Et forholdsmessighetskrav kan fastsettes og presiseres i en delingsforskrift etter forvaltningsloven § 13 g på ulike måter. I a-kriminformasjonsforskriften er forholdsmessighetsvilkåret for eksempel forskriftsfestet slik i § 1 tredje ledd:

Ved vurderingen av hva som er nødvendig etter første ledd, skal det foretas en forholdsmessighetsvurdering, der det blant annet skal legges vekt på formålet med delingen, det aktuelle lovbruddets karakter og alvorlighet, konsekvensene for den enkelte arbeidstaker, arbeidslivet eller velferdssystemet og opplysningenes sensitivitet.

9.5.3.5 Særlig om taushetsplikt etter andre regelverk enn forvaltningsloven

En forskrift etter forvaltningsloven § 13 g kan ikke oppheve andre taushetsplikter enn taushetsplikt etter forvaltningsloven eller taushetsplikten etter en sektorlov, som viser tilbake til taushetsplikten etter forvaltningsloven. En slik forskrift kan dermed ikke oppheve eller unnta helsepersonells taushetsplikt etter helsepersonelloven eller politiets taushetsplikt etter politiregisterloven. Denne begrensningen får først og fremst betydning for helsepersonell, fordi politiet har hjemmel til å dele taushetsbelagte opplysninger i kriminalitetsforebyggende samarbeid etter politiregisterloven § 27 fjerde ledd.²¹

Dersom helsepersonell, inkludert skolehelsetjenesten, skal dele opplysninger om noens legems- eller sykdomsforhold i det kriminalitetsforebyggende arbeidet, kan unntak fra taushetsplikten ikke fastsettes i forskrift med hjemmel i forvaltningsloven § 13 g. Ansatte i spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten, for eksempel en helsesykepleier, kan likevel være mottaker av opplysninger etter en forskrift etter forvalt-

ningsloven § 13 g, fordi helsetjenesten anses som forvaltningsorganer.²²

Helsepersonell har to typer taushetsplikt: en taushetsplikt etter helsepersonelloven og en taushetsplikt etter helselovene.²³ Dersom helsepersonell med taushetsplikt etter helse- og omsorgstjenesteloven § 12-1 eller spesialisthelsetjenesteloven § 6-1, som viser til taushetsplikten etter forvaltningsloven, skal dele opplysninger som ikke gjelder legems- eller sykdomsforhold, vil slike organer kunne være en del av en delingsforskrift etter forvaltningsloven § 13 g. Det vil likevel ikke utgjøre et praktisk delingsgrunnlag, fordi svært mye av den personlige informasjonen helsepersonell innehar, enten vil gjelde legems- eller sykdomsforhold eller andre personlige forhold som helsepersonell har fått kjennskap til i egenskap av å være helsepersonell. Slike opplysninger vil være omfattet av helsepersonellovens selvstendige taushetsplikt, og kan ikke deles med grunnlag i en forskrift etter forvaltningsloven § 13 g alene.

9.5.3.6 Mer vidtrekkende delingsadgang ved «etablerte samarbeid»

Det følger av forvaltningsloven § 13 g første ledd andre punktum og ny forvaltningslov § 35 andre ledd at dersom det foreligger «et etablert samarbeid mellom organer», så kan en delingsforskrift om nødvendig «også omfatte opplysninger som etter annen lov er underlagt særlige begrensninger i adgangen til å dele opplysninger etter § 13 b første ledd».

En rekke forvaltningsrettslige sektorlover utleder taushetsplikten for ansatte i forvaltningsorganet fra forvaltningsloven, men begrensninger i delingsadgangen. Eksempler på slike lover er

- barnevernsloven § 13-1
- krisesenterlova § 5
- Nav-loven § 7
- sosialtjenesteloven § 44

Krisesenterlova § 5 tredje ledd har for eksempel slik ordlyd:

Opplysninger til andre forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 5 og 6, kan berre givast når dette er nødvendig for å fremme oppgavene til kommunen etter denne lova, eller for

²⁰ Prop. 166 L (2020–2021) *Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling)* s. 62.

²¹ Se Prop. 166 L (2020–2021) *Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling)* s. 60

²² Se f.eks. sivilombudets uttalelse 2. oktober 2018 i sak (2017-2322).

²³ Se helse- og omsorgstjenesteloven § 12-1 og spesialisthelsetjenesteloven § 6-1, som viser tilbake til taushetsplikten etter forvaltningsloven.

å forebyggje vesentleg fare for liv eller alvorleg skade på helsa til nokon.

Etter denne bestemmelsen, og etter bestemmelsene i de andre lovene opplistet over, kan det kun deles opplysninger for å utføre henholdsvis barnevernstjenesten, de kommunale krisesentrene, statlig Nav og kommunalt Navs oppgaver. Etter bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 g første ledd andre punktum, kan forskriften åpne for at disse organene, med en slik særskilt begrensning i delingsadgangen, kan dele opplysninger også av hensyn til mottakerorganets oppgaver når det er nødvendig og det foreligger «et etablert samarbeid».

Hva som skal regnes som et etablert samarbeid, er omtalt i forarbeidene til forvaltningsloven. For det første må både delings- og mottakerorganet inngå i det etablerte samarbeidet. For det andre kreves det at samarbeidet er «etablert». I forarbeidene kommenteres dette vilkåret slik:

[N]år det gjelder hva som skal regnes som «et etablert samarbeid», kan dette bygge på praksis over noe tid, eller på at samarbeidet bygger på et formelt grunnlag som lov, forskrift eller avtale.

Det kreves ikke at samarbeidet skal ha pågått over svært lang tid, men samarbeidets varighet vil være ett av flere momenter. Et samarbeid som kun har vart en måned eller kortere, og som ikke bygger på et formelt grunnlag, vil for eksempel ikke kunne regnes som etablert. Selv om et samarbeid ikke har eksistert særlig lenge, vil det for øvrig kunne regnes som etablert dersom det er svært tett og omfattende kontakt mellom organene, samarbeidet omfatter et stort og viktig fagfelt, eller det foreligger andre særlige forhold.

Den nærmere vurderingen her må skje konkret.

Dersom det gis en forskrift om slik deling uten at det foreligger et etablert samarbeid, vil forskriften i utgangspunktet være ugyldig, og dersom det gis ut taushetsbelagte opplysninger på grunnlag av en slik forskrift, vil dette kunne være ulovlig og straffbart.²⁴

Oppsummert må samarbeidet ha vært pågående over noe tid, ha et grunnlag i lov, forskrift eller avtale eller innebære svært tett og omfattende kontakt for at det skal anses som et etablert samarbeid. Hva som skal til for at det foreligger et

«etablert samarbeid», er ut fra sitatet fra forarbeidene uklart. Dette er uheldig når det vil være avgjørende for om det er adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger eller ikke, og særlig problematisk når deling av taushetsbelagte opplysninger i strid med reglene vil kunne være ulovlig og straffbart.

9.5.3.7 Ekspertgruppens vurdering av forskrift til forvaltningsloven som delings hjemmel

Ekspertgruppen har utredet og vurdert om en forskrift etter forvaltningsloven § 13 g og den nye forvaltningsloven § 35 er et hensiktsmessig delingsgrunnlag for deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger for å forebygge kriminalitet innenfor de tre kriminalitetsområdene som omfattes av mandatet.

En fordel med en delingsforskrift er at den kan vedtas raskere og etter en enklere prosess enn en lovendring. Prosessen med å gjøre endringer i ettertid vil også være enklere og raskere. Videre er forskriftsfesting av delingshjemler utprøvd gjennom a-kriminformasjonsforskriften, som kan tjene som en modell for en eventuell ny forskrift. Denne forskriften har enkelte likhetstrekk med informasjonsdeling innenfor ekspertgruppens mandat.

På den andre siden er unntak fra taushetsplikten og informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet prinsipielt viktig. Prinsipielle spørsmål bør behandles åpent i en opplyst, demokratisk debatt. De prinsipielle aspektene ved deling av taushetsbelagte opplysninger for å forebygge kriminalitet taler for at endringer i eksisterende regelverk ikke skjer ved forskrift, men eventuelt ved lov etter en høringsprosess og debatt i Stortinget. Informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet vil ha reelle konsekvenser for den enkeltes personvern og for tilliten til det offentlige.²⁵ Ekspertgruppen mener at Stortinget, og ikke regjeringen, bør ta stilling til personvernkonsekvensene og avveie dem opp mot formålet om å forebygge kriminalitet. Følgende fremgår av Innst. S. nr. 296 (1995–96) fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité om valget mellom lov og forskrift: «Et utgangspunkt er at alle spørsmål som er av en slik karakter at Stortinget bør ta stilling til dem, bør reguleres i formell lov og ikke overlates til forskrift.» Ekspertgruppen vurderer at informasjonsdeling mellom forvaltningsorganer for å forebygge kriminalitet innenfor områdene som er

²⁴ Prop. 166 L (2020–2021) *Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling)* s. 64.

²⁵ Se ytterligere i personvernkonsekvensvurderingen i kapittel 12.

omfattet av mandatet, er spørsmål som er av en så prinsipiell karakter at Stortinget bør ta stilling til dem.

Ekspertgruppen konkluderer etter dette med at informasjonsdelingsgrunnlaget bør reguleres i lov og ikke i forskrift. Konklusjonen bygger på den prinsipielle siden ved å innføre unntak fra taushetsplikten for å forebygge kriminalitet. Videre legges det vekt på at lov er den rettskilden som gir best tilgjengelighet for brukerne, og at oppgavene til forvaltningsorganer i forbindelse med kriminalitetsforebygging er dels uklare og indirekte. Om forskriftshjemmelen benyttes som hjemmelsgrunnlag, blir det nødvendig å identifisere organenes kriminalitetsforebyggende oppgaver. Videre vil ikke helsepersonell kunne omfattes av en forskrift etter forvaltningsloven, og det ville være uheldig. Ekspertgruppen mener også at vilkåret om «etablerte samarbeid» gir en uklar rettslig avgrensning og taler mot å bruke forskriftshjemmelen som grunnlag.

I det følgende vil to ulike former for regulering av informasjonsdeling gjennom lov vurderes. Endringer i eksisterende taushetspliktbestemmelser vil vurderes først.

9.5.4 Endringer i eksisterende lover

Ett alternativ til å vedta en ny lov er at taushetspliktbestemmelsene i forvaltningsloven § 13, i sektorlovene som viser tilbake til forvaltningslovens taushetspliktbestemmelse og i andre lover, for eksempel helsepersonelloven, endres.

Følgende lover viser tilbake til taushetspliktbestemmelsen i forvaltningsloven og anses relevant for ekspertgruppens mandat:

- barnehageloven § 44
- barnevernsloven § 13-1
- helse- og omsorgstjenesteloven § 12-1
- krisesenterlova § 5
- Nav-loven § 7
- opplæringslova § 22-4
- politiloven § 24 (politiets forvaltningsmessige gjøremål)
- sosialtjenesteloven § 44
- spesialisthelsetjenesteloven § 6-1

Hvis helsepersonell skal inngå i informasjonsdelingshjemmelen for kriminalitetsforebygging, vil det i tillegg måtte vedtas unntak fra helsepersonells taushetsplikt om folks legems- og sykdomsforhold i helsepersonelloven § 21 samt endringer i pasientjournalloven og eventuelt i psykisk helsevernloven. Videre vil konfliktrådsloven, straffegjennomføringsloven, folketrygdloven og utlen-

dingsloven kunne måtte endres dersom konfliktrådet, Nav og UDI skal inngå i informasjonsdelingshjemmelen.

For å oppfylle kravene til et supplerende rettsgrunnlag etter personvernforordningen og kravene som stilles etter overordnede rettighetsnormer, vil det kreves relativt omfattende reguleringer i den enkelte sær- og sektorlov. Det er grunn til å anta at det er behov for at det vesentligste av de foreslåtte bestemmelsene i flertallets lovforslag som er inntatt i kapittel 16, må tas inn i sær- og sektorlovene dersom man velger å foreta endringer i de eksisterende lovene.

Slike taushetspliktunntak vil kunne følge malen i boks 9.2.

Ekspertgruppen har vurdert om informasjonsdelingsgrunnlaget kan fremgå av eksisterende lover i form av endringer som innfører nye taushetspliktunntak som samtidig utgjør behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger.

En fordel med endringer i sær- og sektorlovene vil være at de ansatte i ulike sektorer kan forholde seg til «sin» lov som de benytter i sitt daglige virke, ved at deling av taushetsbelagte opplysninger fremgår av den enkelte loven som fagfolk og praktikere har et forhold til i sin arbeidshverdag. Dersom man kommer til at unntakene fra taushetsplikten bør være forskjellige for de ulike tjenestene, kan det være fordeler med å ha dem i separate lover.

På den andre siden vil det være et hinder for samarbeidet om å forebygge kriminalitet dersom det må baseres på spredte og mindre oversiktlige taushetspliktunntak i en rekke forskjellige lover. Ekspertgruppen har gjennom kunnskapsinnhenting erfart at mange yrkesutøvere opplever taushetspliktregelverket som vanskelig og lite tilgjengelig i dag. Ved endringer i den enkelte sær- og sektorlov vil lovgivningen om taushetspliktsunntak fortsatt ha et fragmentarisk preg, og man risikerer at det fremstår lite helhetlig. Ved

Boks 9.2 Eksempel på utforming av taushetspliktunntak

Med formål å om [forebyggingsgrunn] kan [relevant myndighet] behandle personopplysninger og dele ellers taushetsbelagte opplysninger med [mottakerorganer] når [inngangsvilkår for informasjonsdeling]. Følgende opplysninger kan deles [kategorier av personopplysninger].

endringer i en rekke lover kan det være uklart om taushetspliktunntakene i forvaltningsloven og de øvrige lovene samlet vil gi tilstrekkelig supplerende rettsgrunnlag etter personvernforordningen for behandling av personopplysninger. Denne usikkerheten vil særlig gjøre seg gjeldende når forskjellige forvaltningsorganer møtes i tverretatlige team for å diskutere enkeltsaker. Det vil også være en fare for ytterligere eller fortsatt silotenkning ved at samarbeid for å forebygge kriminalitet anses som hvert enkelt forvaltningsorgans ansvar, og ikke et felles ansvar.

Inngripende former for behandling av personopplysninger bør ha et klart rettsgrunnlag. Det kan være en risiko for at taushetspliktunntakene blir mindre tilgjengelige og uoversiktlige hvis reguleringen av behandling av personopplysninger skal fremgå av taushetspliktunntakene. Formålet med delingen vil stå sentralt i en informasjonsdelingshjemmel. Dersom reglene om informasjonsdeling for forebygging av ulike former for kriminalitet skal angis i hver enkelt bestemmelse i hver sær- og sektorlov, vil det føre til lange og uoversiktlige bestemmelser. Slike bestemmelser vil passe dårlig inn i systematikken i sær- og sektorlovene. Dersom man ønsker å synliggjøre taushetspliktunntakene bedre, er det mulig å innta en henvisning til en felles lov i sær- og sektorlovene.

På denne bakgrunnen konkluderer ekspertgruppen med at endringer i sær- og sektorlover vil være dårligere egnet for å oppnå formålet med informasjonsdeling for kriminalitetsforebygging enn en felles lov.

9.5.5 En ny informasjonsdelingslov

Ekspertgruppen har, etter å ha vurdert alternativer i form av en informasjonsdelingsforskrift og endringer i eksisterende lover, kommet frem til at en ny lov om deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger er det best egnede alternativet. En ny lov vil kunne utformes på en måte som ivaretar kravene til klarhet og forutberegnelighet etter overordnede rettighetsnormer og personvernforordningen. Videre vil en ny lov kunne virke positivt for tverretatlig samarbeid for å forebygge kriminalitet og bidra til å hindre silotenkning i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Loven kan utformes på en måte som gjør at ulike tjenester og profesjoner får ulike vilkår og rammer

for informasjonsdeling dersom det skulle være behov for det. Ekspertgruppen mener at loven bør inneholde en adgang til informasjonsdeling, og ikke en informasjonsdelingsplikt.

En ny lov for å forebygge kriminalitet kan inneholde en egen forskriftshjemmel. En slik forskriftshjemmel kan åpne for å forskriftsfeste enkelte aspekter ved informasjonsdelingen. Eksempler på forhold som det kan være aktuelt å vurdere å regulere i forskrift, kan være hvilke forvaltningsorganer som kan dele og motta informasjon, og hvilke personopplysninger og særlige kategorier av personopplysninger som kan deles.

Det er både fordeler og ulemper ved å la reguleringer av noen aspekter fremgå av forskrift med hjemmel i loven. En fordel er at en forskrift kan endres raskere og enklere enn en lov. En forskrift kan for eksempel lettere justeres ved, for eksempel, endringer i kriminalitetsutviklingen eller ved endringer i offentlige organers mandat og oppgaver. Men at prosessen med å endre en forskrift er enklere og raskere kan også fremholdes som en ulempe, spesielt dersom det som reguleres, er av prinsipiell betydning. Den grundige prosessen før en lovendring bidrar til å sikre blant annet demokratisk forankring og tilstrekkelig kvalitet i lovgivningsprosessen. En annen fordel med forskriftsregulering av enkelte detaljer er at det kan bidra til at loven blir kortere og mer oversiktlig. På den andre siden kan det å regulere detaljer i forskriften føre til at yrkesutøvere må forholde seg til både en lov og en forskrift, noe som kan gjøre reglene mindre tilgjengelig i en hektisk arbeidshverdag.

Ekspertgruppen har valgt å foreslå at all regulering gjøres samlet i lov. I denne vurderingen har ekspertgruppen lagt avgjørende vekt på at spørsmålene om hvilke organer som skal være omfattet, og hvilke opplysninger som skal kunne deles, er av en så prinsipiell karakter at Stortinget bør ta stilling til dem.

9.5.6 Konklusjon

Ekspertgruppen anbefaler at det vedtas en ny lov som regulerer adgangen til å dele personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer for å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme.

**Boks 9.3 Ekspertgruppens forslag
vedrørende valg av regulatorisk
virkemiddel**

Ekspertgruppen foreslår at hjemmelen for informasjonsdeling mellom forvaltningsorganer for kriminalitetsforebygging bør fremgå av en egen lov. En lov vil langt bedre enn en forskrift ivareta de prinsipielle sidene av forslaget samt behovet for åpen debatt. En ny lov vil ivareta formålet med informasjonsdelingen og kravene til klart rettsgrunnlag på en bedre måte enn endringer i eksisterende lover.

Kapittel 10

Flertallets vurderinger ved utformingen av lovforslaget

10.1 Innledning

Tidligere kapitler har på bakgrunn av kunnskapsinnhenting og den juridiske gjennomgangen av personvernforordningens krav, identifisert et behov for endringer i gjeldende rett.

Kapittel 9 konkluderte med at en egen lov vil være det best egnede regulatoriske virkemidlet for å oppfylle kravene etter Grunnloven, EMK og personvernforordningen.¹ Videre konkluderte kapitlet med at en ny lov vil være det mest egnede, hensiktsmessige og pedagogiske virkemidlet for riktig informasjonsdeling for forebygging av kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme. Med riktig informasjonsdeling menes at verken mer eller mindre personopplysninger eller taushetsbelagte opplysninger enn det som er nødvendig for formålet skal deles. For at informasjonsdelingen skal bli riktig må det blant annet tas hensyn til hvor sensitive opplysninger som deles, hvem som mottar dem, at berørte personer får rett til reell medvirkning og at informasjonsdelingen har notoritet.

I dette kapitlet redegjøres det for vurderingene og valgene ekspertgruppens flertall har tatt ved utformingen av lovforslaget. I vurderingene har flere overordnede hensyn stått mot hverandre. Ett viktig eksempel er at statens positive plikt til å sikre og beskytte innbyggerne mot kriminalitet har blitt veid opp mot statens plikt til å ikke gripe inn i retten til privatliv og personvern, med mindre det er nødvendig og forholdsmessig. Ett annet eksempel er at personvernforordningens og menneskerettighetenes krav til et klart og forutberegnelig rettsgrunnlag på den ene siden, har blitt veid opp mot hensynet til en pedagogisk og lett anvendelig lov for yrkesutøvere på den andre siden. De nevnte hensynene er ikke all-

tid motstridende, men et presist juridisk språk vil ofte kunne gå på bekostning av hvor pedagogisk og lett anvendelig lovteksten blir. Medlemmer av ekspertgruppen og sekretariatet har hatt møte med Språkrådet, og fått bistand med språklig kvalitetssikring av lovteksten.

Forslaget til lovtekst og utfyllende merknader til den enkelte bestemmelse i loven fremgår av kapittel 15 og 16.

Mindretallet, medlemmene Lid og Svendsen, har tatt dissens til lovforslaget og foreslår i stedet at det utredes videre hvordan en ny informasjonsdelingshjemmel skal utformes. Disse medlemmene har likevel uttrykt at de også er enige i betydelige deler av flertallets vurderinger og lovforslag. Blant annet er de enig i sentrale rettsikkerhetsgarantier i lovforslaget, som kravene til konkret begrunnet bekymring, nødvendighet, forholdsmessighet, medvirkning og notoritet. Uenigheten omhandler blant annet tolking av mandatet, lovforslagets formålsavgrensninger og hvem det kan deles opplysninger om. Mindretallet har gitt uttrykk for at det er punktene 10.2, 10.5.2.1, 10.5.2.3, 10.5.2.4, 10.5.2.5 og 10.5.8.1 det tas dissens mot. Detaljene om mindretallets syn fremgår i kapittel 17.

Ekspertgruppens flertall, medlemmene Strandbakken, Blekkan, Hanch-Hansen og Holmboe, konstaterer at mindretallet, som mener å ha uttrykt uenighet om tolkingen av mandatet, ikke har foreslått alternative formuleringer av loven under arbeidet, og heller ikke foreslår noen alternativ lovtekst i sin dissens. Flertallet har forholdt seg til det mandatet som var kjent da arbeidet ble påbegynt. At mindretallet mener at mandatet kan tolkes slik som mindretallet nå gir uttrykk for i dissensen, ser ikke flertallet grunn til å kommentere ytterligere. Flertallets kommentarer til mindretallets øvrige synspunkter fremgår særlig i punkt 10.2.3, punkt 10.2.5, punkt 10.4 og punkt 10.5.8.3.

¹ For kravene etter Grunnloven, EMK og personvernforordningen, se utredningen kapittel 3.

10.2 Overordnede valg om formålsavgrensninger i lovforslaget

10.2.1 Introduksjon – vurdering av alternative formålsavgrensninger

Ved utformingen av en ny informasjonsdelingslov er et helt sentralt spørsmål hvordan formålene som kan gi grunnlag for deling skal defineres og avgrenses. Taushetsplikten er en straffesanksjonert plikt. Videre er det som utgangspunkt ulovlig å behandle personopplysninger. Disse to utgangspunktene innebærer at en lov som skal åpne for unntak fra taushetsplikten og samtidig gi et supplerende rettsgrunnlag for deling av personopplysninger, må være både tydelig, presis og forutberegnelig. Klar angivelse av formålene som kan gi grunnlag for deling er avgjørende for å kunne oppfylle disse kravene. Flertallet legger til grunn at en lov uten tilstrekkelig klare formålsavgrensninger vil medføre fare for misbruk, uforholdsmessig deling og være vanskelig å anvende i praksis.

Flertallet har vurdert flere overordnede alternative formålsavgrensninger underveis i utredningsarbeidet. Mandatet er avgrenset til tre kriminalitetsområder beskrevet som «barne- og ungdomskriminalitet, ekstremisme og mishandling i nære relasjoner». Ekspertgruppen har i utredningen valgt i stedet å benytte begrepene kriminalitet som begås av barn og unge, voldelig ekstremisme og vold og overgrep i nære relasjoner. Disse kriminalitetsområdene har dannet den ytre rammen for utredningen, inkludert innhenting av kunnskap og innspill.

I punkt 10.2.2 og 10.2.3 redegjøres det for flertallets vurdering av om lovforslaget bør forholde seg til mandatavgrensningen, eller om det vil være mer hensiktsmessig å foreslå en lov som gjelder generelt uavhengig av kriminalitetstyper, eventuelt at den gjelder for bredere kategorier av kriminalitet avgrenset ut fra handlingstype eller alvorlighetsgrad. I punkt 10.2.4 redegjøres det for flertallets vurdering av om lovforslaget om informasjonsdeling skal begrenses til nærmere angitte faste samarbeidsmodeller eller samarbeidsfora for å forebygge kriminalitet, slik løsningen er i den danske rettsplejeloven § 115. I punkt 10.2.5 oppsummeres og begrunnes flertallets syn om at kriminalitetsområdene bør danne grunnlag for formålsavgrensningene i loven.

10.2.2 Vurdering av et generelt kriminalitetsforebyggende formål

Det er mulig å se for seg en lov som åpner for deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger for å forebygge enhver form for kriminalitet, men det ville innebære et betydelig inngrep i innbyggernes rett til privatliv og personvern.

Et argument for å gi en generell lov er at kriminalitetsforebygging ikke alltid knytter seg til bestemte kriminalitetstyper. Politiet eller en ansatt på en barnevernsinstitusjon kan for eksempel arbeide med en alvorlig voldssak, ulovlig deling av seksualiserte bilder og rekruttering til kriminelle nettverk i løpet av samme arbeidsdag. I enkelt saker kan det være utfordrende å vurdere om en bekymring er relatert til ett nærmere definert kriminalitetsområde. En generell lov der formålet er forebygging av alle former for kriminalitet, vil derfor være enklere å anvende. Hensynet til mest mulig effektiv forebygging kan isolert tale mot å avgrense informasjonsdelingsloven til konkrete kriminalitetsområder.

Et annet argument som kan hevdes å tale for en generell lov, er at uansett hvordan forebyggingsformålene innenfor kriminalitetsområdene blir definert, vil det kunne være andre kriminalitetstyper som det også er viktig å forebygge som faller utenfor definisjonene.² Et eksempel som ikke omfattes av flertallets lovforslag, er seksuelle overgrep mot barn som ikke begås i en «nær relasjon», men av en annen voksen. I likhet med det som gjelder for kriminalitetsområdene i mandatet, kan informasjonsdeling være viktig for å forebygge slike overgrep. Det er mulig at det kan være behov for å utrede informasjonsdelingshjemler for å forebygge annen alvorlig kriminalitet enn det som omfattes av kriminalitetsområdene i mandatet.

Flertallet i ekspertgruppen har likevel kommet til at det er nødvendig å avgrense lovens

² Ekspertgruppens arbeid og flertallets lovforslag kan ses i sammenheng med den nylig vedtatte loven om særskilt innsats mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold, se Prop. 69 L (2025–2026) *Lov om særskilt innsats mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold* og Lovvedtak 49 (2025–2026) Lov nr. 25 som ble sanksjonert i Statsråd 12. juni 2026. Loven trer i kraft 1. juli 2026. Videre kan også flertallets lovforslag ses i sammenheng med lovforslaget fra Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet om informasjonsdeling om pasienter underlagt tvungent psykisk helsevern med antatt voldsrisiko. Se Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, Høring – forslag til endringer i psykisk helsevernloven m.m. om utveksling av opplysninger mellom helsetjenesten og politiet og PST om personer med psykiske lidelser og antatt voldsrisiko. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-endringer-i-psykisk-helsevernloven-m.m/id3114201/>.

virkeområde etter kriminalitetstyper, i tråd med mandatet.

Dersom loven gis et generelt formål om å forebygge alle former for kriminalitet kan det medføre et altfor stort inngrep i retten til privatliv og personvern. Det kan også medføre en større uthuling av taushetsplikten enn hensynet til forebygging kan begrunne. Konsekvensene av en så omfattende informasjonsdelingshjemmel kan bli uforutsigbare. Blant annet vil det i for stor grad kunne gå ut over tilliten innbyggerne har til forvaltningen både i den enkelte sak og generelt.

Etter flertallets syn er det viktig med tydelige formålsavgrensninger i loven for å sikre at inngrepene i retten til privatliv og personvern holdes innenfor det som er nødvendig og forholdsmessig. Avgrensning til bestemte kriminalitetsområder, som defineres med grunnlag i behovene for informasjonsdeling innenfor hvert område, er et viktig grep for å oppnå dette.

10.2.3 Vurdering av formålsavgrensninger basert på handlingstyper eller alvorlighetsgrad

Det er også mulig å se for seg at formålsavgrensningene i informasjonsdelingsloven baseres på bredere kategorier kriminalitet enn områdene i mandatet. For eksempel kan man se for seg at avgrensningene foretas ut fra straffbare handlingers art eller alvorlighetsgrad. Det er en slik formålsavgrensning mindretallet tar til orde for, uten å fremme et konkret forslag om hvordan avgrensningen skal foretas.

Flertallet har vurdert om formålsavgrensninger kan foretas ut fra straffbare handlingers alvorlighetsgrad, men har kommet til at en slik avgrensning alene ikke vil være hensiktsmessig i en lov om forebygging. Begrunnelsen for dette er at flertallet har vanskelig for å se at en slik avgrensning kan utformes slik at den på samme tid både gir et praktisk delingsgrunnlag for de som anvender loven og oppfyller kravene til klar lovhjemmel for inngrep i den enkeltes privatliv og personvern.

En løsning basert på alvorlighetsgrad som vil kunne gi en klar lovhjemmel, er at det angis en bestemt strafferamme for forholdene som skal omfattes av loven. En lov med formålsavgrensninger som forutsetter at den som skal anvende loven må sette seg inn i strafferammer i et stort antall ulike straffebestemmelser, vil imidlertid være krevende å anvende i praksis. Det samme vil være tilfelle dersom formålet med loven avgrenses gjennom å liste opp et stort antall straffebestemmelser som skal omfattes.

Denne typen utfordringer gjør seg gjeldende ved anvendelse av dagens bestemmelse om avvergingsplikt i straffeloven § 196. Den som kan ha plikt til å avverge et lovbrudd etter denne bestemmelsen, må vurdere om lovbruddet som kan bli begått faller inn under en av de mange alternative straffebestemmelsene som er opplistet i bestemmelsen. Reguleringen kan være krevende å sette seg inn i for andre enn jurister. Etter flertallets syn er det viktig at en ny lov om informasjonsdeling på et tidligere stadium i risikoutviklingen blir vesentlig enklere å anvende enn bestemmelsen om avvergingsplikt.

På denne bakgrunn mener flertallet at en avgrensning av forebyggingsformålet til konkret angitte straffebestemmelser eller ut fra en bestemt angitt strafferamme ikke er en hensiktsmessig regulering.

Mindretallets syn, slik det fremkommer i dissensen, er ikke at avgrensningen bør foretas ut fra bestemte straffebestemmelser eller strafferammer, men at loven gir *kvalitative beskrivelser* av hvilke alvorlige situasjoner den skal gjelde for. Slik flertallet forstår dissensen foreslås beskrivelsene å handle om handlingstype og alvorlighetsgrad.

Flertallet kan vanskelig se hvordan en lovtekst som avgrenses ut fra handlingstype, alvorlighet og skadepotensial alene, kan utformes på en hensiktsmessig måte. Rettsområdet stiller ikke bare krav om at inngrep i privatlivet i form av deling av personopplysninger må ha hjemmel i lov. Loven skal i tillegg oppfylle følgende krav etter personvernforordningens fortale pkt. 41:

[A]nvendelsen av det [rettsgrunnlaget] bør være forutsigbar for personer som omfattes av det, i samsvar med rettspraksisen til Den europeiske unions domstol (...) og Den europeiske menneskerettsdomstol.

I praksis fra EMD er det lagt til grunn at et inngrep i EMK artikkel 8 må være tilstrekkelig pre-sist og forutberegnelig.³ I EU-domstolens praksis er også dette lagt til grunn.⁴

³ Se for eksempel *Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom* [GC] avsnitt 332: «The Court has repeatedly affirmed that any interference by a public authority with an individual's right to respect for private life, family life, home and correspondence must be with in accordance with the law (see notably *Vavřička and Others v. the Czech Republic* [GC], §§ 266-269 and the notion of 'law' under the Convention; *Klaus Müller v. Germany*, §§ 48-51). This expression does not only necessitate compliance with domestic law but also relates to the quality of that law, requiring it to be compatible with the rule of law».

Det kreves derfor en presis avgrensning av tilfeller hvor det kan foretas informasjonsdeling. Beskrivelser som for eksempel voldslovbrudd, seksuallovbrudd og utnyttelse, tvang og kontroll «med vesentlige konsekvenser»⁵ vil bli uklare, gi begrenset veiledning og vil reise en rekke tolkingsspørsmål. Enhver lovbestemmelse vil ha et tolkingsrom, men flertallet mener en formålsavgrensning som kun er basert på kvalitative beskrivelser av handlingstype og alvorlighetsgrad blir for uklar, og kan reise utfordringer overfor lovskravet i Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og personvernforordningen. Flertallet kan ikke anbefale et usikkert rettsgrunnlag basert på yrkesutøveres behov for en praktisk hjemmel. På et tidlig stadium i en risikoutvikling vil det være vanskelig å vurdere om en konkret begrunnet bekymring i fremtiden kan føre til en handling av bestemt alvorlighetsgrad. Formålsbestemmelser som baseres kun på slike kriterier, skaper en fare for at vurderingene av om deling kan skje, blir av subjektiv karakter og medfører fare for misbruk.

10.2.4 Vurdering av løsningen i den danske retsplejeloven § 115

En annen måte å avgrense forebyggingsformålet på, som har blitt vurdert, er å knytte formålet opp mot nærmere angitte faste samarbeidsmodeller eller samarbeidsfora for å forebygge kriminalitet.⁶ Den danske informasjonsdelingshjemmelen i retsplejeloven § 115 har for eksempel en slik formålsavgrensning.⁷ En avgrensning som medfører at informasjonsdeling bare kan skje innenfor bestemt angitte faste samarbeidsfora, kan begrense omfanget av inngrep i privatlivet og personopplysningsvernet. Et krav om en fast organisering av samarbeidet vil også kunne tenkes å ha en positiv effekt på kvaliteten av vurderingene som gjøres i forbindelse med informasjonsdelingen og oppfølgingen av personen i etterkant.

Flertallet anbefaler likevel ikke en lovhjemmel som tilsvarer den danske retsplejeloven § 115 i Norge. Vi legger blant annet vekt på at den

danske bestemmelsen ikke sikrer tilstrekkelig medvirkning fra berørte enkeltpersoner ved spørsmålet om deling. Dessuten vil en slik løsning i for stor grad innebære deling uten et tilstrekkelig spesifikt angitt formål. Det vil kunne være problematisk sett opp mot formålsbegrensningsprinsippet, særlig fordi organer som samarbeider om kriminalitetsforebygging i Norge, til dels har uklare roller og ansvar i det forebyggende arbeidet. Den danske ordningen er knyttet til nærmere definerte typer samarbeid.

I tillegg legger vi vekt på at det kan diskuteres om den danske løsningen i tilstrekkelig grad oppfyller kravet i personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g) til at nasjonal rett skal sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser ved behandling av særlige kategorier av personopplysninger. På studieturen til Danmark var flertallets inntrykk at det er en risiko for at retsplejeloven § 115 kan bli benyttet som en blankofullmakt for deling av sensitive opplysninger innenfor det kriminalitetsforebyggende samarbeidet. Etter vårt syn er det behov for at en norsk informasjonsdelingshjemmel gir en klarere regulering av formålsavgrensninger, krav til nødvendighet og forholdsmessighet, medvirkning, notoritet og personopplysningssikkerhet, sammenlignet med reguleringen i retsplejeloven § 115.

Flertallet ser også andre viktige ulemper med å knytte en delingshjemmel til bestemte tverretatlige samarbeidsmodeller eller faste møtefora. Det foreligger per i dag ikke noen samarbeidsmodeller eller møtefora på individnivå som er utbredt over hele landet innenfor kriminalitetsområdene i mandatet. Den mest utbredte modellen (SLT) benyttes i om lag 200 kommuner. Modellen er utformet for å systematisere samarbeid og omtales derfor som en modell på systemnivå, selv om utførernivået i modellen også omfatter individrettet arbeid. Hvordan SLT-modellen er knyttet opp mot arbeid på individnivå varierer mellom kommunene som har SLT. Variasjonene av organiseringen i kommuner uten SLT er enda større. Dersom en delingshjemmel skulle knyttes opp mot bestemte modeller eller fora, er det nødvendig at enkelte modeller eller fora får større geografisk utbredelse.

Etter mandatet skal utredningen «hensynta det kommunale selvstyret og kommunenes organisasjonsfrihet». Flertallet har valgt ikke å foreslå at bestemte tverretatlige samarbeidsmodeller eller møtefora skal være obligatorisk for kommunene, se nærmere kapittel 11. Bakgrunnen er blant annet at forskjellene mellom norske kommu-

⁴ Se for eksempel SIA 'SS' C-175/20, ECLI:EU:C:2022:124, avsnitt 83. Se også Tele2 C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, avsnitt 117 og 118; Privacy International, C-623/17, EU:C:2020:790, avsnitt 68; og La Quadrature du Net and Others, C-511/18, C-512/18 og C-520/18, EU:C:2020:791, avsnitt 132.

⁵ Se mindretallets dissens i kapittel 17.

⁶ En slik løsning ble foreslått i ekstremismekommisjonens forskriftsforslag. Se NOU 2024: 3 *Felles innsats mot ekstremisme – Bedre vilkår for det forebyggende arbeidet* s. 499. En slik løsning følger også av akriminformasjonsforskriften.

⁷ Se nærmere beskrivelse i kapittel 5.

ner når det gjelder folketall, areal og utfordringsbilde, gir behov for lokale tilpasninger. En annen ulempe ved å knytte delingsadgangen til konkrete samarbeidsmodeller eller møtefora, er at viktige deler av det tverretatlige samarbeidet og informasjonsdelingen om kriminalitetsforebygging i dag foregår ad hoc fra sak til sak mellom enkeltorganer. Dersom adgangen knyttes til en bestemt samarbeidsmodell, kan det i praksis føre til at samarbeid og informasjonsdeling i større grad begrenses kun til faste møtetidspunkter og at organene i mindre grad tar kontakt når behov oppstår. Etter flertallets syn bør lovforslaget omfatte deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger fra et organ til et annet i en enkeltsak. Selv om faste møtefora kan gi viktige bidrag til i kriminalitetsforebyggingen, har også det forebyggende samarbeidet utenom slike fora stor betydning i praksis. En informasjonsdelingsadgang som kun omfatter bestemte faste møtefora, vil etter ekspertgruppens syn derfor ikke oppfylle formålet om kriminalitetsforebygging godt nok. Slik loven er utformet, vil den også fungere om det skjer endringer i måten det kriminalitetsforebyggende arbeid organiseres: Man slipper å endre loven som følge av en administrativ omorganisering.

10.2.5 Samlet vurdering og konklusjon – kriminalitetsområdene bør fungere som formålsavgrensning

Flertallet har etter vurdering av ulike alternativer kommet til at formålsavgrensninger basert på kriminalitetsområdene i mandatet er en hensiktsmessig løsning. Det vises til at det er tale om tre kriminalitetsområder som på ulike måter har store samfunnsmessige konsekvenser. Tverretatlige informasjonsdeling er viktig for forebyggingen på alle de tre områdene og delingshjemlene etter gjeldende rett er utilstrekkelige. De konkrete avveiningene av hvordan hvert av kriminalitetsområdene skal defineres og avgrenses fremgår i punkt 10.5.2.3–10.5.2.5 nedenfor. Som mindretallet har pekt på, er den valgte avgrensningsmetoden ulik for de tre områdene. Men metodene for avgrensning er konkret begrunnet ut fra behovet på det enkelte området.

Dersom det er ønskelig å innføre ytterligere delingshjemler, er lovforslaget utformet på en måte som gjør at det lovteknisk sett er enkelt å utvide lovens formål til forebygging innenfor andre kriminalitetsområder.

Men utvidelse av loven til andre kriminalitetsområder vil kreve en grundig utredning av nød-

vendighet, innretning for informasjonsdeling og vilkår. Hensynene for og mot en vid delingsadgang kan slå ulikt ut fra område til område, og det kan være nødvendig å avgrense delingsadgangen til spesielt alvorlige typer lovbrudd innen den enkelte kriminalitetstypen. På noen kriminalitetsområder kan de eksisterende hjemlene for deling etter gjeldende rett bli vurdert som tilstrekkelige.

Flertallet har ikke utredet andre kriminalitetsområder. Det er ikke en del av ekspertgruppens mandat og er ikke spørsmål som kan løses forsvarelig innenfor den tid og utredningskapasitet ekspertgruppen har til rådighet.

Boks 10.1 Flertallets overordnede forslag om formålsavgrensninger i loven

Flertallet foreslår at kriminalitetsområdene i mandatet fungerer formålsavgrensninger for delingsadgangen etter loven.

10.3 Like eller særskilte vilkår for hvert av kriminalitetsområdene

Flertallet har også vurdert om forskjellene mellom de tre kriminalitetsområdene i mandatet tilsier at det bør være ulike reguleringer og ulike vilkår for adgangen til å dele personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger innenfor hvert av områdene. Vi har imidlertid kommet til at alle de sentrale vilkårene for deling bør være de samme. De overordnede kravene etter Grunnloven, EMK og personvernforordningen er like for de tre kriminalitetsområdene. Som vist i analysen i kapittel 3 stiller de overordnede rettighetsnormene krav om nødvendighet og forholdsmessighet ved inngrep i retten til privatliv og personopplysningsvernet. Disse vilkårene *må* fremgå av rettsgrunnlaget. Vi kan ikke se at det er behov for at disse vilkårene formuleres ulikt innenfor de tre kriminalitetsområdene.

Etter vårt syn er det heller ikke noe behov for at de øvrige, generelle vilkårene som bør stilles for deling, utformes ulikt. Det fremstår mest hensiktsmessig og brukervennlig at bestemmelsene om informasjonsdeling er felles og fremgår i den samme loven. Dette gjelder både for lovens kunnskapskrav, kravet til reell medvirkning, og for tilleggsvilkåret for å dele særlige kategorier av personopplysninger, se den nærmere omtalen av

disse vilkårene nedenfor. De formelle kravene om hvordan deling og behandling av personopplysninger skal gjennomføres, bør også inneholde den samme reguleringen for alle tre områder. Bestemmelsene om behandlingsansvar, beslutningsmyndighet, notoritet og underretning kan med fordel utformes likt. Lik regulering vil gjøre regelverket lettere å anvende for yrkesutøvere som har oppgaver innenfor flere av områdene.

Det eneste som det etter vårt syn er nødvendig å regulere særskilt for hvert kriminalitetsområde, er selve formålsavgrensningen knyttet til kriminaliteten som skal forebygges, se punkt 10.5.2 nedenfor. At forebyggingsformålene, og dermed også grunnvilkåret for delingsadgangen etter loven, må formuleres forskjellig, kan ivaretas innenfor samme lov uten at det kompliserer loven for mye. En oppdeling i tre ulike regelsett vil i større grad fragmentere regelverket.

De tre kriminalitetsområdene kan i utgangspunktet fremstå som svært ulike. Men i praksis er kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme ofte tett sammenvevd. Barn og unge som begår kriminalitet, er ofte utsatt for vold og overgrep av noen i en nær relasjon. De samme barn og unge kan være i risiko for å bli rekruttert og «groomet» inn i kriminelle nettverk, og eventuelt bli rekruttert til å begå voldelig ekstremisme. De aktuelle personene kan sann sett bevege seg mellom å være potensiell gjerningsperson og potensielle kriminalitetsutsatte innenfor de tre ulike områdene. Yrkesutøvere i forvaltningsorganer som driver med forebygging, må ofte forholde seg til problematikk innenfor alle tre områdene. Dette taler etter vårt syn for at en felles regulering av informasjonsdelingsadgangen er hensiktsmessig.

Det understrekes at selv om vilkårene for delingsadgang er like, kan tersklene for informasjonsdeling variere mellom ulike forebyggingssaker etter lovforslaget. Vurderingene av vilkårene kan bli forskjellig mellom saker på ulike kriminalitetsområder, men også mellom saker innenfor hvert av områdene, avhengig av sakens faktiske forhold. For eksempel kan forskjeller i alvorlighetsgraden i det som skal forebygges og graden av hast i den aktuelle saken ha stor betydning for vurderingen av om lovens vilkår er oppfylt. Både lovens kunnskapskrav, vilkårene om nødvendighet, forholdsmessighet og vurderingene etter «kan»-skjønnnet må foretas konkret i hver enkelt sak. Vilkaene gir etter flertallets syn tilstrekkelig fleksibilitet til at særegenhetene i hver enkelt sak kan hensyntas.

Boks 10.2 Flertallets forslag om like vilkår for informasjonsdeling

Flertallet foreslår at loven har likelydende vilkår for informasjonsdeling på de tre kriminalitetsområdene som åpner for konkrete vurderinger i hver enkelt sak.

10.4 Overordnet flytskjema som viser lovens vilkår og systematikk

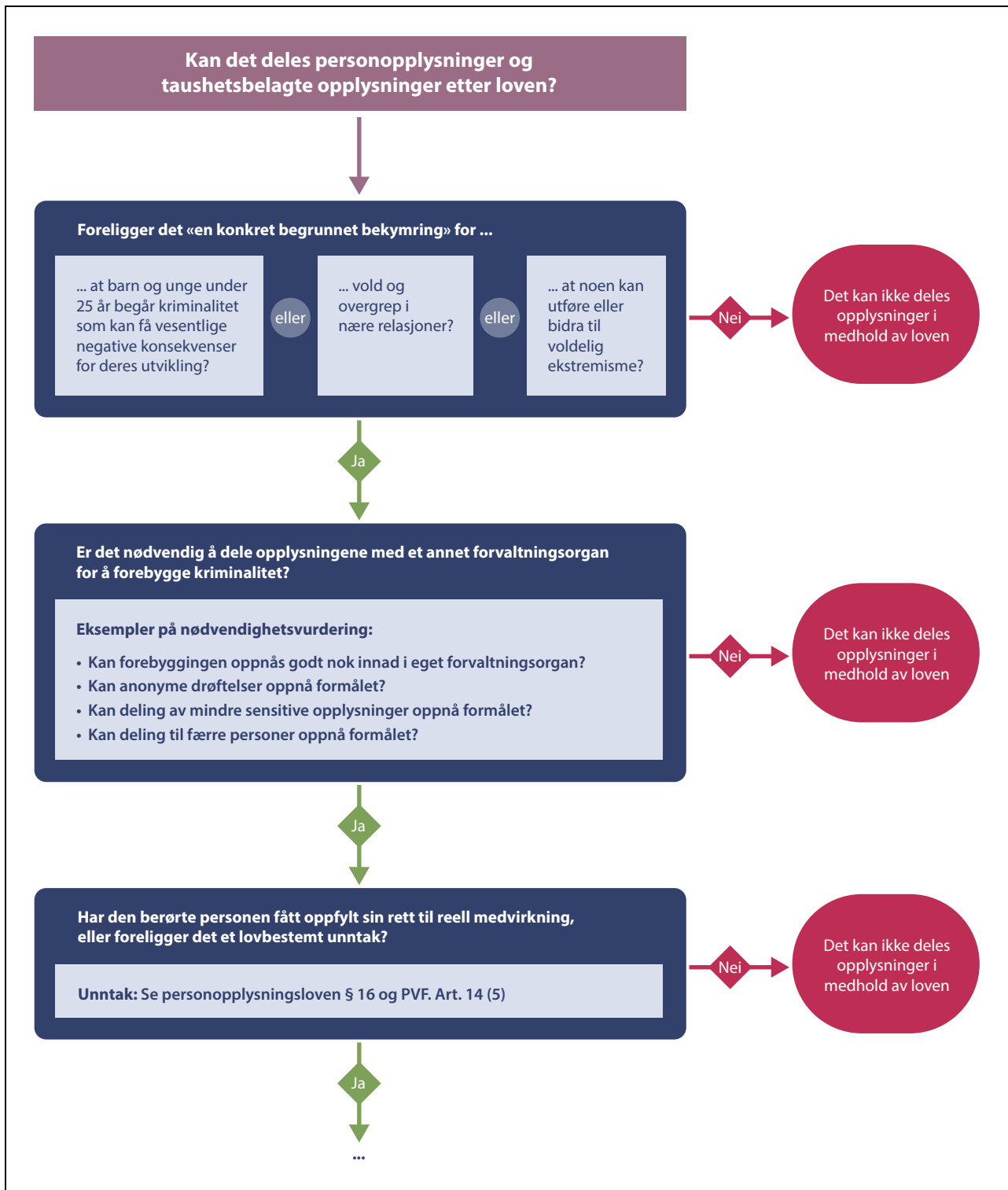
I figur 10.1 og 10.2 er lovens vilkår og overordnede systematikk illustrert i et flytskjema. For at loven skal kunne gi rettsgrunnlag for deling av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger med en ansatt i et annet forvaltningsorgan, må alle vilkårene i loven være oppfylt. Det innebærer

- at kunnskapskravet «konkret begrunnet bekymring» må være oppfylt
- at denne bekymringen må knytte seg til et av forebyggingsområdene innenfor lovens virkeområde
- at den berørte personen må ha fått anledning til å medvirke i informasjonsdelingsspørsmålet
- at delingen må være nødvendig og forholdsmessig

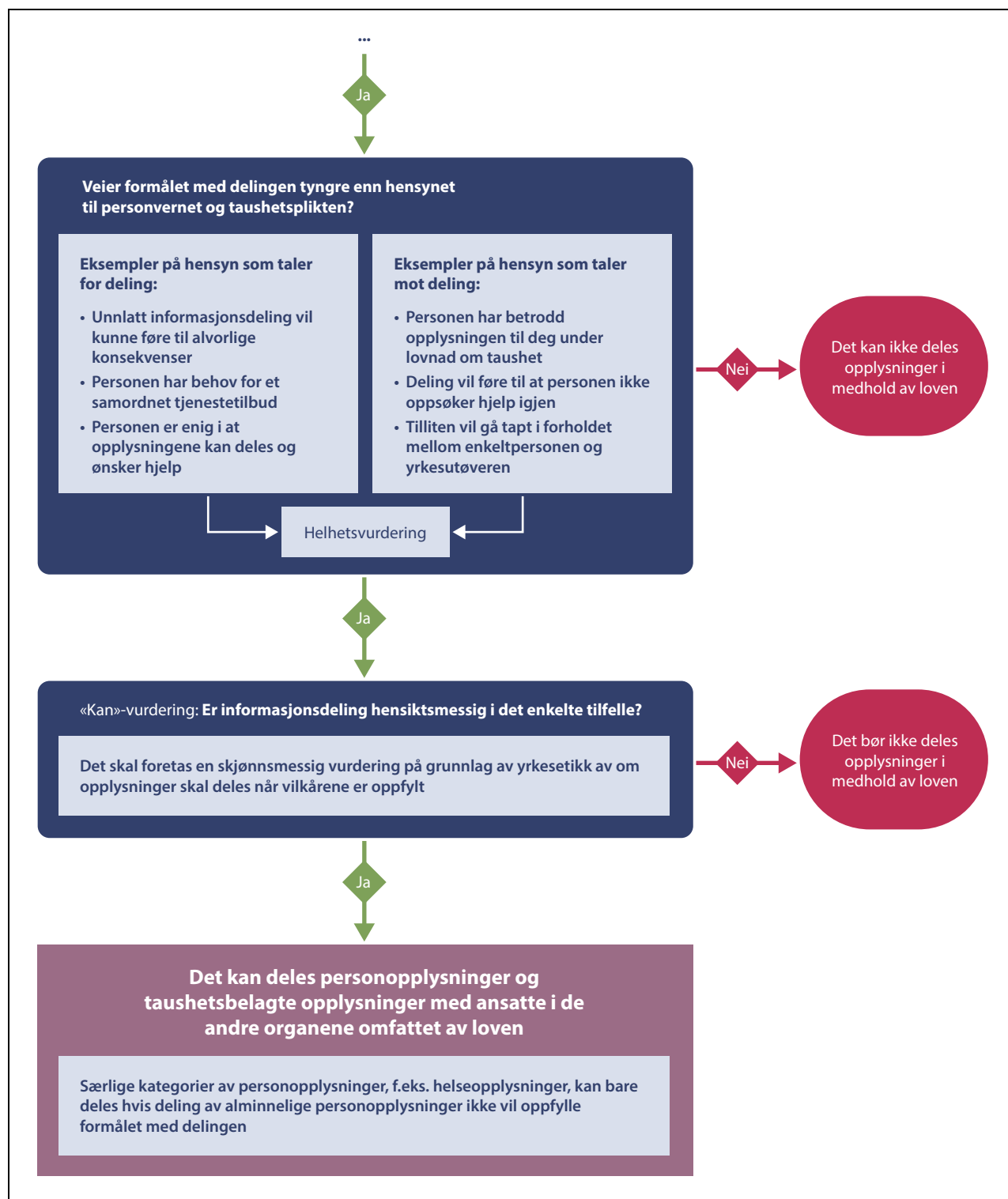
Det oppstilles et tilleggsvilkår for deling av særlige kategorier av personopplysninger, for eksempel helseopplysninger. Videre inneholder loven en liste over hvilke forvaltningsorganer som kan dele og motta taushetsbelagte personopplysninger etter loven, samt lister over hvilke kategorier av personopplysninger og særlige kategorier av personopplysninger som kan deles, forutsatt at vilkårene er oppfylt.

Når vilkårene er funnet å være oppfylt, er det den enkelte yrkesutøveren som må avgjøre om de taushetsbelagte personopplysningene skal deles med ansatte i et annet forvaltningsorgan. Denne skjønnsmessige vurderingen, «kan-skjønnnet», handler overordnet om informasjonsdeling er hensiktsmessig i det enkelte tilfellet. Vurderingen må foretas med grunnlag i den enkeltes yrkesutøvers profesjonsetikk.

Vurderingen av lovens vilkår vil være konkret i hver enkelt sak. I det følgende redegjøres det for flertallets avveininger, og gis samtidig veiledning for hvordan bestemmelsene i lovforslaget skal forstås. Veiledningen om utøvelsen av den enkeltes



Figur 10.1 Flytskjema over lovens vilkår.



Figur 10.2 Fortsettelse av flytskjema over lovens vilkår.

profesjonsetiske skjønn er søkt ivaretatt ved eksempler i egne bokser i kapittelet.

Flertallet har notert seg at mindretallet mener at lovteksten i større grad bør synliggjøre hva som skal vurderes. Flertallet vil fremheve at reglene om medvirkning (§ 5) og om nødvendig og forholdsmessig deling (§ 6) er mer utførlige enn det som ellers er vanlig. Det er et bevisst valg for å gjøre det lettere for både yrkesutøvere og berørte enkeltpersoner å få oversikt over hva som kreves.

Skulle lovteksten redegjøre utførlig for avveiningene ut over det som følger av flertallets lovutkast, måtte bestemmelsene bli vesentlig lengre og mer tekstrike. En slik lovteknisk løsning kunne i seg selv gjøre reglene vanskelige å forstå. Etter flertallets syn gir forslaget til lovtekst, sammenholdt med lovforarbeider, tilstrekkelige styrings signaler. Teksten i forarbeidene kan brukes som utgangspunkt for veiledere mv., og det foreslås også opplærings tiltak. Flertallet kan derfor ikke se at det er hensiktsmessig å gjøre lovteksten mer detaljert.

I de følgende punktene vil redegjørelsene i all hovedsak følge systematikken og rekkefølgen i flytskjemaet i figur 10.1 og 10.2.

10.5 Lovforslagets innhold

10.5.1 Kunnskapskravet

For at det skal være aktuelt å dele informasjon etter lovforslaget, må den enkelte ansatte i et forvaltningsorgan ha en grunn til bekymring som knytter seg til ett av de tre forebyggingsformålene i loven. Kunnskapskravet er formulert slik at det må foreligge en «konkret begrunnet bekymring» for at en relevant kriminell handling innenfor ett av de tre kriminalitetsområdene kan bli begått, jf. lovforslagets § 4 første ledd.

Lovforslaget § 4 første ledd oppstiller grunnvilkår for å behandle personopplysninger og dele ellers taushetsbelagte opplysninger for å forebygge kriminalitet innenfor de tre aktuelle områdene. Det er nødvendig å stille krav om at organet som vurderer å dele opplysninger har relevant kunnskap om en bekymring for at personen det gjelder kan utføre den type handlinger som skal forebygges. For at det skal foreligge en straffebeleggt avvergingsplikt etter straffeloven § 196 er kunnskapskravet formulert som at «det fremstår som sikkert eller mest sannsynlig at lovbruddet er eller vil bli begått». Dette kunnskapskravet innebærer at det må være sannsynlighetsovervekt for at det aktuelle lovbruddet vil skje.

Den foreslåtte loven er ment å sørge for at det foreligger adgang til deling av opplysninger mellom forvaltningsorganer på et tidligere tidspunkt i risikoutviklingen. Kunnskapskravet i loven bør etter flertallets syn derfor settes lavere enn kravet om sannsynlighetsovervekt i straffeloven § 196. Samtidig bør det være tydelige krav til at forvaltningsorganet har konkrete holdepunkter for at personen kan utføre slike handlinger som det er et mål å forebygge. Dersom kunnskapskravet blir satt for lavt, kan det være fare for at vernet om den enkeltes privatliv og personopplysninger ikke ivaretas godt nok.

Formuleringen av kunnskapskravet er nytt i lovforslaget og korresponderer ikke direkte med ordlyden i andre lover.

Flertallet har vurdert om kunnskapskravet «grunn til å tro» som benyttes i flere andre lovbestemmelser, herunder blant annet i barnevernsloven § 13-2 om meldeplikt til barneverntjenesten og bestemmelsene om besøksforbud og oppholdsforbud i straffeprosessloven §§ 222 a og 222 c, bør benyttes i loven. Innholdet i kravet om «grunn til å tro» omtales slik i forarbeidene til barnevernsloven:

Kravet om «grunn til å tro» innebærer at det må foreligge en begrunnet bekymring for at barnet befinner seg i en situasjon som omtalt i bestemmelsen. Det er ikke et krav om sannsynlighetsovervekt eller sikker viten for å utløse meldeplikt, men det kreves noe mer enn kun en vag mistanke. Meldeplikten inntreffer derfor når det foreligger omstendigheter som gir melder en begrunnet bekymring om barnets situasjon.⁸

Det sentrale er at det må foreligge en konkret begrunnet bekymring eller risiko som har sitt grunnlag i kjente faktiske forhold. Flertallet mener at terskelen «grunn til å tro» er dekkende for det nivået av kunnskap som bør foreligge for at deling av opplysninger med et annet offentlig organ skal kunne skje etter loven.

Det kunne vært fordeler med å benytte den samme formuleringen som er benyttet i andre lovbestemmelser. Ved å bruke et kjent kunnskapskrav fra andre lover kan det for eksempel ses hen til forståelsen i andre lover når den nye lovbestemmelsen skal tolkes og gis et innhold. Flertallet har likevel valgt å foreslå en annen formulering enn «grunn til å tro». Bakgrunnen for

⁸ Prop. 169 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)* s. 126.

valget er at loven skal anvendes av praktikere fra mange forskjellige profesjoner og ikke bare av jurister. Formuleringen «grunn til å tro» gir etter flertallets syn begrenset veiledning om hva som kreves av konkret kunnskap om risiko for å dele. Ordlyden «tro» kan isolert sett medføre en risiko for assosiasjoner til personlige overbevisninger og antagelser uten konkret grunnlag i faktiske forhold. Flertallet mener at formuleringen om at det må være «en konkret begrunnet bekymring» på en mer pedagogisk måte får frem at det kreves konkrete faktiske holdepunkter som underbygger bekymringen. Selv om denne formuleringen velges i forslaget, er ikke terskelen ment å være en annen enn den som ligger i kravet om at «det er grunn til å tro» i for eksempel barnevernloven § 13-2.

Flertallet har også vurdert å benytte ordlyden «konkret begrunnet risiko», men har under tvil kommet frem til at det er bedre å benytte ordet «bekymring» i kunnskapskravet. Bekymring er et begrep som i større grad enn risiko benyttes i tverretattlige kriminalitetsforebyggende samarbeid. Det antas derfor at bekymring er et begrep som de som skal anvende loven i større grad er fortrolige med, sammenlignet med ordet risiko. Det er neppe vesentlige realitetsforskjeller mellom de to alternativene. Flertallet ser likevel at det kan være en mulighet for at begrepet «risiko» vil bli forstått som å gi en litt høyere terskel for informasjonsdeling. Ordlyden «bekymring» kan bidra til å sikre at forebyggende innsats for enkeltpersoner kan settes inn på et tidlig stadium i risikoutviklingen. Flertallet anser dette som en fordel med alternativet «bekymring». En mulig motforestilling mot å benytte «bekymring», er muligheten for at det språklig sett kan oppfattes å handle om en subjektiv opplevelse av bekymring. Begrepet risiko kan i større grad bli oppfattet å handle om en objektiv vurdering basert på faktiske forhold. Flertallet har valgt å ikke legge avgjørende vekt på denne motforestillingen. Kravet om at bekymringen skal være «konkret begrunnet» tydeliggjør at vurderingen skal være basert på kunnskap om faktiske forhold og ikke en subjektiv opplevelse.

Det foreslåtte kunnskapskravet om «konkret begrunnet bekymring» er ment å sikre at informasjonsdeling av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger ikke skjer rutinemessig, men etter en konkret vurdering i hver enkelt sak. Vurderingen av risikoen for at bekymringen materiali-

serer seg må bygge på konkrete forhold som foreligger på informasjonsdelingstidspunktet. En vag bekymring for at barn og unge kan begå kriminalitet, for at noen kan begå voldelig ekstremisme eller at noen blir eller kan bli utsatt for vold og overgrep i en nær relasjon, vil ikke være tilstrekkelig.

Den individuelle skjønnsmessige vurderingen av om kunnskapskravet «konkret begrunnet bekymring» er oppfylt må foretas av den enkelte yrkesutøver som har tilknytning til den aktuelle personen. Dersom en 14-åring for eksempel ser på halshuggingsvideoer og uttrykker hat mot grupper i samfunnet, kan kunnskapskravet være oppfylt. Et annet konkret eksempel på relevante, bekymringsfulle opplysninger kan være kontakt med kriminelle nettverk på krypterte chattekanaler. For vold og overgrep i nære relasjoner kan den konkrete bekymringen for eksempel være begrunnet i skader som ikke stemmer overens med forklaringen til den skadede, eller uvanlige skader for alder og funksjonsnivå.

Ordlyden «konkret» i vilkåret skal underbygge at det ikke i seg selv er tilstrekkelig at det foreligger sårbarhetsfaktorer hos et individ, for eksempel at et barn lever i vedvarende lavinntekt med foreldre som er straffedømt. Informasjonsdelingen må være knyttet til konkrete bekymringsfulle forhold om enkeltpersonen. Sårbarhetsfaktorer og beskyttelsesfaktorer i systemet rundt enkeltpersonen kan likevel inngå i en samlet vurdering av om bekymringen er tilstrekkelig begrunnet. Det kan være nødvendig for organet som vurderer informasjonsdeling å innhente mer informasjon for å vurdere om kunnskapskravet er oppfylt. For eksempel kan det innhentes informasjon ved å snakke med enkeltpersonen det gjelder.

Kunnskapskravet må ses i sammenheng med hva bekymringen knytter seg til. Hvis konsekvensene om bekymringen materialiserer seg kan bli svært alvorlige, for eksempel ved bekymring for et terrorangrep eller for at et lite barn blir utsatt for alvorlig vold, bør det stilles relativt sett lavere krav til den konkrete kunnskapen. Tidsaspektet kan også spille inn. Dersom det er bekymring for at noe skal skje i løpet av kort tid, vil det trekke i retning av at organet bør handle raskt. Kunnskapskravet kan derfor måtte vurderes ulikt avhengig av hva bekymringen knytter seg til, men det bør holdes fast ved at bekymringen alltid skal kunne begrunnes konkret, basert på faktiske forhold.

Boks 10.3 Flertallets forslag om kunnskapskravet

Flertallet foreslår at kunnskapskravet formuleres slik at det må foreligge en «konkret begrunnet bekymring» for at kriminaliteten som skal forebygges vil realisere seg.

10.5.2 Formålsavgrensninger i loven**10.5.2.1 Lovens formål**

Formålet med loven fremgår av lovforslaget § 1. Hovedformålet med en egen lov om informasjonsdeling er å fungere som supplerende rettsgrunnlag etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e). Det betyr at loven gir et tydelig hjemmelsgrunnlag som gjør det lovlig for offentlige organer å behandle og dele nødvendige opplysninger for å forebygge kriminalitet. Loven skal også utgjøre et unntak fra taushetsplikten for deling av taushetsbelagte personopplysninger. Det overordnede formålet med informasjonsdelingen mellom forvaltningsorganer er forebygging av kriminalitet innenfor de tre kriminalitetsområdene i mandatet. Loven regulerer kun informasjonsdelingen. Selve forebyggingstiltakene vil skje innenfor det enkeltes forvaltningsorgans lovverk.

En lovfesting av en informasjonsdelingsadgang vil ha en iboende risiko for feilpraktisering og for misbruk av delingsadgangen. Slik feilpraktisering og misbruk kan tenkes dersom loven benyttes til deling av personopplysninger for andre formål enn loven åpner for. Vi mener at loven må utformes slik at risikoen for feilpraktisering og misbruk blir minst mulig.

Et supplerende rettsgrunnlag må nevne formålet med behandlingen, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 3. Flertallet foreslår at risikoen for at loven brukes for andre formål hensyntas ved tydelige formålsavgrensninger i lovens § 1, som følges opp og presiseres i informasjonsdelingsbestemmelsene i loven, se særlig lovforslagets §§ 3 og 4. Formålsavgrensningene gjennomføres blant annet ved legaldefinisjoner i loven. Det foreslås en legaldefinisjon av *forebygging* i loven, og av de tre forebyggingsformålene knyttet til nærmere bestemte former for kriminalitet. Videre foreslås det en formålsavgrensning mot etterforskning av straffesaker. Til sist vil også tydelige redegjørelser i forarbeidene for hvordan lovforslaget skal forstås og for lovforslagets forhold

til andre lover bidra til å redusere risikoen for feilpraktisering og misbruk.⁹

Det foreslås at det også fremgår av loven at formålet skal være å ivareta den enkeltes rett til privatliv og personopplysningsvern. Loven inneholder klare vilkår for informasjonsdeling som skal sikre at deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger kun skjer når det er nødvendig for formålet og er forholdsmessig. Loven er ikke ment å kodifisere dagens praksis knyttet til samtykkeskjemaer, men å gi en reell innramming av nåværende informasjonsdelingspraksis. Det betyr at loven ikke skal bevare dagens system, men erstatte det med et klarere og mer forutsigbart regelverk. Lovforslaget vil føre til økt forutberegnelighet for berørte enkeltpersoner, og klargjøre hvem man kan forholde seg til for å få rettighetene etter personvernforordningen oppfylt.

Loven skal hindre unødvendig og uforholdsmessig deling av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger. I kunnskapsinnhenting har vi sett flere eksempler på ulovlig informasjonsdeling. Det har ofte skjedd med en god intensjon, men i strid med eksisterende regelverk. Lovforslaget skal hindre tilfeldige og vilkårlige inngrep i den enkeltes rett til privatliv og personopplysningsvern, som ulovlig informasjonsdeling kan innebære.

Lovforslaget gjelder informasjonsdeling mellom statlige og kommunale forvaltningsorganer. Loven vil ikke gi hjemmel til å dele taushetsbelagte personopplysninger til eller fra andre organer enn de som er opplistet i lovforslagets § 7. Enkelte private rettssubjekter som har taushetsplikt og utfører tilsvarende oppgaver for det offentlige er omfattet. Deling med andre, som for eksempel offentlige organer som ikke er opplistet i lovforslaget, frivillige organisasjoner, stiftelser eller utenlandske myndigheter med formål om kriminalitetsforebygging, må eventuelt skje med hjemmel i andre regler enn den foreslåtte loven.

I tillegg til deling mellom organene opplistet i loven, gir loven hjemmel for taushetspliktunntak for deling av taushetsbelagte opplysninger internt i de samme organene, jf. lovforslaget § 4 andre ledd. Ansatte i samme forvaltningsorgan vil ha et behandlingsgrunnlag for å dele personopplysninger seg imellom i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e) og i hvert enkelt organs supplerende rettsgrunnlag. Ansatte innad i samme forvaltningsorgan kan imidlertid være

⁹ Se punkt 10.5.2.7 for en redegjørelse for forholdet mellom lovforslaget og andre lover.

underlagt forskjellige typer taushetsplikt. Et eksempel her er helsepersonell ansatt i politiet for å foreta voldsrisikovurderinger. Flertallet har kommet til at det kan være et behov for å dele taushetsbelagte opplysninger mellom ansatte i samme organ med forskjellig taushetsplikt i enkelte tilfeller.

10.5.2.2 Legaldefinisjon av forebygging

For å redusere risikoen for misforståelser, har flertallet sett behov for å definere hva som menes med forebygging i lovforslaget. Forslaget til definisjon er tatt inn i lovforslaget § 3 første ledd bokstav a).

Med forebygging menes i lovforslaget individrettet forebygging og ikke universell kriminalitetsforebygging. Det betyr at det ikke kan deles informasjon etter dette lovforslaget for å kartlegge kriminalitet i et område eller en bydel, eller for å forebygge kriminalitet i samfunnet generelt eller overfor større grupper mennesker. Det kan heller ikke deles opplysninger etter loven for å produsere statistikk. Deling av informasjon for slike formål vil eventuelt måtte skje ved deling av anonyme opplysninger som ikke kan identifisere enkeltindivider. Alternativt må det benyttes hjemler i annen lovgivning.

Forebygging foreslås legaldefinert som «tiltak rettet mot enkeltpersoner for å motvirke fremtidig kriminalitet».¹⁰ Det mest sentrale i definisjonen er at individrettet forebygging handler om fremover-skuede arbeid for å motvirke fremtidig kriminalitet utført av konkrete enkeltpersoner.

Ordet «tiltak» skal ikke forstås slik at det allerede før det deles informasjon er tatt stilling til at det er behov for et konkret tiltak overfor personen. Situasjoner der opplysninger om en person deles for å vurdere behovet for tiltak, eller for at flere organer i felleskap skal kunne vurdere risiko eller bekymring, er også omfattet. Formålet med å dele opplysninger er å gjøre de involverte aktørene bedre i stand til i felleskap å avgjøre om personen har behov for tiltak fra det offentlige og hva et eventuelt tiltak kan bestå i. Deling av opplysninger kan både bekrefte og avkrefte om det er behov for å sette i verk videre tiltak.

10.5.2.3 Forebyggingsformålet kriminalitet som begås av barn og unge

Flertallet har kommet til at lovforslaget skal benytte uttrykket «kriminalitet som begås av barn og unge» i stedet for «barne- og ungdomskriminalitet». Barn er først og fremst barn. Begreps-bruken er ment å underbygge at barnet eller den unge personen er mer enn handlingene det mistenkes for å ha begått eller som barnet eller den unge kan begå i fremtiden.

Dette forebyggingsformålet skiller seg fra de to andre forebyggingsformålene i lovforslaget ved at det ikke avgrenses ut fra typen kriminalitet. Avgrensningen tar i stedet utgangspunkt i alder. Lovforslaget innebærer en utvidet adgang til tverretattlig informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge sammenlignet med det som gjelder for andre aldersgrupper. Det er hensynet til barn og unge selv og deres utvikling som begrunner forslaget om en særskilt tverretattlig informasjonsdelingshjemmel for denne gruppen.

Flertallet mener at det offentlige bør ha et særlig ansvar for forebygging av kriminalitet som begås av barn og unge. Barn og unge er under utvikling, og har vanligvis større behov for hjelp og oppfølging enn voksne. Bekymringer for barn og unge som omhandler kriminalitet vil ofte stå i sammenheng med andre problemer i barnets eller den unges liv, for eksempel omsorgssvikt, utenforskap, å bli utsatt for vold og overgrep eller psykisk uhelse. Det er viktig at ulike forvaltningsorganer, når det er nødvendig for forebygging, har adgang til å dele informasjon om barnet eller den unge seg imellom. Det vil muliggjøre at opplysninger som ulike organer har om barnet eller den unges situasjon kan ses i sammenheng. Tverretattlig informasjonsdeling vil i mange tilfeller være nødvendig for at det offentlige skal kunne iverksette helhetlige og koordinerte tiltak med formål om å hjelpe barn og unge. Dersom bekymringer om et barn eller en ung person som handler om kriminalitet materialiserer seg, kan det potensielt ha store konsekvenser for barn og unges utvikling. Det kan igjen få negative konsekvenser for deres mulighet til å få et godt voksenliv.

En viktig problemstilling er hvor grensen oppad skal settes for barn og unge som omfattes av lovhjemmelen. Flertallet foreslår at den særlige hjemmelen bør gjelde for barn og for unge voksne frem til de fyller 25 år. Det vil etter flertallets oppfatning ikke være hensiktsmessig om adgangen til å dele taushetsbelagte opplysninger opphører allerede ved myndighetsalderen på 18 år. Dersom

¹⁰ Definisjonen er utarbeidet etter inspirasjon av Peeters definisjon av forebygging. Peeters definerer forebygging som «intentionally taking measures with the objective of avoiding certain future events or to avert certain future developments». Se Rik Peeters, *The Preventive Gaze. How Prevention Transforms Our Understanding of the State*. Eleven International Publishing s. 27.

grensen settes til 25 år, vil det bidra til at forebygging av kriminalitet som begås av barn og unge ikke stopper opp når et barn når myndighetsalderen. Ved fastsettelsen av grensen har det betydning at perioden rundt fylte 18 år er den perioden unge i størst grad blir registrert som siktede for kriminalitet.¹¹ Barn og unge er ikke ferdigutviklet når de fyller 18 år, og det kan være viktig for noen unge voksne med tett oppfølging også i perioden etter fylte 18 år.¹²

I SLT-modellen, som er sentral for det forebyggende arbeidet i flertallet av norske kommuner, er hovedmålgruppen barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminalitet. Det er opp til kommunene å definere nærmere hva de legger i begrepet barn og unge i SLT-samarbeidet. I utgangspunktet inkluderes gjerne aldersspennet 10–25 år, men dette varierer fra kommune til kommune med utgangspunkt i organisering og utfordringer i målgruppene lokalt.¹³ Det er også flere andre kriminalitetsforebyggende tiltak og samarbeid der grensen ikke har blitt satt ved 18 år, men som også omfatter unge voksne.¹⁴ Dette underbygger at det i praksis er et konkret behov for at informasjonsdelingshjemmelen også skal omfatte unge voksne. Forebyggingstiltakene som er rettet mot unge voksne bør ikke gis dårligere forutsetninger for å lykkes ved at informasjonsdelingsadgangen innskrenkes betydelig ved fylte 18 år.

Flertallet ser også noen motforestillinger mot at unge voksne omfattes av den samme informasjonsdelingshjemmelen som barn under 18 år. Oppnådd myndighetsalder fører med seg forventninger om økt selvbestemmelse og autonomi. Selv om den øvre aldersgrensen i den foreslåtte hjemmelen er ment å legge til rette for tilgang til forebyggende hjelpetiltak i en overgangsperiode på vei inn i voksenlivet, så vil den medføre inngrep i retten til privatliv og i personvernet som ikke gjelder for andre voksne personer. Flertallet legger, på tross av motforestillingene, avgjørende

vekt på at hjemmelen vil kunne være viktig for at det offentlige kan sette inn målrettede forebyggingstiltak for unge voksne i en sårbar situasjon. Det understrekes at jo eldre barnet eller den unge er desto større vekt bør det legges på barnets eller den unges eget syn på om det skal deles opplysninger om vedkommende. Det vil sjelden være forholdsmessig å dele taushetsbelagte opplysninger om en 24-åring som ikke ønsker hjelp, og som er uenig i at det skal deles slik informasjon.

Flertallet har også vurdert om grensen oppad bør settes til en annen alder mellom 18 og 25 år, for eksempel til 20 år eller 23 år, men har under en viss tvil kommet til at det er mest hensiktsmessig at grensen går ved fylte 25 år. Denne grensen vil gi best sammenheng med andre bestemmelser i lovverket som gir særbestemmelser om forebygging og hjelpetiltak for unge voksne. Kriminalomsorgen har et særlig ansvar ved forberedelse av og ved beslutning om løslatelse av personer under 25 år, jf. straffegjennomføringsloven § 41 første ledd og § 42 femte ledd. Kriminalomsorgens plikt til å legge vekt på behovet for oppfølging ved løslatelse av domfelte under 25 år, vil ofte føre til et behov for informasjonsdeling for å koordinere tilbudet etter løslatelse med andre forvaltningsorganer. Selv om kriminalomsorgen vil ha egne informasjonsdelingshemler etter straffegjennomføringsloven, er det et viktig hensyn at det er en mest mulig lik aldersgrense knyttet til forebygging i ulike lover. Aldersgrensen på 25 år står også i en naturlig sammenheng med at reglene om ettervern i barnevernet etter barnevernsloven gjelder opptil 25 år, jf. barnevernsloven § 1-2 første ledd andre punktum.

Flertallet mener at det ikke er behov for å definere en nedre aldersgrense for barn som kan være omfattet av informasjonsdelingshjemmelen.

Ikke alle brudd på straffeloven eller straffebestemmelser i den strafferettslige spesiallovgivningen av barn og unge under 25 år gir grunnlag for informasjonsdeling etter lovforslaget. Det foreslås at grunnvilkåret i bestemmelsen skal være at det må foreligge en konkret begrunnet bekymring for at «barn eller unge under 25 år kan begå kriminalitet som kan få *vesentlige negative konsekvenser for deres utvikling*», se lovforslaget § 4 første ledd bokstav a). Dette vilkåret innebærer en kvalifisering med hensyn til hvilke potensielle lovbrudd som er omfattet av forebyggingsformålet. Grunnvilkåret klargjør at det er hensynet til barnet eller den unge selv som begrunner den utvidede adgangen til inngrep i retten til privatliv og personvern sammenlignet med eldre aldersgrupper.

¹¹ SSB, 09420: Siktede personer, etter kjønn, alder, statistikkvariabel, år, hovedlovbruddstype og politiets avgjørelse 2002–2024. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/statbank/table/09420>.

¹² Se for eksempel Mariam Arain, mfl. «Maturation of the adolescent brain.» *Neuropsychiatric disease and treatment* vol. 9 (2013): 449–61. doi:10.2147/NDT.S39776 s. 453.

¹³ Se nærmere om SLT-modellen i kapittel 4.5.2 over.

¹⁴ Eksempelvis har SaLT-to-modellen i Oslo kommune, RADEX, Ungdomstorg i Drammen, Uteseksjonen i Stavanger, DUE (Der Ungdom Er) i Bergen, Tidlig Ute i Bergen, Rusforebyggende ungdomsteam i Bergen, Oppsøkende sosialt arbeid i Bergen og Digitalt oppsøkende barne- og ungdomsarbeid i Bergen målgruppe opp til 25 år.

Alvorlighetsgraden potensielle lovbrudd kan ha for den enkeltes utvikling er avgjørende for om vilkåret er oppfylt. Vurderingen av hva som omfattes vil være konkret og dynamisk fra sak til sak. Kjerneområdet vil særlig være bekymring for vold- og seksualforbrytelser og annen kriminalitet som er alvorlig eller gjentatt.¹⁵ Det presiseres at vurderingen skal være fremtidsrettet, og at tidligere begåtte lovbrudd bare vil være et av flere momenter som inngår i vurderingen av konkret bekymring for fremtidig kriminalitet. Hvis et barn eller en ung person tidligere har begått svært alvorlig eller svært omfattende kriminalitet, kan det reises spørsmål ved om ytterligere kriminalitet vil kunne ha «vesentlige negative konsekvenser» for personens utvikling, eller om fortsatt kriminalitet i et slikt tilfelle bare er å regne som «status quo». Det bør imidlertid alltid legges til grunn at ny kriminalitet kan ha vesentlige negative konsekvenser for en ung person slik at grunnvilkåret kan være oppfylt i et slikt tilfelle.

I Prop. 57 L (2025–2026), som ble fremlagt 27. mars 2026, foreslo Regjeringen et straffebud mot å involvere mindreårige i kriminalitet. Forslaget til ny § 200 i straffeloven lyder slik:

Den som involverer en mindreårig i en straffbar handling som kan medføre fengsel i 3 år eller mer, eller som nevnt i §§ 160, 189, 190, 231, 263, 271, 321, 332, 336, 337 eller 341, straffes med bot eller fengsel inntil 3 år.¹⁶ Involveringen kan for eksempel gå ut på å gi oppdrag, yte fordeler eller overlevere gjenstander til den mindreårige eller å medbringe den mindreårige.

Flertallet mener at det er naturlig å se hen til hvilke straffbare handlinger som omfattes av det foreslåtte straffebudet i straffeloven § 200 ved avgrensningen av kriminalitet som begås av barn og unge i lovforslaget. Utvalget av straffbare hand-

linger dreier seg om «de mer alvorlige tilfellene der mindreårige involveres i straffbare handlinger», jf. Prop. 57 L (2025–2026) punkt 7.1.3. Inkluderingen av enkelte bestemmelser med strafferamme på fengsel under tre år skal sikre at enkelte lovbrudd som typisk kan ha sammenheng med organisert kriminalitet, men som har lavere strafferamme enn tre år, er inkludert i straffebestemmelsen.¹⁷

Vurderingene i forbindelse med det foreslåtte straffebudet om hva slags kriminalitet det er særlig alvorlig at barn blir involvert i, har overføringsverdi til vurderingen av om kriminaliteten vil ha «vesentlige negative konsekvenser» for et barns eller en ungs utvikling. Lovbrudd som omfattes av det foreslåtte nye straffebudet vil ofte også oppfylle vilkåret etter flertallets lovforslag. Det må likevel gjøres en konkret vurdering i hver enkelt sak. Forutsatt at forslaget til ny § 200 i straffeloven blir vedtatt av Stortinget, vil også bekymring for overtredelse av det nye straffebudet i § 200 kunne gi rettslig grunnlag for deling av opplysninger mellom forvaltningsorganer etter flertallets lovforslag. Det kan være aktuelt ved bekymring for at en ung voksen eller et eldre barn involverer yngre barn i kriminalitet.

Det understrekes at også andre typer lovbrudd enn de som er omfattet av det foreslåtte nye straffebudet i straffeloven § 200 kan ha «vesentlige negative konsekvenser» for barnet eller den unges utvikling. Randsonen av vilkåret om «kriminalitet som kan få vesentlige negative konsekvenser» for barn eller unges utvikling vil være vurderingspreget. Alderen til barnet eller den unge kan ha betydning for hvor alvorlig en potensiell kriminell handling blir vurdert å være for vedkommendes utvikling. Enkeltstående mindre alvorlige lovbrudd som mindre tyveri, skadeverk eller lignende kan ikke anses å være omfattet hvis det ikke på grunn av konkrete omstendigheter er risiko for mer alvorlige lovbrudd. For eksempel vil ikke et ett enkelt tyveri fra en butikk av en spenningssøkende tenåring være tilstrekkelig for å oppfylle kravet. Gjentatte butikktysterier av en syvåring som ikke har foreldrestøtte og som beveger seg fritt rundt i byen vil derimot kunne være omfattet.

En kategori lovbrudd som krever særlig omtale, er narkotikakriminalitet og andre rusrelaterte lovbrudd. Narkotikakriminalitet vil ofte ha vesentlige negative konsekvenser for barn og unges utvikling. I tillegg vil rusproblemer hos barn og unge kunne utgjøre en risikofaktor for at

¹⁵ Se «De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt» Rapport fra Ekspertgruppen om tiltak for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet punkt 1.4.2 for en definisjon og avgrensning av gjentatt eller alvorlig kriminalitet begått av barn.

¹⁶ Ca. 190 straffebud i straffeloven har en strafferamme på fengsel i tre år eller mer. De lovbruddene som listes opp her med lavere strafferamme, er straffeloven § 160 (Bevispåvirkning og unndragning fra strafforfølgning mv.), § 189 (Ulovlig bevæpning på offentlig sted), § 190 (Ulovlig befatning med skytevåpen, våpendeler, eksplosiver og utgangsstoffer for eksplosiver), § 231 (Narkotikaovertrædelse), § 263 (trusler), § 271 (kroppskrenkelse), § 321 (tyveri), § 332 (heleri), § 336 (forbund om heleri), § 337 (hvitvasking) og § 341 (forbund om hvitvasking). [Vår anmerking.]

¹⁷ Se Prop. 57 L (2025–2026) punkt 7.1.3.

barnet eller den unge kan begå annen kriminalitet. Generelt mener flertallet at barn som er involvert i omsetning av narkotika eller på annen måte har befatning med en ikke ubetydelig mengde narkotika, utviser en atferd som kan ha vesentlige negative konsekvenser for vedkommendes utvikling. Slik kriminalitet vil ofte også kunne ha vesentlige negative konsekvenser for en ung voksen under 25 år.

Bruk av eller besittelse av en mindre mengde narkotika til eget bruk er også bekymringsfullt hos et barn eller en ung person. Om slike lovbrudd når opp til terskelen «vesentlige negative konsekvenser for deres utvikling», må vurderes konkret. Blant annet vil barnets eller den unges alder, det ulovlige stoffets art og om det er tale om gjentakende bruk, være viktige momenter. Et enkeltstående tilfelle der en ungdom prøver ut ulovlige rusmidler vil neppe i seg selv være tilstrekkelig til å nå opp til terskelen. Dette kan imidlertid stille seg annerledes dersom det er tale om

et svært ungt barn, om bruken gjentas og blir hyppig, eller om det foreligger andre samtidige bekymringsfulle opplysninger om barnets situasjon. Opplysninger om andre risikofaktorer og beskyttende faktorer i miljøene rundt barnet eller den unge er viktige momenter i en helhetsvurdering.

Situasjonen vil ofte være at det er summen av flere bekymringsfulle opplysninger om et barn eller en ung persons situasjon som fører til at bekymringen når opp til terskelen i lovforslaget. Tidligere kriminalitet eller annen normløs atferd vil alltid stå sentralt i vurderingen. Hendelser som nylig har skjedd, har større vekt enn hendelser som ligger tilbake i tid. Opplysninger om andre risikofaktorer og beskyttende faktorer i miljøene rundt barnet eller den unge er også viktige momenter i en helhetsvurdering. Misbruk av ulovlige eller lovlige rusmidler vil for eksempel være et moment som er egnet til å øke graden av bekymring. Det samme gjelder for eksempel negative opplysninger om et barns omsorgssituasjon, høyt skolefravær og opplysninger om tilknytning til miljøer der det er kjent at det begås kriminalitet. Forholdene som her er nevnt er ikke ment å være uttømmende. Det avgjørende vil være om det ut fra en helhetsvurdering av de kjente faktiske forholdene foreligger en konkret begrunnet bekymring for at barnet eller den unge kan begå kriminalitet som har vesentlige negative konsekvenser for barnet eller den unges utvikling.

Boks 10.4 Eksempel på konkret begrunnet bekymring for at barn og unge kan begå kriminalitet med vesentlige negative konsekvenser for deres utvikling.

En ansatt på en skole samtaler med en 14-årig elev. Det kommer frem at ungdommen har kommet i kontakt med et utenlandsk kriminelt nettverk først via en spillplattform, deretter via en kryptert chatteapp. Det fremkommer ingen informasjon om konkrete planlagte straffbare handlinger. Ungdommen forteller at han frykter hva som kan skje dersom den ansatte deler informasjonen og det kriminelle nettverket finner ut av det.

I en slik situasjon vil vilkårene for avvergingsplikt etter straffeloven § 196 ikke være oppfylt.

Grunnvilkåret om konkret begrunnet bekymring for at barnet kan begå kriminalitet som har vesentlig negative konsekvenser for barnets utvikling kan være oppfylt i et slikt tilfelle. Loven vil kunne gi grunnlag for informasjonsdeling fra skolen til andre offentlige organer dersom lovens øvrige vilkår er oppfylt.

Dette er ikke et uttømmende eksempel. Lovens vilkår og informasjonsdelingsadgangen må vurderes konkret av den ansatte med taushetsplikt og den behandlingsansvarlige.

10.5.2.4 Forebyggingsformålet vold og overgrep i nære relasjoner

Flertallet mener det er behov for å definere kriminalitetsområdet som i mandatet omtales som mishandling i nære relasjoner i en egen bestemmelse. Det å kun knytte forebyggingsmålet opp mot handlinger som rammes av straffebestemmelsen om mishandling i nære relasjoner i straffeloven § 282, vil etter flertallets syn kunne føre til at målet om tidlig forebygging før risikoen materialiserer seg ikke blir oppnådd godt nok. Det vil heller ikke være tilstrekkelig for å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser etter Istanbulkonvensjonen. Av den grunn foreslår flertallet en definisjon som både har en utvidet personkrets og omfatter flere krenkelser enn straffeloven § 282. For å unngå forveksling med straffebestemmelsen, vil forebyggingsmålet i lovforslaget bli betegnet som «vold og overgrep i nære relasjoner» og ikke som «mishandling i nære relasjoner». Uttrykket «vold og overgrep i nære relasjoner» anses å være mer dekkende for det spekteret av fysiske,

psykiske og seksuelle krenkelser som flertallet mener bør være omfattet av forebyggingsformålet i bestemmelsen.

Legaldefinisjonen er inntatt i lovforslaget § 3 bokstav b) og definisjonen av nær relasjon er inntatt i samme paragraf bokstav c).

For at noe skal anses som mishandling i nære relasjoner etter straffeloven § 282 må forøvelsesmåtene i bestemmelsen – trusler, tvang, frihetsberøvelse, vold eller andre krenkelser – være rettet mot noen i personkretsen som fremgår av bestemmelsen. Videre må disse handlingsalternativene nå opp til terskelen «alvorlig eller gjentatt» «mishandler». Vilkåret om «alvorlig eller gjentatt» «mishandler» er i rettspraksis betegnet som et vilkår om at handlingen samlet sett må danne «et mønster som resulterer i at den som rammes må leve under et 'regime' preget av kontinuerlig utrygghet og frykt for vold».¹⁸

Etter flertallets syn vil det være å sette en for høy terskel for informasjonsdeling å koble informasjonsdelingshjemmelen opp mot vilkårene «alvorlig eller gjentatt» «mishandler» i straffeloven § 282. Selv om en slik hjemmel eventuelt kombineres med et lite kvalifiserende kunnskapskrav, vil det ofte være for sent å forebygge når man allerede forventer at noen lever under et regime av kontinuerlig utrygghet og frykt for vold.

Flertallet foreslår at forebyggingsmålet knyttes opp mot handlingsalternativene i straffeloven § 282 med noen justeringer, og uten at vilkåret «alvorlig eller gjentatt» «mishandler» inkluderes. I lovforslaget er vold og overgrep i nære relasjoner definert som «trusler, tvang, frihetsberøvelse, vold, seksuallovbrudd og andre fysiske og psykiske krenkelser i en nær relasjon».

Ordlyden i lovforslaget inkluderer seksuallovbrudd. Seksuallovbrudd er ikke blant handlingsalternativene i § 282, men krenkelser av seksuell art vil kunne være en del av et regime som rammes av § 282. Krenkelser av seksuell art kan anses som «andre krenkelser» etter § 282. I forarbeidene til bestemmelsen fremgår det imidlertid at det er begrensninger i adgangen til å la § 282 omfatte seksuallovbrudd: «Selv om slike krenkelser kan inngå i mishandlingen, inneholder seksuallovbrudd elementer som ikke vil være fullt ut dekket av straffebudet mot vold i nære relasjoner.»¹⁹ I mange saker blir det derfor tatt ut separat tiltale for alvorlige seksuallovbrudd ved siden av straffeloven § 282, men dette er ikke konsekvent i

praksis. Høyesterett har uttalt at det «bare [er] de mest alvorlige volds- og seksuallovbrudd som anvendes ved siden av – i konkurrans med – mishandlingsbestemmelsen».²⁰

Flertallet mener at det er behov for at det klargjøres i lovteksten at seksuallovbrudd i nære relasjoner skal være omfattet av informasjonsdelingshjemmelen. Det bør være tilsvarende adgang til å dele opplysninger mellom forvaltningsorganer for å forebygge seksuallovbrudd i nære relasjoner som for å forebygge for eksempel vold og trusler. At seksuallovbrudd inngår i «andre fysiske og psykiske krenkelser» i lovforslaget vil ikke være tilstrekkelig pedagogisk for brukerne av loven, og kan føre til at det ikke blir tilstrekkelig fokus på å forebygge seksuallovbrudd. Begrepet seksuallovbrudd er etter forslaget ment å favne om forhold som rammes av bestemmelsene i straffeloven kapittel 26. Når slike handlinger skjer i en nær relasjon, kan det deles informasjon for å forebygge handlingen forutsatt at lovens øvrige vilkår er oppfylt.

Etter flertallets oppfatning vil informasjonsdeling med medvirkning fra den informasjonen gjelder, som knyttes opp mot handlingsalternativene i straffeloven § 282, inkludert seksuallovbrudd, være et forholdsmessig inngrep i retten til privatliv. Informasjonsdeling blir etter lovforslaget aktuelt når det er en konkret begrunnet bekymring for at noen blir eller kan bli utsatt for slike handlinger i en nær relasjon. Kunnskapskravet sammenholdt med medvirkningsbestemmelsen, samt kravene til nødvendighet og forholdsmessighet, vil samlet sett gjøre inngrepet i EMK artikkel 8 forholdsmessig.

Forståelsen av alternativene trusler, tvang, vold og frihetsberøvelse er den samme som etter straffeloven § 282. I forarbeidene til den tidligere bestemmelsen om mishandling i nære relasjoner, straffeloven 1902 § 219 første ledd, fremgår at disse alternativene dekket handlinger som var omfattet av straffeloven 1902 §§ 222, 223, 227 og 228–231.²¹ Ved vedtakelsen av bestemmelsen i straffeloven § 282 ble det ikke tilsiktet noen realitetsendring.²² Det innebærer at de nevnte alternativene i § 282 omfatter gjerningsbeskrivelsen i §§ 251, 254, 263 og 271–274. Flertallet mener at det kan tas utgangspunkt i denne forståelsen av trusler, tvang, frihetsberøvelse og vold i lovfor-

²⁰ HR-2021-1332-A avsnitt 33.

²¹ Se Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) s. 45. Straffeloven 1902 § 222 rammet tvang, § 223 frihetsberøvelse, § 227 trusler, § 228 til § 231 ulike grader av vold.

²² Se Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 433 andre spalte.

¹⁸ Se Rt. 2010 s. 129 avsnitt 21 og Rt. 2013 s. 879 avsnitt 30.

¹⁹ Jf. Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) s. 41.

slaget. Dette favner om typiske straffbare handlinger som kan inngå i et mishandlingsregime. Alternativet andre fysiske og psykiske krenkelser sørger for at liknende krenkelser som isolert sett kan være mer eller mindre alvorlige enn de konkrete alternativene, men som ikke oppfyller straffbarhetsbetingelsene i §§ 251, 254, 263 og 271–274, blir omfattet. Flertallet nevner særskilt at drap eller forsøk på drap, jf. straffeloven § 275, skal være omfattet av forebyggingsformålet i lovforlaget uten at det anses nødvendig å presisere dette særskilt i ordlyden.

I likhet med i straffeloven § 282 mener flertallet at det er behov for å ha med alternativet «andre krenkelser» i forebyggingsformålet. Flertallet foreslår at alternativet formuleres som «andre fysiske og psykiske krenkelser» for å få tydelig frem at begge krenkelsesmåtene er omfattet. Dette alternativet er viktig å ha med for at andre fysiske og psykiske krenkelser enn de som er nevnt i de andre alternativene og som er særlig skadelige på grunn av den nære relasjonen mellom gjerningsperson og fornærmet blir omfattet. For dette alternativet mener flertallet at det er behov for å klargjøre nærmere hva som kjenne-tegner handlinger og adferd i nære relasjoner som er ment å være omfattet.

Flertallet har vurdert om alternativet andre fysiske og psykiske krenkelser bør gis en egen legaldefinisjon i loven. Vi har imidlertid kommet til at det ville innebære en for detaljert lovregulering, og at det ikke vil bidra til å gjøre loven mer pedagogisk og lettere å anvende i praksis. Legaldefinisjonen som flertallet har vurdert å foreslå går ut på at «andre fysiske og psykiske krenkelser» skal forstås som «nedverdiggende, forulempende eller skremmende adferd som kan gå ut på å utnytte et avhengighetsforhold, isolere personen fra sitt nettverk, omfattende kontroll av personen eller som på annen måte kan være skadelige for personens psykiske eller fysiske helse.» I drøftelsen av om det bør utarbeides en legaldefinisjon har flertallet sett hen til utformingen av straffebestemmelser i Skottland og Danmark.²³

²³ Se Domestic Abuse (Scotland) Act = Domestic Abuse (Protection) (Scotland) Act 2021, asp 16, passed by the Parliament on 17th March 2021 and received Royal Assent on 5th May 2021 Section 1 og Straffeloven (dansk straffelov) = Borgerlig Straffelov Nr. 126 af 15. April 1930 § 243. Den skotske bestemmelsen rammer abusive behaviour, definert som «behaviour by person A is abusive of person B if a reasonable person would consider the behaviour to be likely to cause person B to suffer physical or psychological harm». Den danske bestemmelsen rammer «groft nedverdiggende, forulempende eller krænkende adfærd, der er egnet til utilbørligt at styre den anden, herunder ved udøvelse af negativ social kontrol».

Dersom departementet finner grunn til å utarbeide en slik definisjon, kan det være nærliggende å se hen til reguleringen i disse landene.

Alternativet andre fysiske og psykiske krenkelser vil inkludere ulike krenkelser som i seg selv kan være straffbare, for eksempel handlinger som rammes av straffeloven § 266 (hensynsløs atferd) eller straffeloven § 267 a (deling av krenkende bilder mv.). Alternativet vil også omfatte en del krenkelser som ikke er straffbare i seg selv, men som kan være en utvikling på vei mot et mishandlingsregime etter straffeloven § 282.

En informasjonsdelingshjemmel knyttet til vold og overgrep i nære relasjoner uten vilkårene «alvorlig eller gjentatt» «mishandler», som fremgår i straffeloven § 282, vil etter flertallets syn bedre ivareta Norges folkerettslige forpliktelser etter Istanbulkonvensjonen artikkel 28. Konvensjonsbestemmelsen har følgende ordlyd:

Article 28 – Reporting by professionals

Parties shall take the necessary measures to ensure that the confidentiality rules imposed by internal law on certain professionals do not constitute an obstacle to the possibility, under appropriate conditions, of their reporting to the competent organisations or authorities if they have reasonable grounds to believe that a serious act of violence covered by the scope of this Convention, has been committed and further serious acts of violence are to be expected.

En informasjonsdelingshjemmel i loven vil kun gjelde for organer og personer med lovbestemt taushetsplikt. Informasjonsdelingen vil falle inn under virkeområdet til konvensjonen artikkel 28 betegnet som «reporting by professionals». Artikkelen 28 gjelder «acts of violence covered by the scope of this convention». Istanbulkonvensjonen dekker mer enn mishandling i nære relasjoner og har også konkrete kriminaliseringsforpliktelser for «all forms of violence». Det vil inkludere vold med fysiske, psykiske, seksuelle, psykologiske, økonomiske konsekvenser, inkludert trusler, tvang og frihetsberøvelse, jf. artikkel 3 bokstav a). Flertallet er av den oppfatning at definisjonen «vold og overgrep i nære relasjoner» med definisjonene gjennomgått over best vil ivareta Norges forpliktelser etter konvensjonen artikkel 28. Enkeltstående psykiske krenkelser som å forulempe eller bruke et stygt skjellsord én gang, vil for eksempel ikke være tilstrekkelig for å nå opp til terskelen i lovforlaget. Slike enkeltstående handlinger kan være tilstrekkelig for informasjonsdeling dersom de sammenholdt med andre

konkrete holdepunkter fører til at det er konkret begrunnet bekymring for at det foreligger mer alvorlige fysiske eller psykiske krenkelser.

Bestemmelsen om mishandling i nære relasjoner omfatter følgende personkrets i straffeloven § 282: nåværende eller tidligere ektefelle eller samboer, sin nåværende eller tidligere ektefelles eller samboers slektning i rett nedstigende linje, sin slektning i rett oppstigende linje, noen i sin husstand eller noen i sin omsorg. Flertallet vurderer det som like viktig å forebygge mishandling og vold mot en kjæreste, uavhengig av om forøveren og den utsatte bor sammen eller har bodd sammen. I Istanbulkonvensjonen artikkel 3 bokstav b) er «domestic violence» definert som:

[A]ll acts of physical, sexual, psychological or economic violence that occur within the family or domestic unit or between former or current spouses or partners, whether or not the perpetrator shares or has shared the same residence with the victim.

Vold mellom personer i nære relasjoner er et alvorlig samfunnsproblem og forebyggingen bør ikke være betinget av at voldsutøveren og den voldsutsatte bor eller har bodd sammen.²⁴ Det er mange som har en nær relasjon til en kjæreste eller en annen form for intim relasjon, uten å ha felles adresse. Det finnes også eksempler på at kjæresteforhold og lignende intime relasjoner kan oppstå digitalt uten at de nærstående bor sammen eller regelmessig møtes fysisk. Flertallet mener at en informasjonsdelingshjemmel for å forebygge fenomenet vold og overgrep i nære relasjoner bør løsrive seg noe fra personkretsen opplistet i straffeloven § 282 for å kunne virke tilstrekkelig effektivt. Videre vil en slik utvidelse av personkretsen fra straffeloven § 282 bedre ivareta Norges folkerettslige forpliktelser etter Istanbulkonvensjonen artikkel 28 tolket i samsvar med artikkel 3 bokstav b).

Flertallet foreslår at definisjonen av nær relasjon i loven i tillegg til det som er omfattet av straffeloven § 282, skal inkludere nåværende eller tidligere forlovede, kjæreste, og annen partner uavhengig av om man har eller har hatt felles husstand.

Begrepet forlovede omfatter personer når det er inngått et løfte om ekteskap, sml. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 408. Forlovelsen og forpliktelsen den medfører kan være egnet til å skape en psykologisk binding mellom de forlovede som tilsier at vold og overgrep i relasjonen bør være omfattet av forebyggingsformålet. Forlovelsen trenger ikke være offisielt kunngjort. I mange tilfeller vil forlovede samtidig være samboere eller kjærester, men det trenger ikke være slik, for eksempel ved arrangerte ekteskap. Ekteskapslignende forbindelser som nevnt i straffeloven § 253 første ledd bokstav b) vil omfattes selv om forbindelsen er frivillig.²⁵

Videre mener flertallet at nåværende og tidligere kjærester og andre partnere uten felles bosted bør omfattes. Beskyttelsesinteressen i straffeloven § 282, er skadevirkningene av at en person i noens privatliv har krenket den særlige tryggheten mennesker i nære relasjoner har behov for fysisk eller psykisk. Flertallet mener at kjærester og lignende intime relasjoner bør inngå i informasjonsdelingshjemmelen for å kunne forebygge vold og overgrep i ulike former for nære relasjoner godt nok.

Innholdet i begrepene «kjærester» og «annen partner» krever nærmere forklaring. Begrepene vil reise tolkingsspørsmål om den nedre grensen for relasjoner som er omfattet. Begrepet «annen partner» er ment å omfatte mer enn relasjoner som vanligvis betegnes som «kjærester». På tross av at «annen partner» anses som et videre begrep enn «kjæreste» foreslås det at også «kjæreste» tas med i lovteksten av pedagogiske grunner. «Kjæreste» er et begrep som de fleste har et forhold til i dagligtalen. Relasjoner der begge parter definerer hverandre som kjærester må klart nok anses omfattet av lovforslaget. På den andre siden vil det at partene definerer hverandre som kjærester ikke være en nødvendig betingelse. Begrepet «annen partner» er ment å inkludere flere relasjoner enn der to personer gjensidig definerer hverandre som kjærester. Begrepet kan omfatte forskjellige relasjoner som ligner på kjæresteforhold. Det kan for eksempel være aktuelt for relasjoner mellom personer som har et forhold som er av og på, der forholdet er relativt nytt slik at statusen mellom personene ikke er avklart, eller det kan være tale om en intim, seksuell eller romantisk relasjon uten eksklusivitet eller for-

²⁴ Se ytterligere kritikk av personkretsen i straffeloven § 282 i Ingrid Løining Ørum, «Hva med kjærestene?», Tidsskrift for strafferett 2023/3, Juridika og Lisbeth Fullu Skyberg, «Overgrep i unges nære relasjoner – et regelrom?», i Jørn Jacobsen (red.), *Fra rettskode til straff*, Oslo 2023, s. 107–149.

²⁵ Etter straffeloven § 253 skal det i vurderingen av om det foreligger en ekteskapslignende forbindelse «legges vekt på om forbindelsen er varig, oppleves som bindende og etablerer rettigheter og plikter mellom partene av rettslig, religiøs, sosial eller kulturell karakter.»

pliktelser.²⁶ Et eksempel på et tilfelle fra rettspraksis som vil være omfattet av lovforslaget er inntatt i Rt. 2013 s. 588. Saken gjaldt en mann som utsatte en kvinne for langvarig, truende og skremmende forfølgelse, som hadde karakter av psykisk trakassering og terrorisering. Relasjonen mellom dem ble beskrevet som at de møttes, innledet et forhold og var kjærester i en kort periode.²⁷ En slik relasjon må anses omfattet av forslaget.

For at det skal være naturlig å tale om en «annen partner» som etter lovforslaget likestilles med kjæreste, må det være tale om en nær relasjon som kan være egnet til å føre til en følelsemessig eller psykologisk binding mellom partene. I denne vurderingen kan både varigheten, intensiteten og karakteren i kontakten mellom partene ha betydning. Det må avgrenses mot relasjoner som, fordi de var kortvarige eller fordi det kun har vært et fåtall kontaktpunkter, ikke er naturlig å omtale som en nær relasjon. For eksempel vil en relasjon mellom en kvinne og en mann som har møttes et fåtall ganger, men der mannen ikke godtar kvinnens avvisning og forfølger henne, ikke kunne anses omfattet av begrepet «annen partner». I et slikt tilfelle av såkalt «stalking» vil det kunne virke støtende for den som utsettes for personforfølgelsen om relasjonen blir ansett som en nær relasjon.

De øvrige relasjonene som omfattes av lovforslaget § 3 tredje ledd bokstav c) svarer i hovedsak til alternativene i straffeloven § 282 bokstav b) med enkelte språklige korrigeringer. Egne slektninger i rett opp- eller nedstigende linje er omfattet etter bokstav c) andre strekpunkt. Videre er nåværende eller tidligere partners slektning i rett nedstigende linje omfattet etter bokstav c) tredje strekpunkt. Det innebærer at personkretsen har blitt noe utvidet sammenlignet med straffeloven § 282 fordi også barn og barnebarn mv. av andre partnere enn ektefeller og samboere blir inkludert. Flertallet mener denne utvidelsen av personkretsen er både forholdsmessig og hensiktsmessig tatt i betraktning at formålet med loven er forebygging av kriminalitet.

Etter bokstav c) fjerde og femte strekpunkt er i tillegg «noen i husstanden» og «noen i ens omsorg» omfattet. Disse alternativene svarer til alternativene i straffeloven § 282 første ledd bokstav d) og e). Denne del av bestemmelsen fanger

Boks 10.5 Eksempel på konkret begrunnet bekymring for vold og overgrep i en nær relasjon

En kvinne lever et liv i aktiv rus. Hun selger seksuelle tjenester for å finansiere rusbruken. Kvinnen opplyser til en kommunalt ansatt på et brukerrom at hennes mangeårige kjæreste utsetter henne for vold og psykisk kontroll. Han utsetter henne for kroppskrenkelser, bestemmer hvem hun får selge seksuelle tjenester til og bestemmer rusdosene hennes. Kvinnen og mannen bor ikke sammen fordi de er bostedsløse, og de har aldri bodd sammen.

I en slik situasjon vil vilkårene for avvergingsplikt etter straffeloven § 196 ikke være oppfylt. Kvinnen og mannen bor ikke sammen og vilkårene i straffeloven § 282 som utløser avvergingsplikt er derfor ikke oppfylt. Kroppskrenkelser og psykisk kontroll utløser i seg selv ikke avvergingsplikt.

Det vil derimot foreligge en «konkret begrunnet bekymring» for vold og overgrep i nære relasjoner. Lovforslaget gir hjemmel for å dele opplysninger for å forebygge handlingene dersom lovens øvrige vilkår er oppfylt.

Dette er ikke et uttømmende eksempel. Lovens vilkår og informasjonsdelingsadgangen må vurderes konkret av den ansatte med taushetsplikt og den behandlingsansvarlige.

opp relasjoner mellom andre personer som man bor sammen med eller som er i ens omsorg enn de som omfattes av andre og tredje strekpunkt. For eksempel vil et fosterbarn kunne være omfattet av disse alternativene.

Flertallet er kjent med at Aasen-utvalget i NOU 2024: 13 foreslår en vesentlig utvidelse av virkeområdet til straffeloven § 282. Utvalget kjenner ikke til om forslaget vil bli fulgt opp med en lovproposisjon, og går ikke nærmere inn på dette forslaget.

10.5.2.5 Forebyggingsformålet voldelig ekstremisme

I mandatet er ekspertgruppen bedt om å vurdere tiltak som kan gi bedre tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling på individnivå for å forebygge ekstremisme. Ekstremisme er ikke i seg selv straffbart, med mindre ekstremismen fører til at

²⁶ En situasjon med et uavklart romantisk forhold av og på betegnes ofte som et «situationship». Se ytterligere, Cambridge Dictionary, Situationship. Tilgjengelig på: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/situationship>.

²⁷ Rt. 2013 s. 588 avsnitt 24.

det blir begått vold eller andre straffbare handlinger. For å klargjøre at det som skal forebygges er straffbare voldshandlinger som begås på grunn av ekstremismen, har flertallet valgt å bruke begrepet «voldelig ekstremisme» i lovforslaget.

Flertallet mener det er behov for å definere voldelig ekstremisme. Definisjonen er inntatt i lovforslaget § 3 bokstav d).

PSTs definisjon av ekstremisme er som følger: «Med ekstremisme [menes] (...) aksept for bruk av vold for å nå politiske, religiøse eller ideologiske mål. En ekstremist aksepterer bruk av vold, men bruker ikke nødvendigvis vold selv».²⁸ Flertallet mener at PSTs definisjon er et godt utgangspunkt for definisjonen av voldelig ekstremisme i loven, men ser behov for noen justeringer.

Flertallet mener at bruk av fysisk vold bør være en obligatorisk del av definisjonen av hva som forstås med voldelig ekstremisme etter lovforslaget. Ekstremistiske meninger som ikke begrunner en konkret risiko for vold, bør ikke være omfattet.

Når det gjelder den ekstremistiske motivasjonen for vold ser flertallet behov for å utvide noe fra det som inkluderes i PSTs definisjon. Det foreslås at voldelig ekstremisme i lovforslaget defineres som «bruk av vold motivert av politikk, ideologi, religion, livssyn eller hat mot personer eller grupper, blant annet på grunn av hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, religion eller livssyn, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk eller nedsatt funksjonsevne.».

Etter ekspertgruppens syn bør det ikke differensieres mellom religion og andre livssyn. Så lenge livssynet eller religionen motiverer bruk av vold, bør det anses omfattet av begrepet voldelig ekstremisme. Livssyn er derfor tatt inn i definisjonen i tillegg til religion.

Videre mener flertallet at voldelig hatkriminalitet bør inkluderes i forebyggingsformålet voldelig ekstremisme. I ekstremismekommisjonens utredning fremgår det at hatkriminalitet som kommer til uttrykk ved vold kan være et uttrykk for voldelig ekstremisme.²⁹ Hatkriminalitet er kriminelle handlinger som er motivert av hat eller negative holdninger til bestemte kategorier mennesker.³⁰ Politiet har på bakgrunn av bestemmelsene i straffeloven § 185 og 186 definert hatkrimi-

nalitet som «straffbare handlinger som helt eller delvis er motivert av, eller har sin bakgrunn i andres hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion/livssyn, seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk og/eller nedsatt funksjonsevne.»³¹

Flertallet mener at voldshandlinger som er motivert av slike forhold som nevnt i straffeloven §§ 185 og 186 bør tas med i definisjonen av voldelig ekstremisme. Bruken av ordene «blant annet» i paragrafen betyr at de oppramsede forholdene som kjennetegner personer eller grupper som kan bli rammet av vold, ikke er ment å være uttømmende. Det vil være vanskelig å nevne alle mulige felles kjennetegn ved personer eller grupper som kan føre til hat som motiverer vold fra potensielle gjerningspersoner. De forholdene som nevnes i ordlyden favner om sentrale minoritetsgrupper som har behov for beskyttelse mot voldelig hatkriminalitet. Hat som fører til vold kan imidlertid også tenkes å ha sin bakgrunn i andre vesentlige forhold ved en person. Dersom hatet har sammenheng med den antatt voldsutsattes gruppetilhørighet, eller med andre vesentlige kjennetegn ved en person som er felles for flere mennesker, så bør forholdet anses omfattet av definisjonen. Selv om alle grunner til å hate personer eller grupper ikke er eksplisitt nevnt i bestemmelsen, fører det likevel til et tilstrekkelig forutberegnelig rettsgrunnlag for deling av opplysninger. Utenfor definisjonen av voldelig ekstremisme faller for eksempel vold som er motivert av hat på grunn av uvenn- eller fiendskap, sjalusi eller lignende i en personlig relasjon.

En annen justering som flertallet har valgt å gjøre fra definisjonen til PST er at det ikke foreslås at det skal være et vilkår at volden begås for å «oppnå [...] mål». Det foreslås at det skal være tilstrekkelig at volden motiveres av ett av alternativene nevnt i bestemmelsen.

I definisjonen av forebyggingsformålet voldelig ekstremisme har flertallet vært opptatt av at vold som står i sammenheng med pågående trender med digital ekstremistisk voldsforherligelse bør være omfattet av definisjonen. Disse trendene, også betegnet som «nihilistic extremist violence», kjennetegnes av bruk og forherligelse av vold uten et klart politisk, religiøst eller ideologisk

²⁸ Se PST, Ekstremister. Tilgjengelig på: <https://www.pst.no/kunnskapsbank/hvem-truer-norge/ekstremister/>. Sitatet er hentet fra PST, Nasjonal trusselvurdering 2025 s. 31. Tilgjengelig på: <https://www.pst.no/wp-content/uploads/2026/01/Nasjonal-trusselvurdering-2025.pdf>.

²⁹ Se NOU 2024: 3 *Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeidet* s. 55.

³⁰ Se NOU 2024: 3 *Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeidet* s. 55.

³¹ Politidirektoratet og Oslo Politidistrikt 2023: Hatkriminalitet i Norge 2023 <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter-strategier-og-horinger/oslo/rapporter/anmeldt-hatkriminalitet-oslo/hatkriminalitet-i-norge-2023.pdf>.

motiv.³² I trenden inngår grooming av sårbare barn og unge gjennom spillplattformer og sosiale medier. De sårbare barna og unge oppfordres og manipuleres til å begå samfunnsskadelige voldshandlinger, ofte rettet mot andre sårbare barn og unge. I en etterretningsrapport fra januar 2025, advarer EUROPOL om at trenden er økende i Europa.³³ For barn og unge under 25 år, vil forebyggingen ved risiko for slik vold kunne skje både i medhold av bestemmelsen om forebygging av kriminalitet som begås av barn og unge og bestemmelsen om forebygging av voldelig ekstremisme. For personer over 25 år er det bare forebyggingsformålet om voldelig ekstremisme som er aktuelt.

Flertallet vurderer at nihilistisk ekstrem vold normalt må kunne anses omfattet av minst ett av alternativene i den foreslåtte definisjonen. Særlig kan alternativene at volden er motivert av livssyn eller hat være aktuelle. Vold som motiveres av glorifisering av vold som følge av et dystopisk og nihilistisk verdenssyn,³⁴ kan i en del tilfeller forstås å være motivert av et livssyn. Videre bør det ikke stilles høye krav til at risiko for vold som kan bli utført mot tilfeldige personer eller grupper i samfunnet er motivert av en type hat som er omfattet av lovforslaget. Studenter og elever som er i risiko for å kunne begå skoleskytinger vil for eksempel kunne anses omfattet av definisjonen på dette grunnlaget. At voldsforherligende trender inkluderes innenfor ekstremismeforebygging, er i tråd med anbefalinger fra EU-Counter Terrorism Coordinator.³⁵

I noen tilfeller vil det kunne være tvil om motivasjonen bak volden er politikk, ideologi, religion, livssyn eller hat. Spørsmål er om uklart motiv medfører at man er utenfor definisjonen. Lovfor-

slaget skal ikke forstås slik at motivasjonen for volden må være avklart for at informasjonsdeling for å forebygge skal kunne skje. Dersom det foreligger en konkret begrunnet bekymring for vold bør det være tilstrekkelig om informasjonen som foreligger samlet sett gir holdepunkter for at motivasjonen kan være omfattet av minst et av alternativene i definisjonen.

Ved risiko for samfunnsfarlig vold utført mot tilfeldige personer av voksne over 25 år der det ikke er holdepunkter for at motivasjonen er omfattet av noen av alternativene i definisjonen, vil informasjonsdeling mellom forvaltningsorganer måtte skje med hjemmel i andre regelsett enn denne loven. Det kan for eksempel være tale om risiko for vold fra alvorlig psykisk syke personer. Grunnlag for deling av opplysninger i slike tilfeller kan blant annet være avvergingsplikten i straffeloven og taushetspliktunntak i helsepersonelloven.

Dersom det foreligger en konkret begrunnet bekymring for vold, men det hefter usikkerhet ved om motivasjonen er ekstremistisk, vil lovforslaget etter omstendighetene kunne benyttes som hjemmel for informasjonsdeling frem til dette er nærmere avklart. Det kan for eksempel være en glidende overgang mellom psykisk sykdom og ekstremisme. Hvis en person har psykiske problemer og ekstremistiske synspunkt samtidig, kan det i noen tilfeller være utfordrende å avklare om en eventuell voldsrisiko skyldes ekstremisme eller om vedkommende har en psykisk lidelse.

Flertallet har valgt å formulere grunnvilkåret for å behandle personopplysninger og dele ellers taushetsbelagte opplysninger i lovforslaget § 4 første ledd bokstav c,) slik at det må foreligge en konkret begrunnet bekymring for at «en person kan utføre eller bidra til voldelig ekstremisme». Ordlyden «utføre eller bidra til» voldelig ekstremisme er valgt fordi vi mener at forebyggingsformålet ikke bare bør omfatte tilfeller der det er bekymring for at vedkommende selv vil utføre voldelig ekstremisme, men også tilfeller der det er bekymring for at vedkommende vil bidra til at andre utfører slike handlinger.

Bakgrunnen for valget om å benytte begrepet *bidra til* i stedet for det strafferettslige begrepet *medvirke*, jf. straffeloven § 15, er at formuleringen «bidra til» har en annen betydning enn medvirkningsbegrepet etter straffeloven. Det vises særlig til at straffelovens kapittel 18 om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger fastsetter straff for en del handlinger som ikke i seg selv utgjør vold eller medvirkning til vold ut fra straffelovens medvirkningsbegrep. Det vises til straffebudet i

³² Se for eksempel Cécile Rousseau mfl. «Ideological and Nihilistic Violence in Adolescents Referred to a Specialized Clinic for Violent Extremism.» *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice* 67.2 (2025): 30–48 og EUROPOL, Law enforcement targets online cult communities dedicated to extremely violent child abuse. Tilgjengelig på: <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/law-enforcement-targets-online-cult-communities-dedicated-to-extremely-violent-child-abuse>

³³ Se EUROPOL Operations Directorate, Operational and Analysis Centre, Intelligence Notification – Ref. No.: 06/2025, The rise of online cult communities dedicated to extremely violent child abuse.

³⁴ Cécile Rousseau mfl. «Ideological and Nihilistic Violence in Adolescents Referred to a Specialized Clinic for Violent Extremism.» *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice* 67.2 (2025): 30–48

³⁵ EUROPOL Operations Directorate, Operational and Analysis Centre, Intelligence Notification – Ref. No.: 06/2025, The rise of online cult communities dedicated to extremely violent child abuse.

Boks 10.6 Eksempel på konkret begrunnet bekymring for voldelig ekstremisme

En ansatt på Nav-kontaktsenter har gjentatte ganger hatt telefonkontakt med en bruker som mottar ulike ytelser. Den Nav-ansatte opplever at personen ikke først og fremst har behov for hjelp med saker hos Nav, men trenger noen å snakke med. Personen har kommet med ytringer som den Nav-ansatte opplever som bekymringsfulle. Personen har blant annet uttalt til den Nav-ansatte at vedkommende er forkjemper for offentlig steining. Han opplyser at han hater alle av en bestemt etnisk opprinnelse. Vedkommende fremstår agitert, oppfarende og sint når han snakker om dette. Han har en voldshistorikk mot andre ansatte på et lokalt Nav-kontor.

I et slikt tilfelle vil det ikke foreligge avvergingsplikt etter straffeloven § 196. Det vil derimot kunne foreligge en «konkret begrunnet bekymring» for voldelig ekstremisme, slik at lovforslaget kan benyttes for å forebygge potensielle voldshandlinger om de øvrige vilkårene i loven er oppfylt.

Dette er ikke et uttømmende eksempel. Lovens vilkår og informasjonsdelingsadgangen må vurderes konkret av den ansatte med taushetsplikt og den behandlingsansvarlige.

straffeloven § 135 om terrorfinansiering, straffeloven § 136 om oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger, § 136 a om straff for deltakelse mv. i en terrororganisasjon og § 136 b om reise med terrorformål. Flertallet mener at denne type straffbare handlinger i terrorkapittelet i straffeloven bør inkluderes i det som kan forebygges etter denne loven. Ordlyden «bidra til» voldelig ekstremisme skal forstås å omfatte slike handlinger.

10.5.2.6 Avgrensning mot etterforskning av straffesaker

Formålsbestemmelsen i lovforslaget § 1 presiserer i tredje ledd at «[d]eling av opplysninger etter denne loven [ikke kan] skje når formålet er etterforskning av straffesaker.» Ved etterforskning av straffesaker vil påtalemyndighetens innhenting av opplysninger skje etter reglene i straffeprosess-

loven, for eksempel gjennom reglene om utleveringspålegg og vitneplikt.³⁶ Lovforslaget skal ikke kunne benyttes for å omgå reglene i straffeprosessloven. Forebygging handler om fremoverskuende arbeid for å motvirke fremtidig kriminalitet, mens etterforskning av straffesaker handler om straffbare forhold som er begått. Informasjonsdeling etter lovforslaget skal ikke ha som formål å avklare om objektive eller subjektive vilkår for straff er oppfylt for en handling som allerede er begått.

At *formålet* med deling av opplysninger etter lovforslaget ikke skal være etterforskning av straffesaker, innebærer ikke et forbud mot at informasjon som politiet får tilgang til på grunnlag av lovforslaget kan brukes i en straffesak.

Dette kan illustreres ved et eksempel: Hvis politiet har en mistanke om at en person utsetter sin ektefelle for vold, kan ikke lovforslaget benyttes som et virkemiddel til å avklare om det er grunnlag for å opprette en straffesak. Formålet med informasjonsdelingen kan ikke være å «bygge» en straffesak. Det blir annerledes om politiet deltar i et tverretattlig samarbeid med formål om å forebygge kriminalitet, og i samarbeidet får opplysninger om at en person utsetter sin ektefelle for vold. Da vil det ikke være noe forbud mot at politiet bruker opplysningen i etterforskningen av en eventuell straffesak. Flertallet ser det ikke som praktisk mulig eller hensiktsmessig at det skal være vanntette skott mellom politiets forebyggende oppgaver og oppgaver med etterforskning av straffesaker. Hvis det kommer frem viktige opplysninger enten til gunst eller ugunst for en mistenkt, kan ikke politiets forebygger være avskåret fra å informere om dette til den som etterforsker saken.

Flertallet mener at politiet bør være varsomme med å benytte opplysninger som tilflyter dem i tverretattlige samarbeid om forebygging i straffesaker. Slik bruk av opplysningene bør begrenses til det som er nødvendig. Hvis det rutinemessig benyttes opplysninger som er delt med politiet for å forebygge i etterforskningen av straffesaker, vil det etter flertallets syn kunne være til skade for det forebyggende samarbeidet. Flertallet legger ikke opp til en rettslig skranke om bruk av opplysninger i straffesaker, men en anbefaling om forsiktighet. Denne anbefalingen gjelder både for bruk av opplysninger i etterforskning og for bruk av opplysninger som bevis i en straffesak. Dersom politiet i forbindelse med forebyggingsarbeidet får vite om at en person var vitne til et ran, bør politiet

³⁶ Se straffeprosessloven kapittel 10 om vitner og kapittel 16 om utleveringspålegg.

kunne avhøre vedkommende. Politiet vil også kunne bruke opplysningene fra avhøret som bevis i retten når de straffeprosessuelle vilkårene for det er oppfylt.³⁷

En særlig situasjon oppstår der opplysninger mottatt i en forebyggingssak kan underbygge at en tiltalt i en annen straffesak er uskyldig. Flertallet viser til at straffeloven § 226 første ledd fastsetter en straffesanksjonert opplysningsplikt om omstendigheter «som godtgjør at en som er tiltalt eller domfelt for en straffbar handling som kan medføre fengsel i mer enn 1 år, er uskyldig». Når den straffesanksjonerte opplysningsplikten får anvendelse, skal opplysninger som stammer fra forebyggende samarbeid brukes i straffesaken. Flertallet legger videre til grunn at politiets plikt til søke å unngå at en uskyldig blir straffet går lenger enn den straffesanksjonerte plikten som gjelder for enhver.³⁸ Vi legger til grunn at politiet i tillegg til de straffesanksjonerte tilfellene må videreformidle opplysninger fra forebyggende samarbeid til de som behandler straffesaken der

- opplysningene kan underbygge at en *siktet* er uskyldig
- det straffbare forholdet ikke kan føre til fengsel i *mer enn 1 år*
- opplysningene ikke *godtgjør uskyld*, men likevel kan bidra til å forhindre at noen kan bli uskyldig dømt

Et tilknyttet spørsmål som vil oppstå etter lovforslaget, er forholdet mellom den foreslåtte loven og politiets etterforskningsplikt etter straffeprosessloven § 224 og påtaleinstruksen § 7-4. Etter loven og instruksen skal etterforskning foretas etter anmeldelse og når det foreligger «andre omstendigheter» som fører til at det er «rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold». Opplysninger som politiet får i et kriminalitetsforebyggende samarbeid, kan alene eller sammen med andre forhold utløse etterforskningsplikt. Kunnskapsinnhenting har vist at etterforskningsplikt som følge av opplysninger som mottas i et forebyggende spor er en praktisk problemstilling. Flertallet anbefaler ikke at det gjøres endringer i politiets etterforskningsplikt etter straffe-

prosessloven eller påtaleinstruksen. Ordlyden «rimelig grunn» bør etter flertallets syn forstås slik at det er et rom for å unnlate å iverksette etterforskning dersom etterforskning vil være skadelig for forebyggingen. Flertallet anbefaler likevel Riksadvokaten å være oppmerksom på problemstillingen, og eventuelt foreta presiseringer gjennom rundskriv eller annen styringsdialog.

Formålsavgrensningen mot etterforskning av straffesaker innebærer at politiet må behandle opplysningene de har fått i medhold av lovforslaget adskilt fra straffesak- og etterretningsopplysninger og i andre systemer enn politiets straffesaks- og etterretningsystemer STRASAK og BL. Formålet med lovforslaget er forebygging og ikke behandling av straffesaker eller etterretningsarbeid. Denne formålsavgrensningen må ivaretas i politiets IT-systemer. Inntil politiet eventuelt har utviklet eller anskaffet et eget forebyggingssystem, antar flertallet at dette kan ivaretas ved at det opprettes egne personorienterte Indicia-prosjekter som kun er tilgjengelig for forebyggere og skjermes fra øvrige polititjenestepersoner. Denne løsningen benyttes til dels i dag.

10.5.2.7 Forholdet mellom lovforslaget og andre lover

Politiet har en særskilt hjemmel for å dele taushetsbelagte opplysninger og behandle personopplysninger i det forebyggende arbeidet i politiregisterloven § 27 fjerde ledd. Siden politiet har en slik hjemmel allerede, antar flertallet at politiet kan fortsette å benytte informasjonsdelingshjemmelen i politiregisterloven. Lovforslaget vil først og fremst gjelde deling av opplysninger fra andre forvaltningsorganer enn politiet, for eksempel skoler, barnevernet eller kommunale krisesenter. At politiet er omfattet av lovforslaget har størst betydning ved at politiet kan motta opplysninger fra andre organer etter loven. Men også politiet vil ha en videre adgang til å dele opplysninger etter loven her enn det som ville følge av politiregisterloven.

Andre unntak fra taushetsplikten vil fortsatt gjelde. Det er det enkelte forvaltningsorgan som må avgjøre om vilkårene for informasjonsdeling etter denne loven er oppfylt, eller om andre unntak fra taushetsplikten eller avvergingsplikten i straffeloven § 196 er mer passende hjemmelsgrunnlag i det enkelte tilfelle.

Lovforslaget vil gi hjemmel for behandling av personopplysninger i form av behandlingsaktiviteten deling. Behandling av personopplysninger før og etter deling vil skje etter annet regelverk og andre supplerende rettsgrunnlag. Først og fremst

³⁷ En annen sak er at ansatte i forvaltningsorganer som har delt informasjon etter informasjonsdelingsloven ikke nødvendigvis kan vitne på grunn av taushetsplikten. Flertallet foreslår ikke noen regulering av dette i informasjonsdelingsloven.

³⁸ Sml. med det særlige unntaket fra taushetsplikt om opplysninger fra kommunikasjonskontroll for å forhindre at noen uskyldige blir straffet i straffeprosessloven § 216 i bokstav e).

vil det være personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e) og supplerende rettsgrunnlag i det enkelte forvaltningsorgans sektorlov. For politiet vil reglene i politiregisterloven gjelde for behandlingen før og etter deling, jf. politiregisterloven § 27 fjerde ledd og Direktiv 2016/680 artikkel 8 nr. 1.

Det må knyttes noen særskilte kommentarer til lovforslagets forhold til PSTs bruk av tvangsmidler etter politiloven § 17 d. Etter politiloven § 17 d kan retten ved kjennelse gi PST tillatelse til å benytte tvangsmidler i forebyggende virksomhet dersom «det er grunn til å undersøke om noen forbereder en handling» som rammes av bestemmelsene i straffeloven om terrorhandling, terrorforbund og terrortrusler eller angrep mot noen i de høyeste statsorganene. I likhet med ekspertgruppens lovforslag er også politiloven § 17 d fremtidsrettet og gjelder forebygging. Terskelen for å dele informasjon med PST i medhold av ekspertgruppens lovforslag er lavere enn det som følger av vilkårene i politiloven § 17 d. Politiloven § 17 d krever at det er opplysninger som kan tilsi at noen forbereder en slik handling. Informasjonsdeling med PST etter lovforslaget forutsetter ikke at det er gjennomført slike forberedelseshandlinger.

Avvergingsplikten, reglene i politiloven § 17 d om PSTs bruk av forebyggende tvangsmidler og reglene i etterretningstjenesteloven vil være aktuelle for avdekking av voldelig ekstremisme, inkludert planlegging av terrorangrep. Formålet med lovforslaget er først og fremst å kunne vurdere og avklare risiko bedre på et tidligere stadium, og å sette inn hjelpetiltak for personer der det er en risiko for at vedkommende kan utføre eller bidra til voldelig ekstremisme.

Lovforslaget kan likevel også vise seg å bli viktig for å avdekke terrorhandlinger og andre tilfeller av voldelig ekstremisme. Loven vil hjemle informasjonsdeling før vilkårene i avvergingsplikten i straffeloven § 196 er oppfylt. Loven vil dermed kunne føre til at ulike forvaltningsorganer får delt ulik informasjon og at den kumulative identifiserte risikoen dermed kan tenkes å bli høy. Med det menes at det samlede informasjonsbildet fra ulike forvaltningsorganer indikerer en høy risiko, selv om informasjonen hvert enkelt organ sitter med i seg selv ikke begrunner en slik risiko.

Det må også knyttes noen kommentarer til forholdet mellom dette lovforslaget og lov om særskilt innsats mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold, som trer i kraft 1. juli 2026.³⁹ Den vedtatte loven etablerer blant annet et supplerende rettsgrunnlag for deling av personopplysninger samt et unntak for deling av taushetsbe-

Boks 10.7 Flertallets forslag om formålsavgrensning

Flertallet foreslår at

- lovens formål skal være informasjonsdeling for kriminalitetsforebygging innenfor kriminalitetsområdene i ekspertgruppens mandat
- lovens formål skal også være å ivareta retten til privatliv og personvern ved å begrense inngrep i disse rettighetene til det som er nødvendig og forholdsmessig
- lovens formål skal avgrenses uttrykkelig mot etterforskning av straffbare forhold
- loven skal gi behandlingsgrunnlag for selve delingen av taushetsbelagte personopplysninger
- behandlingen før og etter deling må ha grunnlag i annet regelverk

lagte opplysninger for å forebygge negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.

Den aktuelle loven overlapper delvis med problemstillingene ekspertgruppen har utredet. Det vises til at æresrelatert vold etter omstendighetene også kan utgjøre vold og overgrep i nære relasjoner. Lov om særskilt innsats mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold gir adgang til deling av personopplysninger og et unntak fra taushetsplikten for deling av taushetspliktige opplysninger mellom nærmere bestemte forvaltningsorganer som har oppgaver innenfor den særskilte innsatsen for å forebygge og hindre negativ sosial kontroll og æresmotivert vold. Ekspertgruppens utredningsoppdrag er videre enn dette. Vårt oppdrag omfatter spørsmål om samarbeid og informasjonsdeling i alle offentlige organer som vurderes som relevant for å forebygge blant annet vold og overgrep i nære relasjoner.

Ekspertgruppen har i sitt arbeid sett hen til AIDs høringsnotat, lovforslag og den vedtatte loven. Flertallets lovforslag inntatt i kapittel 16 har et vesentlig videre virkeområde enn lov om særskilt innsats mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold. Særreguleringene om deling av opplysninger i loven om særskilt innsats mot negativ

³⁹ Se Prop. 69 L (2025–2026) *Lov om særskilt innsats mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold* og Lovvedtak 49 (2025–2026) Lov nr. 25 som ble sanksjonert i Statsråd 12. juni 2026.

Boks 10.8 Flertallets forslag om legaldefinisjoner

Flertallet foreslår at

- *forebygging* defineres i loven som tiltak rettet mot enkeltpersoner for å motvirke fremtidig kriminalitet
- de tre kriminalitetsområdene defineres og avgrenses i lovforslaget for å sikre forutberegnelighet og formålsbestemthet, se lovforslaget §§ 3 og 4

sosial kontroll og æresmotivert vold vil kunne gå foran de generelle reglene i flertallets lovforslag innenfor det avgrensede området loven gjelder.⁴⁰ Det vil bare være aktuelt i tilfeller der regelverkene har overlappende anvendelsesområde.

10.5.3 Nødvendighetsvilkåret

Deling etter lovforslaget kan bare skje hvis det er nødvendig for å forebygge kriminalitet som inngår i forebyggingsformålene, jf. lovforslaget § 4. Vilkåret om nødvendighet fremgår av lovforslaget § 6 første og andre ledd, og må forstås i sammenheng med vilkåret om forholdsmessighet som er fastsatt i samme paragraf, se nærmere i punkt 10.5.5 nedenfor.

Vilkåret om nødvendighet innebærer at den ansatte i forvaltningsorganet må vurdere hva som kan oppnås ved å dele opplysninger til et annet forvaltningsorgan, opp mot hva som kan oppnås gjennom andre alternativer. Det er bare dersom forebyggingsformålet ikke kan oppfylles i tilstrekkelig grad uten å dele personopplysningene at deling er nødvendig. Det innebærer at det må vurderes om bekymringen for kriminalitet kan forebygges tilstrekkelig gjennom virkemidler som organet har til rådighet innenfor sitt mandat og sine oppgaver. Hvis organet har gode nok virkemidler tilgjengelig, er ikke informasjonsdeling nødvendig. Dersom forvaltningsorganet derimot vurderer at personen trenger et tiltak fra det offentlige som avgiverorganet ikke selv har myndighet til å iverksette, kan det være nødvendig å dele opplysningene med et organ som har slik myndighet. En skole vurderer for eksempel at en

elev trenger én til én-oppfølgning i kommunal regi. I så fall vil det kunne være nødvendig for skolen å dele taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger med det relevante kommunale organet som har et slikt tiltak.

Dersom det er mulig å oppnå forebyggingsformålet godt nok ved å drøfte saken med et annet organ anonymt, vil det ikke være nødvendig å dele personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger.

Nødvendighetskravet skal ikke forstås slik at delingen alltid skal skje med sikte på et konkret tiltak eller en bestemt form for oppfølging av personen fra det offentlige side. Informasjonsdeling etter loven kan skje i forbindelse med *gjennomføring* av et konkret tiltak som for eksempel én til én-oppfølgning. Det kan også være nødvendig med gjensidig deling mellom to eller flere forvaltningsorganer for å kunne foreta en risikovurdering i fellesskap. Målet kan være å foreta en felles vurdering av hvilke tiltak som eventuelt bør settes inn, eller å få en god nok oversikt over enkeltpersonens situasjon. Nødvendighetsvilkåret gjelder ikke bare i vurderingen av om det overhodet kan deles personopplysninger og dele taushetsbelagte opplysninger om en person. Vilkåret gjelder også ved vurderingen av hvem opplysningene skal

Boks 10.9 Eksempel på vurdering av nødvendighetsvilkåret

Barneverns- og helsenemnda har besluttet at en ungdom på 14 år skal oppholde seg på en behandlingsinstitusjon for ungdom, jf. barnevernsloven § 6-2 første ledd bokstav a).

Ungdommen har en historikk med grove voldslovbrudd, ran og vold mot offentlig tjenesteperson. Bufetat har funnet plass på en barnevernsinstitusjon som er lokalisert i en bygdekommune. Kommunen ligger i en geografisk driftsenhet i politiet der det tar to timer med utrykning for å komme til bygda. Politikontakten er i kommunen hver onsdag mellom kl. 10 og 12.

Bufetat finner det nødvendig og forholdsmessig å informere lokalt politi om at ungdommen skal plasseres i bygda av hensyn til å forebygge ny kriminalitet.

Dette er ikke et uttømmende eksempel. Lovens vilkår og informasjonsdelingsadgangen må vurderes konkret av den ansatte med taushetsplikt og den behandlingsansvarlige.

⁴⁰ Lov om særskilt innsats mot negativ sosial kontroll vil virke som *lex specialis* innenfor sitt virkeområde i saker om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.

deles med og hvilke konkrete personopplysninger som skal deles. Dette er presisert i lovforslaget § 6 andre ledd. Personkretsen som gis tilgang til opplysningene skal ikke være større enn det som er nødvendig for å oppnå formålet. I tverretatlige møtefora for å forebygge kriminalitet må det derfor være bevissthet rundt hvem som trenger å være til stede når det deles personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger etter loven. Videre må den enkelte ansatte i et forvaltningsorgan ha et bevisst forhold til hvilke konkrete opplysninger det faktisk er nødvendig å dele for å oppnå forebyggingsformålet.

Informasjonsdelingen vil som oftest knytte seg til taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger om gjerningspersonen eller den antatte fremtidige gjerningspersonen, det vil si barnet og ungdommen som kan begå kriminalitet, personen som har en risiko for å gjennomføre eller bidra til å gjennomføre voldelig ekstremisme og den som kan komme til å utsette en nærstående for vold og overgrep. For forebygging av vold og overgrep i nære relasjoner, vil personopplysningene og de taushetsbelagte opplysningene like ofte kunne gjelde den antatt volds- og overgrepsutsatte. Det hører under nødvendighetsvilkåret og den enkelte yrkesutøvers skjønn å vurdere om det er nødvendig og forholdsmessig å dele taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger også om andre personer. Det vil typisk kunne være nødvendig å dele taushetsbelagte personopplysninger om barn, søsken og andre tredjepersoner hvis slik deling er nødvendig for å forebygge handlingene. Informasjon om personer som vedkommende omgås eller har kontakt med vil eksempelvis også kunne være relevant for å vurdere risikoen for fremtidig kriminalitet.⁴¹

10.5.4 Medvirkning

Informasjonsdeling etter ekspertgruppens lovforslag vil medføre at dagens praksis med informasjonsdeling for kriminalitetsforebygging på bakgrunn av samtykke opphører. Flertallet mener at dette ikke må medføre at informasjonsdeling skjer uten at personen opplysningen gjelder kjenner til det og får anledning til å medvirke før deling skjer. En informasjonsdelingspraksis uten medvirkning vil ikke være tillitsskapende, vil ikke føre til mer og bedre forebygging og vil kunne være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser etter FNs barnekonvensjon. Av den grunn foreslår flertallet

en bestemmelse om rett til medvirkning i lovforslaget § 5. Bestemmelsen er utformet relativt detaljert for å gi veiledning til de som skal anvende loven.

Informasjonsdeling i medhold av loven skal som utgangspunkt kun skje etter at personen opplysningene gjelder har medvirket. Kunnskapsinnhentingens vår underbygger at hjelp til enkeltpersoner vanligvis ikke fungerer når hjelpen ikke er ønsket. Informasjon skal ikke deles for delingens skyld, og det skal ikke deles mer informasjon enn det som er nødvendig av hensyn til forebyggingsformålet. Krav om medvirkning fra den opplysningen gjelder vil bidra til å hindre ulovlig, unødvendig og uforholdsmessig deling.

Medvirkning fra den opplysningen gjelder har en viktig funksjon ved at korrektheten av opplysninger kan bli verifisert og misforståelser og misoppfatninger kan bli oppdaget på et tidlig stadium. De fleste personer ønsker å bli involvert i spørsmål som angår dem, og å ha innflytelse over hvordan opplysninger som gjelder dem blir behandlet og eventuelt delt. Mange i målgruppene som ekspertgruppen har snakket med gir uttrykk for at det er særlig skadelig for tilliten dersom det deles informasjon om dem uten at de er kjent med det på forhånd.

Barn har rett til å medvirke i spørsmål som gjelder dem etter barnekonvensjonen artikkel 12. I den syvende periodiske evalueringen av Norge oppstiller FNs barnekomité en anbefaling knyttet til informasjonsdeling om at barn får anledning til å bli informert og uttrykke sine synspunkter før informasjon om dem blir delt, med mindre det å bli informert om delingen ikke er til barnets beste.⁴² Flertallet mener at medvirkning fra barn og barnets foresatte må være lovens hovedregel. Med ordlyden «foresatt» menes den som har foreldreansvaret for den mindreårige, jf. verge-målsloven § 16. Dersom den mindreårige har en oppnevnt verge, regnes vergen som den mindreåriges foresatte etter loven. Før en ansatt i et organ vurderer å dele taushetsbelagte personopplysninger med et annet organ, må den ansatte forespørre hva personen, og dens foresatte for personer under 18 år, mener om spørsmålet. Dersom medvirkning fra barnets foresatte ikke vil være til barnets beste, for eksempel fordi det er en risiko for at barnet vil bli utsatt for æresrelatert vold eller oppdragervold etter medvirkningen, skal medvirkning fra foresatte unnlates.

⁴¹ Se nærmere om deling av opplysninger om tredjepersoner i punkt 10.5.8.

⁴² Se UN Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the seventh periodic report of Norway. CRC/C/NOR/C/7 22. juli 2025 punkt 14 bokstav f).

Medvirkning forutsetter at personen gis en forklaring i en form som vedkommende kan forstå på et klart og tilgjengelig språk som tar hensyn til vedkommendes alder og forutsetninger. Informasjonen som gis må omfatte hva som vurderes delt, hvorfor informasjonsdeling vurderes, hvem opplysningene vurderes delt med og hvilke mulige konsekvenser delingen kan få. Barn og unge skal få informasjon som er tilpasset deres alder og modenhet.

Lovforslagets krav om medvirkning skal forstås som noe mer enn et krav om å bare å informere den opplysningene gjelder og innhente et ja eller nei til informasjonsdeling. Medvirkningen skal gi personen mulighet til reelt å påvirke vurderingene av om opplysninger skal deles. Personen skal gis anledning til å korrigere faktiske feil og misforståelser og å komme med synspunkter blant annet om hvilke opplysninger som er relevante å dele, og hvilke mottakere det er nødvendig å dele informasjonen med. Personen skal gis anledning til å beskrive forhold som kan påvirke vurderingen av nødvendighet og forholdsmessighet av deling, herunder mulig risiko knyttet til informasjonsdeling. For eksempel kan det være risiko knyttet til frykt for represalier eller eskalering av vold og overgrep i nære relasjoner.

Reell medvirkning etter lovforslaget § 5 innebærer ikke et krav om at det skal være aktiv og omfattende deltakelse fra personen opplysningene gjelder i alle saker. Barn, unge og voksne kan også medvirke ved å gi uttrykk for at de ønsker begrenset involvering i informasjonsdelingsspørsmålet, og at organet selv vurderer hvilke opplysninger som er nødvendige å dele innenfor lovens vilkår. Et slikt ønske kan være et uttrykk for tillit, og bør respekteres så langt det er forenlig med forsvarlig saksbehandling.

Det må dokumenteres at personen har fått tilpasset informasjon og har valgt å begrense sin deltakelse, jf. lovforslaget § 12. Et slikt ønske om begrenset involvering kan være særlig relevant i situasjoner der personen står i en krevende situasjon, er redd, ambivalent eller ønsker hjelp, men ikke orker å delta i delingsvurderingen.

Medvirkning før deling bør ses i sammenheng med etterfølgende informasjon som skal gis den registrerte etter lovforslaget § 12 tredje ledd. Den registrerte bør, så langt det er forsvarlig og det ikke er grunnlag for unntak etter personopplysningsloven § 16 eller personvernforordningen artikkel 14, få informasjon om informasjonsdelingen faktisk skjedde, hvilke mottakere som mottok opplysninger, hva formålet med delingen var, samt hva som er videre plan eller oppfølging. Slik

etterfølgende informasjon er viktig av hensyn til tillit, forutberegnelighet og muligheten til å korrigere misforståelser. Underretningen i etterkant er særlig viktig i saker der medvirkning før deling måtte begrenses eller utsettes på grunn av risiko, fordi det hastet eller på grunn av andre tungtveiende hensyn.

En praktisk problemstilling oppstår når en enkeltperson vurderes for drøfting i et tverretattlig samarbeidsforum for kriminalitetsforebygging. I et slikt tilfelle vil det regelmessig være aktuelt at flere ulike organer deler personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger. Hvert organ har etter lovforslaget ansvaret for å sørge for at kravet til medvirkning er oppfylt før det eventuelt deles opplysninger. Organene må imidlertid kunne samordne seg slik at et organ gjennomfører medvirkningen på vegne av alle organene, og at de øvrige organene blir informert om eventuelle synspunkter personen har. Medvirkningen bør i et slikt tilfelle som hovedregel gjennomføres av den tjenesten eller personen som har best relasjon og tillit hos barnet eller den voksne, forutsatt at vedkommende har tilstrekkelig kompetanse og oversikt til å gi korrekt informasjon om rammene for deling. Det kan bidra til tryggere kommunikasjon, bedre forståelse og mer treffsikre vurderinger, samt bidra til at vedkommende ikke blir kontaktet av en rekke ulike organer. Dersom medvirkning gjennomføres av andre enn den som kjenner personen best, bør det vurderes hvordan dette kan gjøres på en måte som ikke skaper unødig utrygghet eller misforståelser.

Loven fastsetter ikke andre unntak fra retten til medvirkning enn eksisterende unntak fra retten til informasjon etter personvernregelverket. Flertallet mener at eksisterende unntak fra retten til informasjon i personopplysningsloven og personvernforordningen vil kunne være aktuelle og er tilstrekkelige. Dersom det for eksempel er en konkret begrunnet mistanke om at et barn er i kontakt med et kriminelt nettverk, og at medvirkning i informasjonsdelingsspørsmålet vil sette barnet eller andre personer i fare, vil medvirkning og informasjon om behandlingen av personopplysninger kunne unnlates i medhold av unntaket i personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav a) eller c).

Særlige forhold gjør seg gjeldende for medvirkning til informasjonsdeling fra en antatt voldsutøver. Hovedregelen etter lovforslaget er at informasjonsdeling kun skal skje etter medvirkning fra den opplysningen gjelder. Dersom slik medvirkning vil være farlig for den antatt voldsutsatte, kan medvirkning unnlates i medhold av unntaket i personopplysningsloven § 16 bokstav c) eller f). Det

vises til gjennomgangen av mulige unntak fra retten til informasjon i tabellen under. Flertallet vil igjen fremheve at hjelp fungerer best hvis den er ønsket fra den som trenger hjelp.

På forebyggingsområdet voldelig ekstremisme kan det være viktige grunner til at medvirkning ikke skal skje. Medvirkning kan unnlates etter reglene i personopplysningsloven § 16. Hvis

medvirkning vil føre til at individer kan fremskynde planene om voldelig ekstremisme, kan medvirkning unnlates. Det er den enkelte yrkesutøver som er nærmest til å vurdere om medvirkning kan unnlates etter en av unntakene i personopplysningsloven § 16 eller i personvernforordningen. For en oversikt over unntakene, vises det til tabell 10.1.

Tabell 10.1 Oversikt over unntak fra retten til informasjon i personopplysningsloven og personvernforordningen og forholdet til medvirkningsbestemmelsen i lovforslaget

Personopplysningsloven		Eksempler på unnlatt medvirkning
Opplysninger som er av betydning for utenrikspolitiske eller nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser.	Personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav a).	Medvirkning vil kunne avsløre at norske myndigheter har fått tilsendt etterretningsprodukter om en person i en radikaliseringsprosess fra et alliert land. I et slikt tilfelle kan medvirkning og informasjon til den registrerte før informasjonsdelingen unnlates.
Opplysninger som det er påkrevd å hemmeligholde av hensyn til forebygging, etterforskning, avsløring og rettslig forfølgning av straffbare handlinger.	Personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav b).	Medvirkning vil kunne avsløre en pågående undercoveroperasjon, vil kunne avsløre kommunikasjonskontroll eller det foreligger andre viktige grunner til å unnlate medvirkning til informasjonsdeling av hensyn til en pågående straffesak. I et slikt tilfelle kan medvirkning og informasjon til den registrerte før informasjonsdelingen unnlates.
Opplysninger som det må anses utilrådelig at den registrerte får kjennskap til av hensyn til vedkommendes helse eller forholdet til personer som står vedkommende nær.	Personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav c).	Medvirkning vil kunne forverre vedkommendes helsesituasjon eller ødelegge et forhold mellom for eksempel et barn og en foresatt. I et slikt tilfelle kan medvirkning og informasjon til den registrerte før informasjonsdelingen utelates.
Opplysninger som i lov eller med hjemmel i lov er underlagt taushetsplikt.	Personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav d).	Dersom medvirkning ikke kan skje uten å avsløre taushetsbelagte opplysninger om andre personer, vil medvirkning kunne unnlates. Unntaket er særlig aktuelt ved spørsmål om medvirkning fra tredjepersoner som det deles opplysninger om, se nærmere i punkt 10.5.8.2.
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.	Personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav e).	Dersom medvirkning ikke kan skje uten å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser innad i et forvaltningsorgan, vil medvirkning kunne unnlates. Unntaket anses lite aktuelt etter lovforslaget.
Opplysninger som det vil være i strid med åpenbare og grunnleggende private eller offentlige interesser å informere om.	Personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav f).	Dersom medvirkning vil gi fare for eskalerende vold, hevn eller for eksempel at noen begår et terrorangrep, kan medvirkning unnlates etter bestemmelsen.

Tabell 10.1 Oversikt over unntak fra retten til informasjon i personopplysningsloven og personvernforordningen og forholdet til medvirkningsbestemmelsen i lovforslaget

Personvernforordningen		Eksempler på unnlatt medvirkning
Det er umulig eller uforholdsmessig byrdefullt å informere den registrerte.	Personvernforordningen artikkel 14 nr. 4 bokstav b).	Dersom medvirkning ikke kan skje uten å gjøre svært byrdefulle undersøkelser for å få tak i personen, kan medvirkning unnlates. Unntaket kan være aktuelt både når det gjelder medvirkning fra personen forebyggingen retter seg mot og medvirkning fra tredjepersoner som det deles opplysninger om. Når det gjelder personen forebyggingen retter seg mot, presiseres det at det skal være en høy terskel for å anvende unntaket. Formålet med informasjonsdeling er å iverksette tiltak for å forebygge fremtidig kriminalitet. Hvis personen ikke er å oppdrive, vil det mest sannsynlig ikke være nødvendig med informasjonsdeling.

Etter ekspertgruppens syn vil de eksisterende unntakene i personopplysningsloven og personvernforordningen oppfylle behovet for unntak fra retten til medvirkning ved informasjonsdeling. Flertallet har vurdert om det er behov for å lovfeste andre unntak. Nye unntak vil i så fall være unntak i medhold av personvernforordningen artikkel 23. Siden eksisterende unntak vurderes å oppfylle behovet, og unntak etter artikkel 23 krever omfattende utredning etter artikkel 23 nr. 2, foreslår ikke flertallet det.

Boks 10.10 Flertallets forslag om medvirkning

Flertallet foreslår

- at reell medvirkning fra den opplysningen gjelder skal være lovens hovedregel
- at unntakene fra medvirkning følger av tilsvarende unntak fra retten til informasjon i personopplysningsloven § 16 og personvernforordningen artikkel 14 (5), og det skal være en høy terskel for å anvende unntakene

10.5.5 Forholdsmessighetsvilkåret

Inngrep i retten til privatliv og i personvernet kan kun skje når det er nødvendig i et demokratisk samfunn. Dette innebærer et krav om nødvendighet og forholdsmessighet. Flertallet mener at nødvendighetsvilkåret og forholdsmessighetskravet må fremgå direkte av lovens ordlyd. Dette er foreslått inntatt i lovforslaget § 6 første og andre ledd. Vilkåret om nødvendighet er behandlet over i kapittel 10.4.3. Flertallet anser det som helt sentralt at deling av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger for å forebygge kriminalitet bare skal skje når det er forholdsmessig. Både personopplysningenes karakter og at bakgrunnen for delingen er bekymring for at personen vil begå fremtidig kriminalitet kan gjøre informasjonsdelingsformålet inngripende.

For å understreke kravet om forholdsmessighet fremgår det i formålsbestemmelsen i § 1 andre ledd at personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger kan deles bare når det er nødvendig og forholdsmessig.

Vilkåret om forholdsmessighet i lovforslagets § 6 første ledd er utformet slik at deling bare kan skje dersom «formålet med delingen veier tyngre enn hensynet til personvernet og taushetsplikten.» Vilkåret innebærer at det skal foretas en konkret avveining mellom det som kan oppnås ved å dele på den ene siden, og ulempene det vil medføre for den enkeltes personvern og hensynene som begrunner taushetsplikten på den andre siden.

Hensynene som begrunner taushetsplikten, er blant annet hensynet til personvern som nevnes spesifikt i lovforslaget § 6 første ledd. Videre er tilliten mellom en enkeltperson og et forvaltningsorgan et sentralt hensyn som begrunner taushetsplikten. Hvis det er risiko for at en person kan komme til å avstå fra å motta hjelp fra det offentlige hjelpeapparatet på grunn av deling av opplysninger, vil det tale mot at deling er forholdsmessig. Dersom en person avstår fra å motta hjelp kan det være risiko for at forebyggingen blir dårligere enn om opplysninger ikke blir delt. Informasjonsdelingen med andre forvaltningsorganer av hensyn til forebygging av kriminalitet må etter en konkret vurdering veie tyngre enn hensynene som begrunner taushetsplikten for at deling av opplysninger skal kunne skje.

Dersom hensynet til taushetsplikten i det enkelte tilfellet, for eksempel tillitsforholdet mellom helsepersonell og pasient, veier tyngre enn formålet med delingen, skal ikke personopplysningene og de taushetsbelagte opplysningene deles. Det er den enkelte yrkesutøver som må foreta avveiningen, men det er ikke noe i veien for at vedkommende rådfører seg med kollegaer og ledere innad på samme tjenestested.

I forholdsmessighetsvurderingen vil yrkesutøveren måtte vurdere mulige konsekvenser ved å dele opplysningene opp mot mulige følger ved ikke å dele. Hvis informasjonsdeling for eksempel vil kunne føre til at pasienten slutter å møte til behandling og «går under jorden», vil risikoen for det måtte vurderes opp mot eventuelle fordeler med tiltakene som kan iverksettes etter deling. Dersom informasjonsdelingen medfører en risiko for en forverring av situasjonen, for eksempel ved at personen kan bli satt i fare, vil det ha stor vekt. I en del tilfeller kan man risikere at informasjonsdeling kan ha motsatt effekt.

Flertallet har videre funnet grunn til å presisere i lovforslaget § 6 andre ledd at «[d]eling skal begrenses til det som er nødvendig og forholdsmessig, både når det gjelder hvilke opplysninger som deles og hvem de deles med.» Dette er for å tydeliggjøre at det ikke bare skal gjøres en generell vurdering av om det er nødvendig og forholdsmessig å dele opplysninger om en person for å forebygge kriminalitet. Det stilles i tillegg krav til det at skal vurderes konkret hvilke opplysninger som det er nødvendig å dele for å oppnå formålet. I tillegg skal opplysningene ikke gis til flere organer eller til en større krets av personer enn det som er nødvendig. Formuleringen klargjør at nødvendighetsvilkåret og forholdsmessighetsvilkåret må være oppfylt for delingen til hver enkelt per-

son det deles med og for alle de konkrete opplysningene som deles.

Forholdsmessighetsvilkåret skal vurderes av den enkelte ansatte før deling. Hvis en pasient for eksempel har betrodd seg til sin behandler og bedt om at informasjonen ikke deles videre og behandleren har forvisset pasienten om at opplysningen ikke skal deles, vil deling uten pasientens medvirkning være et tillitsbrudd. Et slik tillitsbrudd vil sjelden være mindre viktig enn forebyggingsformålet i forholdsmessighetsvurderingen. Det er likevel den enkelte yrkesutøveren som må ta denne vurderingen i tråd med yrkesetikken som gjelder for vedkommende.

I forholdsmessighetsvurderingen er det relevant hvordan personen opplysningene gjelder stiller seg til at opplysningene deles. Dersom personen motsetter seg deling, så vil det tale mot at det er forholdsmessig å dele. Deling mot personens vilje vil kunne oppleves mer inngripende, og vil lettere kunne gå ut over tilliten personen har til forvaltningsorganet som deler, og eventuelt også den generelle tilliten til det offentlige, enn om det deles etter enighet med vedkommende. Dersom personen trekker seg unna det offentlige hjelpeapparatet, kan det være en fare for at risikoen for kriminaliteten som skal forebygges øker og ikke reduseres som følge av delingen. Dette innebærer ikke at det alltid vil være uforholdsmessig å dele ellers taushetsbelagte opplysninger når personen motsetter seg deling, men hensynene som taler mot deling blir mer tungtveiende. Det må gjøres en konkret og realistisk vurdering av de sannsynlige konsekvensene det vil ha å dele, og dette må avveies mot konsekvensene det vil ha om det ikke deles.

Dersom personen opplysningene gjelder sier seg enig i at opplysninger kan deles, innebærer ikke det at det uten videre kan legges til grunn at deling vil være forholdsmessig. Det vil generelt være en skjevhet i styrkeforholdet mellom forvaltningsorganet som vurderer å dele informasjon for å forebygge kriminalitet og enkeltpersonen. Personer som står i risiko for å begå kriminalitet som omfattes av lovforslaget vil ofte også være sårbare og utsatte personer. Forvaltningsorganet plikter å sørge for at hensynet til personvern og hensynene som begrunner taushetsplikten uansett blir tilstrekkelig vektlagt i forholdsmessighetsvurderingen også dersom personen ikke motsetter seg at det deles.

I en forholdsmessighetsvurdering mellom hensynet til respekt for den enkeltes privatliv og personvern på den ene siden og hensynet til å forebygge kriminalitet på den andre siden, vil

alvorlighetsgraden og mulig fremtidig skadeomfang ha betydning. Jo mer alvorlig kriminalitet det er bekymring for, desto mer vekt må hensynet til forebygging tillegges i vurderingen. Hvis bekymringen for eksempel gjelder at noen kan begå et terrorangrep, vil det potensielle skadeomfanget ha meget stor vekt i en forholdsmessighetsvurdering.

Forholdsmessighetsvurderingen vil kunne bli svært ulike mellom de tre kriminalitetsområdene, men også innenfor hvert av områdene avhengig av hva bekymringen gjelder. I noen saker kan forebyggingsformålet gjelde en konkret mulig hendelse der de mulige konsekvensene om risikoen materialiserer seg er relativt tydelige. I andre saker kan det være tale om en kumulativ bekymring knyttet til en gradvis utvikling, for eksempel blant barn og unge, hvor konsekvensene om utviklingen får fortsette er usikker. Vurderingen av sannsynlighet og alvorlighetsgrad av mulige fremtidige hendelser må gjøres konkret, og det må vurderes hvordan risikoen vil bli påvirket av informasjonsdelingen.

I forholdsmessighetsvurderingen er også enkeltpersonens sårbarhets- og beskyttelsesfaktorer relevante. Dersom det foreligger en konkret begrunnet bekymring, men vedkommende har en rekke beskyttelsesfaktorer og et etablert nettverk rundt seg, kan det tale mot at informasjonsdeling er nødvendig og forholdsmessig. Ved vurderingen av sårbarhets- og beskyttelsesfaktorer, vil alder være et relevant moment. Graden av bekymring vil være ulik om en handling er begått av eksempelvis en niåring, sammenlignet med en 19-åring.

Tidsaspektet knyttet til potensielle hendelser som skal forebygges vil også ha betydning. Dersom det som skal forebygges er nært forestående i tid, vil det måtte hensyntas i forholdsmessighetsvurderingen. Flertallet vil fremheve at utformingen av bestemmelsene om informasjonsdeling gir adgang til å foreta konkrete og skjønsmessige vurderinger i hvert enkelt tilfelle.

Dersom en profesjonsutøver mistenker alvorlig vold mot et spedbarn, vil det være lite tid til rådighet for å gjøre ytterligere undersøkelser før informasjonen tas opp med andre relevante instanser. Dette kan stille seg annerledes om det mistenkes vold og overgrep i en voksen partnerrelasjon, selv om det også i slike tilfeller kan haste med tiltak. Når en voksen person utsettes for vold kan det være viktig å involvere personen i spørsmål om informasjonsdeling for at eventuelle tiltak skal kunne ha god effekt. Både i nødvendighets- og forholdsmessighetsvurderingen samt i vurde-

ringen av «kan»-skjønnnet etter lovens bestemmelser, kan det tas hensyn til de konkrete forholdene i saken, inkludert hvor mye informasjonsdelingen haster.

Kvaliteten på informasjonen som bekymringen bygger på har også betydning. Det bør utvises større forsiktighet med å dele informasjon som ikke er verifisert eller som stammer fra usikre kilder. Hvordan informasjonen har kommet til den ansattes kunnskap kan også ha betydning. For eksempel vil det lettere kunne være forholdsmessig å dele informasjon om observasjoner en ansatt i et forvaltningsorgan har gjort selv, sammenlignet med å dele en betroelse som vedkommende har mottatt under lovnad om taushet. Deling av opplysninger som har karakter av betroelser vil i større grad kunne sette tilliten mellom forvaltningsorganet og enkeltpersonen i spill enn andre opplysninger.

Flertallets lovforslag forutsetter at vilkårene for ulike opplysningsplikter, for eksempel meldeplikt til barnevernet og avvergingsplikten etter straffeloven § 196 ikke er oppfylt. Handlingsrommet som ble beskrevet over forutsetter at vilkårene i slike plikter ikke er oppfylt og at det ikke foreligger en rettslig plikt til å dele personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c).

10.5.6 Særlig om «kan-skjønnnet»

Flertallet har kommet til at loven bør hjemle en informasjonsdelingsadgang og ikke en informasjonsdelingsplikt. Informasjonsdelingsadgangen etter lovforslaget skiller seg fra opplysnings- og meldeplikter som for eksempel avvergingsplikten og meldeplikten til barnevernet. En informasjonsdelingsplikt ville eventuelt måtte hjemles i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c) og ikke i bokstav e). Etter ekspertgruppens syn er en plikt til å dele taushetsbelagte personopplysninger verken nødvendig eller samarbeidsfremmende i en lov som gjelder kriminalitetsforebygging.

Lovforslaget er utformet slik at dersom vilkårene for deling er oppfylt, inkludert kunnskapskravet, nødvendighetsvilkåret, forholdsmessighetsvilkåret og kravet om medvirkning fra den det gjelder, så «kan» informasjonsdeling skje, se § 4. Det er den enkelte ansatte i et forvaltningsorgan som må vurdere om informasjonsdeling skal skje dersom vilkårene er oppfylt i det aktuelle tilfellet. Det bør etter ekspertgruppens syn overlates til en yrkesetisk vurdering å avgjøre om det er hensiktsmessig å dele opplysninger. Slike yrkesetiske vurderinger kan slå ulikt ut i forskjellige organer. Ulík

fagbakgrunn kan føre til ulik vektning av hensynene for og imot deling av informasjon. At spørsmålet om deling er overlatt til skjønn, betyr at hensynet til kriminalitetsforebygging ikke gis forrang foran andre relevante hensyn når vilkårene i loven er oppfylt. For eksempel kan det i vurderingen av om opplysningene bør deles være relevant å legge vekt på en eventuell risiko for at personen opplysningen gjelder vil kunne trekke seg tilbake og ikke motta nødvendig hjelp fra det offentlige. Slike hensyn er relevante også i vurderingen av vilkårene om nødvendighet og forholdsmessighet. Men fordi bestemmelsen bare gir en opplysningsrett og ikke en opplysningsplikt, kan yrkesutøveren legge avgjørende vekt på hensynene som taler mot deling selv om vilkårene om nødvendighet og forholdsmessighet vurderes som oppfylt. Dette handlingsrommet eksisterer bare når ikke andre eksisterende plikter til å avverge eller melde fra uavhengig av taushetsplikt, slår inn.

Dersom en yrkesutøver holder det som sikkert eller mest sannsynlig at det vil bli begått et lovbrudd som er omfattet av avvergingsplikten i straffeloven § 196, kan ikke vedkommende fritt velge å unnlate å handle selv om han eller hun mener det er best i samsvar med egen yrkesetikk å la være å foreta seg noe. Men dersom det er tid til det, og det er det mulige offeret som er pasient eller klient, kan det være forsvarlig – og ofte nødvendig – å konferere med vedkommende før man for eksempel kontakter politiet. I noen tilfeller kan det være mulig å avverge lovbruddet eller følgen av det «på annen måte», for eksempel ved å formidle kontakt med et krisesenter.

Typene lovbrudd som regnes opp i straffeloven § 196 kan være omfattet av alle kriminalitetsområdene som omfattes av forslaget til lov om informasjonsdeling.

Voldelig ekstremisme kan for eksempel omfatte terror (straffeloven § 131 flg.), grov kroppsskade (§ 274), drap (§ 275) eller fremkalling av fare for allmennheten (§ 355). *Vold og overgrep i nære relasjoner* kan for eksempel inkludere tvangsekteskap (straffeloven § 253), grov frihetsberøvelse (§ 255), barneekteskap (§ 262 andre ledd), grov kroppsskade (§ 274), drap (§ 275), mishandling i nære relasjoner (§ 282), kjønnslemlestelse (§ 284), voldtekt (§ 291 flg.) eller seksuelle overgrep mot barn (§ 299, § 303, § 312 og § 314). *Kriminalitet som begås av barn og unge* kan omfatte en rekke av de lovbruddene som er regnet opp i § 196.

Meldeplikten til barnevernet gjelder allerede der det er «grunn til å tro» at nærmere bestemte vilkår er oppfylt. *Vold og overgrep i nære relasjoner* overfor barn vil i mange tilfeller føre til meldeplikt

Boks 10.11 Eksempel på utøvelse av «kan»-skjønnet

En psykolog ansatt i spesialisthelsetjenesten deltar i en tverretattlig ansvarsgruppe om en 15-åring. Vedkommende deltar sammen med representanter fra skolen, barnevernet og konfliktrådet.

Psykologen vurderer at lovens vilkår for informasjonsdeling er oppfylt. Hun vurderer likevel at informasjonsdeling i for stor grad vil gå utover relasjonen mellom pasient og behandler. Selv om informasjonsdeling vil virke positivt for kriminalitetsforebyggingen frykter psykologen at det kan føre til at pasienten blir mindre tilgjengelig for behandling av problemene han har med sin psykiske helse. Psykologen anser det etter en konkret vurdering ikke som hensiktsmessig å dele informasjon i medhold av loven.

I denne situasjonen, skal psykologen foreta en selvstendig yrkesetisk vurdering av enten å dele informasjon eller ikke dele.

Dette er ikke et uttømmende eksempel. Lovens vilkår og informasjonsdelingsadgangen må vurderes konkret av den ansatte med taushetsplikt og den behandlingsansvarlige.

fordi det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller utsatt for annen alvorlig omsorgssvikt jf. barnevernsloven § 13-2 første ledd bokstav a). Kriminalitet som begås av barn kan føre til at det oppstår meldeplikt til barnevernet hvis et barn har utsatt sin utvikling for alvorlig fare ved å begå alvorlige eller gjentatte lovbrudd (§ 13-2 første ledd bokstav d). I noen tilfeller vil også et barn som begår kriminalitet, være utsatt for menneskehandel. Da er det meldeplikt til barnevernet etter § 13-2 første ledd bokstav e). Menneskehandelen vil ofte anses som grov (straffeloven § 258) når offeret er under 18 år, og da vil det også oppstå avvergingsplikt etter straffeloven § 196.

Selv om det ikke oppstår avvergingsplikt eller meldeplikt direkte, kan det i noen tilfeller være så uforsvarlig å la være å handle at det kan oppstå *arbeidsrettslig eller strafferettslig ansvar*. I Borgarting lagmannsretts dom av 10. desember 2021 (LB-2021-25070) ble Oslo kommune dømt til foretaksstraff for grovt uaktsomt brudd på tjeneste-

plikt (straffeloven § 172 jf. § 171 jf. § 27). Kommunen hadde ikke satt i verk tilstrekkelige tiltak for å hindre at et barn som var under kommunens omsorg, ble utsatt for seksuelle overgrep fra en stefar. Barnet mottok også narkotika fra stefaren.

10.5.7 Alminnelige og særlige kategorier av personopplysninger

I et supplerende rettsgrunnlag etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e) burde det fremgå «hvilken type opplysninger som skal behandles», jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 3. Typen personopplysninger som kan deles er uttømmende opplistet i § 8 i lovforslaget. Det kan ikke deles andre opplysninger enn de opplistede.

Flertallet foreslår å regulere behandlingen av særlige kategorier av personopplysninger i lovens § 9. Etter denne bestemmelsen må for det første lovens vilkår for å behandle alminnelige personopplysninger være oppfylt. I tillegg kreves det at behandling av personopplysninger ved å dele alminnelige personopplysninger ikke vil oppfylle formålet med deling. I § 9 listes det uttømmende opp hvilke særlige kategorier av personopplysninger som kan deles etter loven når vilkårene er oppfylt.

Årsaken til at lovforslaget skiller mellom vilkårene for å dele henholdsvis personopplysninger og særlig kategorier av personopplysninger, er personvernforordningen artikkel 9. Utgangspunktet etter artikkel 9 er at behandlingen av særlige kategorier av personopplysninger er forbudt. Etter artikkel 9 nr. 2 bokstav g) kan det fastsettes unntak i nasjonal rett fra dette forbudet når behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser. Slik behandling må «stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser», jf. artikkel 9 nr. 2 bokstav g).

Følgende er uttalt om bestemmelsen i juridisk teori:

Siden det her dreier seg om unntak fra det generelle forbudet mot behandling av særlige kategorier personopplysninger, bør det kunne legges til grunn et relativt strengt krav til det rettslige grunnlaget. Legalitetsprinsippet tilsier at det må kunne stilles strengere krav til klarhet for det rettslige grunnlaget for behandling av særlige kategorier av personopplysninger enn for behandling av andre kategorier

personopplysninger. Dette betyr at det vil være rimelig å stille strengere krav til det nasjonale rettsgrunnlaget etter art. 9 nr. 2 bokstav g) enn til det supplerende rettsgrunnlaget i art. 6 nr. 3 jf. nr. 1 bokstav e).⁴³

Flertallet legger til grunn at det bør være et strengere vilkår for å behandle særlige kategorier av personopplysninger enn alminnelige personopplysninger etter lovforslaget. Flertallet har valgt å markere terskelen med vilkåret når «deling av alminnelige personopplysninger ikke vil oppfylle formålet med delingen». Terskelen svarer til vilkåret strengt nødvendig. Det innebærer at den enkelte yrkesutøver må spørre seg om det er tilstrekkelig å dele personopplysninger for å oppnå formålet. Hvis svaret på det er ja, kan formålet oppnås med et mindre inngripende tiltak. Da vil vilkåret for behandling av særlige kategorier av personopplysninger ikke være oppfylt.

De særlige kategoriene personopplysninger som det kan være mest aktuelt å dele når det er helt nødvendig for forebyggingsformålet vil være opplysninger knyttet til helse og politiske, religiøse og filosofiske oppfatninger. Helseopplysninger kan være relevante innenfor alle tre kriminalitetsområder, mens politiske, religiøse og filosofiske oppfatninger vil være mest relevante der det kan være en risiko for voldelig ekstremisme.

Det kan også deles opplysninger etter personvernforordningen artikkel 10, om straffedommer og lovovertridelser, når det er nødvendig for forebyggingsformålet.

Lovforslaget § 8 andre ledd fastslår at det ikke kan deles geolokaliserende opplysninger om personer med adressesperre etter folkeregisterloven § 10-4 og beskyttelsesinstruksen. Opplysninger om slike personers adresse og oppholdssted kan sette personen i livsfare dersom de kommer på avveie. Taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 andre ledd første punktum vil i utgangspunktet hindre deling av slike opplysninger. Når dette lovforslaget åpner for unntak fra taushetsplikten for slike opplysninger, har flertallet funnet grunn til å presisere at geolokaliserende opplysninger ikke kan deles. Myndigheten som har besluttet adressesperre, enten politiet eller barnevernet, har foretatt en vurdering og kommet til at det er nødvendig å sperre den trusselutsattes adresse i offentlige registre. Informasjonsdeling av geolokaliserende opplysninger vil kunne sette

⁴³ Se Åste Marie Bergseng Skullerud mfl., *Personvernforordningen. Lovkommentar*, Artikkel 9. Behandling av særlige kategorier av personopplysninger, Juridika.

formålet med en slik adressesperre i fare. Som geolokalisering opplysninger regnes alle opplysninger som kan si noe om hvor en trusselutsatt befinner seg eller kommer til å befinne seg i fremtiden, eller hvor vedkommende har oppholdt seg tidligere. Dette innebærer at alle opplysninger om bosted, arbeidsplass, skole, barnehage og andre daglige oppholdssteder må beskyttes. I tillegg må andre opplysninger som kan fortelle noe om den trusselutsattes oppholdssted beskyttes, inkludert opplysninger om offentlige og private brukersteder, for eksempel opplysninger om fastlege, barnevernstjeneste og hvilket sykehus den trusselutsatte sogner til.

Som del av forbudet mot å dele geolokalisering opplysninger, må forvaltningsorganet som vurderer informasjonsdeling undersøke i folkeregisteret om vedkommendes adresse er sperret før informasjonsdeling skjer. Det er det enkelte forvaltningsorgan som må utvikle rutiner for å sørge for dette. En slik undersøkelse er særlig relevant for forebyggingsformålet vold og overgrep i nære relasjoner, men kan også tenkes å være relevant for de to andre forebyggingsformålene.

Boks 10.12 Flertallets forslag om hvilke personopplysninger og særlige kategorier av personopplysninger som kan deles

Flertallet foreslår

- at loven lister opp hvilke typer personopplysninger og særlige kategorier av personopplysninger som kan deles mellom organer omfattet av loven
- at terskelen for å dele særlige kategorier av personopplysninger skal være høyere enn for å dele alminnelige personopplysninger
- at terskelen angis slik at særlige kategorier av personopplysninger kan behandles når behandling av alminnelige personopplysninger ikke vil oppfylle formålet med delingen

10.5.8 Hvem det kan deles opplysninger om – særlig om tredjepersoner

10.5.8.1 Deling av opplysninger om personen forebyggingen rettes mot

Ved forebygging av vold og overgrep i nære relasjoner kan forebyggingen etter lovforslaget være rettet både mot en potensiell voldsutsatt og en

potensiell utøver. Ved forebygging av kriminalitet som begås av barn og unge og voldelig ekstremisme vil objektet for forebyggingen etter loven være den potensielle utøveren.

Flertallets lovforslag regulerer først og fremst deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger om personen eller personene som forebyggingen retter seg mot. Når lovens vilkår er oppfylt, kan det så langt det er nødvendig og forholdsmessig deles personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger om denne personen.

10.5.8.2 Deling av opplysninger om tredjepersoner

Lovforslaget gir også i en viss utstrekning adgang til å dele personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger om tredjepersoner, det vil si andre enn den antatt utsatte for vold og overgrep eller den potensielle utøveren. Hjemmelen for informasjonsdeling i lovforslaget § 4 er etter ordlyden ikke avgrenset til personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger bare om personen som forebyggingen etter loven er rettet mot. Det fremgår av lovforslaget § 8 første ledd bokstav e) at det kan deles personopplysninger om «familierelasjoner og andre relasjoner».

Det er ikke upraktisk at en konkret begrunnet bekymring for at en enkeltperson kan begå eller bli utsatt for kriminalitet, kan knytte seg til personens familie, omgangskrets eller andre personer vedkommende har kommet i kontakt med, for eksempel på internett. I slike situasjoner kan det være behov for å dele personopplysninger om tredjepersoner mellom forvaltningsorganer for å forebygge fremtidig kriminalitet. Forutsetningen for deling av opplysninger om tredjepersoner er at det er nødvendig og forholdsmessig, og at opplysningene om tredjepersonene er saklig forbundet med personen som det er knyttet bekymring til. Hvis for eksempel en konkret bekymring for at et barn vil begå kriminalitet har sammenheng med at en voksen forsøker å rekruttere barnet til et kriminelt nettverk, kan loven gi grunnlag for å dele opplysninger om den voksne personen.

En slik deling vil være et inngrep i tredjepersoners rett til privatliv og personvern, men kan altså kun skje når det er nødvendig og forholdsmessig for å forebygge konkrete bekymringer. Flertallet mener derfor at inngrepet er innenfor menneskerettighetenes og personvernforordningens krav.

I utgangspunktet vil retten til medvirkning etter lovforslaget § 5 også gjelde for tredjepersoner som det deles personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger om. Dersom tredjepersonen ikke skal informeres om delingen, må

Boks 10.13 Eksempler på informasjonsdeling om tredjepersoner

Eksempel 1: En lærer har observert at en elev på ungdomsskolen har begynt å henge med en eldre, tidligere straffedømt person som er en del av et organisert kriminelt nettverk. Læreren konkret begrunnede bekymring knytter seg altså til relasjonen til en navngitt tredjeperson. Læreren vurderer at det er nødvendig og forholdsmessig å dele disse opplysningene med et annet forvaltningsorgan for å forebygge handlingene, og at medvirkning fra tredjepersonen kan unnlates i medhold av personvernforordningen artikkel 14 nr. 5 bokstav d) og personopplysningsloven § 16. Hvis tredjepersonen gis anledning til å medvirke, vil taushetsbelagte opplysninger om eleven bli røpet.

Eksempel 2: En ansatt på et kommunalt brukerrom har blitt fortalt av en bruker at vedkommende blir utsatt for vold av sin kjæreste. Brukeren ønsker hjelp til å komme seg ut av den voldelige relasjonen ved å få tilgang til en egen kommunal bolig. Den ansattes konkrete begrunnede bekymring knytter seg til relasjonen til en navngitt tredjeperson. Den ansatte vurderer at det er nødvendig og forholdsmessig å dele opplysningene med et annet forvaltningsorgan for å forebygge handlingene, og at medvirkning fra tredjepersonen kan unnlates i medhold av personvernforordningen artikkel 14 nr. 5 bokstav d) og personopplysningsloven § 16.

Hvis tredjepersonen gis anledning til å medvirke, vil taushetsbelagte opplysninger om brukeren bli røpet.

Eksempel 3: En voksen person med en kognitiv funksjonsnedsettelse har begynt å pleie kontakt med en person i en kjent terrororganisasjon på internett. Personen har inngått forlovelse med den kjente terroristen og vedkommende har invitert personen til å inngå giftermål i utlandet. En ansatt i bofelleskapet der vedkommende bor, ønsker å dele denne informasjonen med politiet slik at personen kan bli nektet pass og medlemmet i terrororganisasjonen kan bli nektet innreise til Norge. Den ansattes konkrete begrunnede bekymring knytter seg til relasjonen til en navngitt tredjeperson. Den ansatte vurderer at det er nødvendig og forholdsmessig å dele disse opplysningene med politiet for å forebygge handlingene, og at medvirkning fra tredjepersonen kan unnlates i medhold av personvernforordningen artikkel 14 nr. 5 bokstav d) og personopplysningsloven § 16. Hvis tredjepersonen gis anledning til å medvirke, vil taushetsbelagte opplysninger om den voksne personen bekymringen gjelder bli røpet.

Dette er ikke uttømmende eksempler. Lovens vilkår og informasjonsdelingsadgangen må vurderes konkret av den ansatte med taushetsplikt og den behandlingsansvarlige.

det finnes et egnet unntak fra retten til medvirkning etter § 5 tredje ledd. Det vises til oversikten over unntak fra retten til medvirkning i tabell 10.13.

Det er grunn til å knytte noen særskilte kommentarer til når medvirkning fra berørte tredjepersoner kan unnlates. Informasjonsplikten etter personvernforordningen artikkel 14 nr. 5 er ikke absolutt. Personvernforordningen artikkel 14 nr. 5 bokstav d) og personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav d) gir unntak fra informasjonsplikten for opplysninger som er omfattet av lovfestet taushetsplikt. Dette unntaket gjelder tilsvarende for retten til medvirkning, jf. lovforslaget § 5 tredje ledd.

De ansatte i organene som er oppregnet i lovforslaget § 7, er alle underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 om opplysninger om noens

«personlige forhold». Opplysninger om at det foreligger en konkret begrunnet bekymring for at en person kan begå kriminelle handlinger, vil være underlagt taushetsplikt. Taushetsplikten vil gjelde overfor tredjepersoner som er omtalt i opplysningene som fører til bekymringen.

De behandlingsansvarlige kan lovlig unnlata å informere tredjepersoner om at det behandles personopplysninger som gjelder dem når opplysningene er underlagt taushetsplikt, jf. artikkel 14 nr. 5 bokstav d) og personopplysningsloven § 16. Hvis tredjepersonen gis anledning til å medvirke i slike tilfeller, vil de taushetsbelagte opplysningene om personen bekymringen gjelder kunne bli røpet overfor tredjepersonen. I så fall vil det altså gjelde et unntak fra retten til medvirkning. Vurderingen av om unntakene kan benyttes er konkret og må foretas i hvert enkelt tilfelle.

10.5.8.3 *Kommentar til mindretallets syn om at lovforslaget ikke tydeliggjør hvilke personer det kan deles opplysninger om*

I mindretallets dissens i kapittel 17 gis det uttrykk for at flertallets lovforslag ikke tydeliggjør godt nok hvilke personer det skal kunne deles opplysninger om. Flertallet er uenig i dette. For å unngå misforståelser om hvordan lovforslaget skal forstås, vil flertallet fremheve:

Kjerneområdet for loven er deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger om personen forebyggingen retter seg mot. Dette vil være personen som den konkret begrunnede bekymringen etter lovforslaget § 4 direkte gjelder. Innenfor forebyggingsformålene kriminalitet som begås av barn og unge og voldelig ekstremisme vil dette være den potensielle kriminalitetsutøveren. Innenfor området vold og overgrep i nære relasjoner kan dette være både den potensielle utøveren og den potensielt utsatte. Som det er redegjort for i punkt 10.5.8.2, vil det etter lovforslaget også kunne være grunnlag for å dele opplysninger om tredjepersoner når det er nødvendig og forholdsmessig for å forebygge kriminaliteten bekymringen gjelder.

Flere av eksemplene der mindretallet mener at det er utydelig om det kan deles opplysninger, er etter flertallets syn tvert imot tilfeller der lovforslaget klart vil kunne gi grunnlag for deling. Lovforslaget vil for eksempel gi adgang til å dele personopplysninger om personer som rekrutterer, utnytter eller på annen måte bidrar til at barn og unge begår kriminalitet, såfremt det er nødvendig og forholdsmessig for å forebygge at barnet begår kriminalitet som kan få vesentlige negative konsekvenser for barnets utvikling. Det vil som oftest være nødvendig og forholdsmessig å dele opplysninger om den voksne i en slik situasjon.

Lovforslaget vil også kunne gi grunnlag for deling av opplysninger om konkrete personer som risikerer å bli utsatt for vold innenfor forebyggingsformålene i loven, for å forebygge at volden materialiserer seg. Tilfeller der en offentlig ansatt har en konkret begrunnet bekymring for vold mellom ungdommer, vil være dekket av delingsadgangen etter loven hvis vilkårene i loven er oppfylt. Hvis det er nødvendig for å forebygge vold, vil det kunne deles opplysninger om en potensielt voldsutsatt ungdom. Tilsvarende vil kunne være tilfelle når det gjelder mindretallets eksempel om hatkriminalitet. Dersom en person har uttrykt hat mot spesifikke personer som gir grunnlag for bekymring om at de vil bli utsatt for vold, vil loven

etter omstendighetene kunne gi grunnlag for å dele opplysninger om de potensielt utsatte personene. Hvis det er en risiko for at noen kan bli utsatt for voldelig ekstremisme i fremtiden, kan det deles informasjon for å forebygge at handlingen materialiserer seg.

I en del slike tilfeller kan det også tenkes at vilkårene for avvergingsplikt etter straffeloven § 196 er oppfylt. Forvaltningen har også rett til å dele taushetsbelagte opplysninger med andre så langt det er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse (forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7), og helsepersonell har adgang til å dele opplysninger når tungtveiende private eller offentlige interesser gjør det rettmessig å gi opplysningene videre (helsepersonelloven § 23 nr. 4).

Det er derfor ikke riktig at loven ikke tydeliggjør hvilke personer det kan deles opplysninger om. Samtidig anerkjenner flertallet at ikke alle potensielle kriminelle handlinger og roller fanges opp av informasjonsdelingsadgangen etter loven. Dette har heller ikke vært meningen og henger sammen med valgene som er gjort ved avgrensningen av forebyggingsformålene i lovforslaget og ekspertgruppens mandat. Det vises til punkt 10.2 og punkt 10.5.2 over.

10.5.9 Avgrensning av organer som er omfattet av loven

10.5.9.1 *Hvorfor loven avgrenses til bestemt angitte organer*

Behandling av personopplysninger vil etter lovforslaget utgjøre et inngrep i retten til privatliv og personvern. Loven vil utgjøre et behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e). Behandlingsgrunnlag må forholde seg til kravene til inngrep etter overordnende rettighetsnormer og til de grunnleggende behandlingsprinsippene i personvernforordningen artikkel 5. Kravene til det supplerende rettsgrunnlaget følger av personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 og behandlingsprinsippene.⁴⁴

Etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 må det supplerende rettsgrunnlaget i norsk rett inneholde formålet med behandlingen. Videre kan de generelle vilkårene for å behandle personopplysninger, hvilke typer personopplysninger som kan behandles, berørte registrerte, enhetene som personopplysninger utleveres til og for-

⁴⁴ Se HR-2021-966 avsnitt 37 der det fremgår at et supplerende rettsgrunnlag i nasjonal rett må etterleve behandlingsprinsippene i personvernforordningen artikkel 5.

målene med dette, formålsbegrensning, lagringsperioder samt behandlingsaktiviteter og fremgangsmåter for behandling fremgå av det supplerende rettsgrunnlaget. Vilklårene i artikkel 6 nr. 3 i personvernforordningen er minimumskrav. Når det supplerende rettsgrunnlaget innebærer et innbegrøp i EMK og Grunnloven, vil også EMK og Grunnloven stille krav til et klart rettsgrunnlag.⁴⁵

Flertallet har kommet til at den mest egnede måte loven kan etterleve kravene i personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 om å angi «enhetene som personopplysningene utleveres til», samt til et klart og forutberegnelig rettsgrunnlag, er at lovforslaget lister opp hvilke forvaltningsorganer som kan dele taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger etter loven.

Det er mulig å se for seg en løsning der loven omfatter alle offentlige organer som har individrettede forebyggingsoppgaver, og ikke kun bestemte organer som uttømmende angis i loven. Flertallet mener imidlertid at det ikke er behov for en så omfattende hjemmel av hensyn til forebyggingsformålet. Retten til vern om privatlivet og personvern taler for at organene som omfattes av hjemmelen begrenses så mye som mulig, og at det bare er organer som har et reelt behov for en slik hjemmel som skal være omfattet. Den uttømmende listen av organer i lovforslaget er ment å ivareta disse hensynene.

Flertallet har vurdert om listen over organene som skal være omfattet bør tas inn i en lovbestemmelse, eller om listen heller bør fastsettes i en forskrift med hjemmel i loven. Fordelen med en forskrift er at det vil være raskere og enklere å endre reguleringen av hvilke organer som er omfattet dersom det oppstår behov for det. Vi har imidlertid lagt avgjørende vekt på at spørsmålet om hvilke organer som skal være omfattet av informasjonsdelingsadgangen, er et spørsmål av en så prinsipiell karakter at Stortinget bør ta stilling til det.

10.5.9.2 Særlig om informasjonsdeling fra helsepersonell

Det vises til kapittel 3.5.4 for en gjennomgang av de særlige kravene som gjør seg gjeldende for helsepersonell ved informasjonsdeling. Det har vært avgjørende for flertallet å utarbeide en hjem-

mel som balanserer at Norge kan være folkerettslig forpliktet til å dele informasjon, samtidig som hjemmelen må hensynta kravene til pasientautonomi, selvbestemmelse og konfidensialitetsvern som gjelder for helsepersonell.

Lovforslaget vil fungere både som et unntak fra taushetsplikten og et behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger. Flertallets lovforslag inkluderer også helsepersonell med taushetsplikt etter helsepersonelloven.

Flertallet mener at det er et klart behov for at helsepersonell både i kommunale helsetjenester og i spesialisthelsetjenesten skal være omfattet av informasjonsdelingshjemmelen. I dag har helsepersonell tilgang til en rekke tiltak med kriminalitetsforebyggende virkning. Selv om kriminalitetsforebygging ikke er en primæroppgave for helsepersonell etter helselovene, har helsepersonell, eksempelvis skolehelsetjenesten, tett kontakt med berørte enkeltpersoner. Helseesykepleiere kan for eksempel ha kunnskap om hvilke tiltak barn og unge har behov for. I mange forskjellige kriminalitetsforebyggende samarbeid og tiltak er helsepersonell involvert. Det vil ofte være behov for bidrag fra helsepersonell for at risikovurderinger og mulige tiltak skal bli gode og helhetlige nok. Når lovforslaget oppstiller krav om reell medvirkning, krav om nødvendighet og forholdsmessighet og det alltid skal foretas en yrkesetisk «kan»-vurdering før deling, mener flertallet at en informasjonsdelingshjemmel som omfatter helsepersonell vil være et forholdsmessig inngrep i konfidensialitetsvernet.

Helseopplysninger kan, etter EMDs praksis, ikke deles rutinemessig og kun når det er nødvendig og forholdsmessig i det enkelte tilfellet. Flertallet vurderer at lovforslaget, med en hjemmel om reell medvirkning, bedre vil ivareta dette kravet, sammenlignet med gjeldende praksis der deling ofte skjer på grunnlag av samtykke.

Særlige hensyn gjør seg gjeldende for konfidensialitetsvern av helseopplysninger. Tilliten til helsevesenet er et viktig hensyn som skal tillegges betydelig vekt i vurderingen av om vilklårene for informasjonsdeling etter lovforslaget er oppfylt. Det vil innebære at dersom pasienten er uenig i at det skal deles taushetsbelagte opplysninger om vedkommende, så må hvert enkelt helsepersonell vurdere om informasjonsdeling vil være forholdsmessig og om det er hensiktsmessig å dele på bakgrunn av vedkommendes yrkesetikk. Vurderinger av barnets beste vil også være viktige i «kan»-vurderingen av om informasjonsdeling skal skje.

⁴⁵ Se ytterligere Åste Marie Bergseng Skullerud, Cecilie Rønnevik, Jørgen Skorstad, Marius Engh Pellerud, *Personvernforordningen (GDPR): Kommentartutgave*, Artikkel 6. Behandlingens lovligheit, Juridika, sist ajourført 6. april 2025 under «Nummer 3, krav om supplerende nasjonalt rettsgrunnlag».

10.5.9.3 Organer som omfattes av informasjonsdelingsadgangen

Organene som kan dele og motta informasjon etter loven er uttømmende opplistet i lovforslaget § 7. Formålet er å avgrense informasjonsdelingshjemmelen til organer som har oppgaver som er relevante for individrettet kriminalitetsforebygging, og som etter ekspertgruppens syn har behov for å dele personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger for å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme.

I tabell 10.2 begrunnes det hvorfor det er nødvendig at de ulike organene er tatt med i den

uttømmende listen i lovforslaget § 7. Det presiseres at for at organene skal kunne dele opplysninger, må alle de øvrige vilkårene etter lovforslaget, inkludert kravene om medvirkning, nødvendighet og forholdsmessighet, være oppfylt. De samlede vilkårene som stilles for informasjonsdeling gjør det etter flertallets syn til et forholdsmessig inngrep i retten til privatliv og personopplysningsvernet at organene i listen inkluderes i hjemmelen.

Det vises til merknader til den enkelte bestemmelse i kapittel 16 for kommentarer til forståelsen av begrepene som benyttes om ulike organer i bestemmelsene.

Tabell 10.2 Oversikt over organer omfattet av lovforslaget med begrunnelse

Organ	Begrunnelse
Arbeids- og velferds-etaten	Arbeids- og velferdsetaten (Nav) betjener årlig 2,8 millioner brukere. Ekspertgruppen har hatt møte med Navs kompetansemiljø om forebygging av radikalisering og vold i nære relasjoner. Nav har behov for å kunne dele informasjon om brukere mellom forvaltningsorganer for å forebygge voldelig ekstremisme og vold og overgrep. Eksisterende hjemler gir ikke et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag. Flertallet mener at det er nødvendig at Nav er omfattet av informasjonsdelingsadgangen.
Asylmottak	Ekstremismekommisjonen pekte i sin utredning på at ansatte på asylmottak har en rolle i regjeringens handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme, jf. NOU 2023: 3 side 260. Flertallet mener at ansatte hos kommunale og private driftsoperatører som driver asylmottak bør ha anledning til å dele bekymringer om voldelig ekstremisme med ansatte i andre forvaltningsorganer. Ansatte på asylmottak vil også kunne oppdage vold og overgrep i nære relasjoner for familier som søker asyl sammen. Det kan også tenkes at informasjonsdelingsadgangen vil være relevant for dette forebyggingsformålet. Enslige mindreårige asylsøkere under 15 år er underlagt ansvaret til statlig barnevern, jf. barnevernsloven § 11-1.
Barnehager	Barnehager har størst rolle når det gjelder forebyggingsformålet vold og overgrep i nære relasjoner. Ved mistanke om mishandling av barn, har ansatte i barnehagen meldeplikt til barnevernet. Informasjonsdelingsadgangen etter denne loven, vil for eksempel kunne gjelde der barnehagen er bekymret og har behov for å drøfte om andre forvaltningsorganer som har kontakt med familien deler bekymringen.
Statlig og kommunalt barnevern	Barnevernet, både på kommunalt og statlig nivå, inkludert barnevernsinstitusjoner vil ha tett kontakt med barn og unge med risiko for å begå kriminalitet eller for å bli utsatt for vold og overgrep i nære relasjoner. Det kan også oppstå situasjoner der barn og unge i barnevernet blir radikalisert. Barnevernet vil også ha en rolle i å forebygge dette, siden barnevernet har ansvar og mandat for å iverksette tiltak med kriminalitetsforebyggende virkning.

Tabell 10.2 Oversikt over organer omfattet av lovforslaget med begrunnelse

Organ	Begrunnelse
Familievernkontorer	Familievernkontorene skal gi tilbud om behandling og rådgivning der det foreligger, vansker, konflikter og kriser i familien. Ansatte på familievernkontorer bør ha adgang til å drøfte saker med ansatte i andre forvaltningsorganer før det foreligger opplysningsplikt til barnevernet eller andre opplysningsplikter. I slike saker kan eksempelvis de ansatte på familievernkontoret, skolen og barnevernet sammen identifisere om den samlede risikoen for et barn er høy nok til å iverksette tiltak. Lovforslaget hjemler en informasjonsdelingsadgang, ikke en plikt. Informasjonsdeling må bare skje når det er forsvarlig av hensyn til den enkelte profesjons yrkesetikk, jf. lovforslagets «kan»-vilkår. Dersom den personen opplysningen gjelder motsetter seg informasjonsdeling, vil det ha stor vekt i forholdsmessighetsvurderingen. Deling av særlige kategorier av personopplysninger, som for eksempel helseopplysninger, kan bare skje når deling av alminnelige personopplysninger ikke vil oppnå formålet med informasjonsdelingen.
Grunnskoler	Barn og unge har rett og plikt til grunnskoleopplæring fra det året de fyller seks år til de har avsluttet det 10. trinnet. Et stort antall unge begynner også på videregående opplæring. De aller fleste barn og unge oppholder seg på skolen store deler av sin hverdag. En kontaktlærer vil derfor typisk tilbringe flere timer i løpet av en dag med barn og unge, enn vedkommendes foreldre. Flertallet mener det er sentralt at ansatte på skoler som er bekymret for et barn, enten den gjelder barnets egen kriminalitetsutvikling, voldelig ekstremisme eller at barnet blir utsatt for vold og overgrep, kan dele bekymringen med ansatte i andre forvaltningsorganer.
Kommunale helse- og omsorgstjenester	Flertallet har kommet til at ansatte i den kommunale helse- og omsorgstjenesten eller private som yter slike tjenester etter avtale med kommunen, kan ha et behov for å dele opplysninger med andre forvaltningsorganer for å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme. Ordlyden kommunale helse- og omsorgstjenester vil inkludere kommunal legevakt, kommunelegefunksjon, samt andre kommunale helse- og omsorgstjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven. Lovforslaget hjemler en informasjonsdelingsadgang, ikke en plikt. Informasjonsdeling bør bare skje når det er forsvarlig av hensyn til det enkelte helsepersonells yrkesetikk, jf. lovforslagets «kan»-vilkår. Dersom den personen opplysningen gjelder motsetter seg informasjonsdeling, vil det ha stor vekt i forholdsmessighetsvurderingen. Deling av helseopplysninger kan bare skje når deling av alminnelige personopplysninger ikke vil oppnå formålet med informasjonsdelingen.

Tabell 10.2 Oversikt over organer omfattet av lovforslaget med begrunnelse

Organ	Begrunnelse
Kommunale krisesenter	Et krisesenter skal være et trygt midlertidig botilbud for personer som utsettes for vold og trusler i nære relasjoner. Flertallet har erfart at krisesentrenes samordningsplikt etter krisesenterlova § 4 ikke blir tilstrekkelig oppfylt. Denne konklusjonen bygger både på samtaler med berørte personer, ansatte og på kritikken Norge har fått fra Istanbul-konvensjonens overvåkningsorgan GREVIO. Lovforslaget kan bidra til at krisenterlova § 4 blir etterlevd. Lovforslaget hjemler en informasjonsdelingsadgang, ikke en plikt. Informasjonsdeling må bare skje når det er forsvarlig av hensyn til den enkeltes yrkesetikk, jf. lovforslagets «kan»-vilkår. Dersom den personen opplysningen gjelder motsetter seg informasjonsdeling, vil det ha stor vekt i forholdsmessighetsvurderingen. Deling av særlige kategorier av personopplysninger, som for eksempel helseopplysninger, kan bare skje når deling av alminnelige personopplysninger ikke vil oppnå formålet med informasjonsdelingen.
Konfliktrådet	Konfliktrådet har en rolle som straffegjennomfører og gjennomfører de straffettslige reaksjonene mekling i konfliktråd, oppfølging i konfliktråd, ungdomsoppfølging og ungdomsstraff. Flertallet mener at konfliktrådet i enkeltsaker har behov for å utveksle informasjon mellom forvaltningsorganer for å forebygge nye lovbrudd under og etter straffegjennomføring.
Kriminalomsorgen	Flertallet mener at kriminalomsorgen i enkeltsaker har behov for å utveksle informasjon mellom forvaltningsorganer for å forebygge nye lovbrudd under og etter straffegjennomføring.
Politiet, herunder Politets sikkerhetstjeneste	Politiet har adgang til å dele personopplysninger med offentlige organer som inngår i et kriminalitetsforebyggende samarbeid, jf. politiregisterloven § 27 fjerde ledd. Politiet har dermed hjemmel for å dele med andre forvaltningsorganer etter gjeldende rett. Flertallet har identifisert et behov for at andre forvaltningsorganer, forutsatt at vilkårene i lovforslaget er oppfylt, i enkeltsaker kan dele personopplysninger med politiet av hensyn til forebygging av kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme. Det kan være nødvendig å dele informasjon til politiets sikkerhetstjeneste av hensyn til forebyggingsformålet voldelig ekstremisme. Deling til alle de ulike forvaltningsorganene fordrer at lovens vilkår er oppfylt, inkludert vilkårene om nødvendighet og forholdsmessighet. Flertallet vil understreke at deling til politiets sikkerhetstjeneste ikke skal skje rutinemessig.
Privatskoler godkjent etter privatskolelova eller opplæringslova § 22-1	Tilsvarende begrunnelse som offentlige grunnskoler og videregående opplæring gjelder også for privatskoler etter privatskolelova eller som er godkjent etter opplæringslova § 22-1.

Tabell 10.2 Oversikt over organer omfattet av lovforslaget med begrunnelse

Organ	Begrunnelse
Sosialtjenesten	Flertallet mener at ansatte i sosialtjenesten i enkeltsaker har et behov for å dele opplysninger med andre forvaltningsorganer for å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme. Sosialtjenesten er i kontakt med utsatte individer og familier, har tilgang til relevant informasjon og har mange tiltak med kriminalitetsforebyggende virkning. Lovforslaget hjemler en informasjonsdelingsadgang, ikke en plikt. Informasjonsdeling må bare skje når det er forsvarlig av hensyn til den enkelte profesjons yrkesetikk, jf. lovforslagets «kan»-vilkår. Dersom den personen opplysningen gjelder motsetter seg informasjonsdeling, vil det ha stor vekt i forholdsmessighetsvurderingen. Deling av særlige kategorier av personopplysninger, som for eksempel helseopplysninger, kan bare skje når deling av alminnelige personopplysninger ikke vil oppnå formålet med informasjonsdelingen.
Spesialisthelsetjenesten	Ansatte i spesialisthelsetjenesten eller private som yter slike tjenester etter avtale med helseforetakene, kan ha et behov for å dele opplysninger med andre forvaltningsorganer for å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme. Derfor bør spesialisthelsetjenesten være omfattet av loven. Dersom den personen opplysningen gjelder motsetter seg informasjonsdeling, vil det ha stor vekt i forholdsmessighetsvurderingen. Lovforslaget hjemler en informasjonsdelingsadgang, ikke en plikt. Informasjonsdeling må bare skje når det er forsvarlig av hensyn til det enkelte helsepersonells yrkesetikk, jf. lovforslagets «kan»-vilkår. Deling av helseopplysninger kan bare skje når deling av alminnelige personopplysninger ikke vil oppnå formålet med informasjonsdelingen.
Videregående skoler, inkludert oppfølgings-tjenesten	Ungdom oppholder seg på videregående skole store deler av sin hverdag. En kontaktlærer tilbringe store deler av dagen med ungdommen. Flertallet mener det er sentralt at ansatte på videregående skoler som er bekymret for en ungdom, enten den gjelder barnets egen kriminalitetsutvikling, voldelig ekstremisme eller at vedkommende blir utsatt for vold og overgrep, kan dele bekymringen med ansatte i andre forvaltningsorganer.
Andre kommunale tjenester som ikke har sitt grunnlag i en særskilt lov	Andre kommunale aktører som ikke har sitt grunnlag i en særskilt lov har også en rolle knyttet til individrettet forebygging av kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme. Eksempler her vil være utekontakten, kommunale brukerrom, fritidsklubber og ansatte som jobber med én-til-én kriminalitetsoppfølging

Etter lovforslaget § 7 andre ledd vil § 7 første ledd gjelde tilsvarende for private som utfører oppgavene til organene i første ledd etter avtale med organet. Paragraf 7 andre ledd vil eksempelvis

gjelde for en privat driftsoperatør av asylmottak og for en privat helseaktør som utfører oppgaver til spesialisthelsetjenesten på vegne av spesialisthelsetjenesten.

10.5.9.4 *Organer som er vurdert, men som ikke er inkludert i lovforslaget*

Flertallet har vurdert enkelte andre organer, men konkludert med at det ikke er behov for at de omfattes av informasjonsdelingsadgangen.

Tolletaten vil eksempelvis kunne avdekke mistenkelige innkjøp som kan knyttes til forebyggingsformålet voldelig ekstremisme, som PSTs søk i valutaregisteret ikke vil avdekke.⁴⁶ Flertallet vurderer imidlertid at tolletatens informasjonsdeling med andre forvaltningsorganer er tilstrekkelig hjemlet i vareførselloven § 7-11. Etter bestemmelsen har tolletaten hjemmel til å utlevere opplysninger til andre offentlige myndigheter dersom det er nødvendig for å utføre mottakerorganets oppgaver etter lov. Etter bestemmelsens andre ledd skal slik utlevering kun skje når det vil være et forholdsmessig inngrep i personvernet.

Flertallet har også vurdert om tannhelsetjenesten bør være inkludert. Tannhelsetjenesten vil kunne bli kjent med forhold som underbygger at det foregår seksuelle overgrep eller annen type vold mot barn. Flertallet har imidlertid konkludert med at hvis slike forhold avdekkes, så vil eksisterende taushetspliktunntak, herunder meldeplikt til barnevernet og avvergingsplikten være tilstrekkelig. Kunnskapskravet «konkret begrunnet bekymring» i lovforslaget tilsvarer «grunn til å tro» etter barnevernsloven § 13-2 første ledd bokstav a). Flertallet mener at meldeplikten til barnevernet og øvrige opplysningsplikter for den offentlige tannhelsetjenesten ivaretar hensynet til forebygging av vold og overgrep mot barn tilstrekkelig.

Flertallet har også vurdert om informasjonsdelingsadgangen bør omfatte norske ambassader og konsulat i utlandet i forbindelse med barn og unge som er utsatt for ufrivillige utenlandsopphold, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse i utlandet. Flertallet mener at Arbeids- og inkluderingsdepartementets forslag til lov om særskilt innsats mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold omfatter slik informasjonsdeling.

Ansatte i ulike forvaltnings- og tilsynsorganer med oppgaver som er fjernere fra forebyggingsformålene i lovforslaget, som for eksempel Mattilsynet, kan også komme i situasjoner der de oppsøker et hjem for et annet formål og oppdager vold i nære relasjoner. De eksisterende meldepliktene, eksempelvis etter barnevernsloven og

straffeloven § 196, hjemler i tilstrekkelig grad informasjonsdeling i slike situasjoner.

10.5.10 Behandlingsansvar for deling av personopplysninger

Behandlingsansvaret etter en lov om deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger for kriminalitetsforebygging kan fastsettes på ulike måter. I akriminformasjonsforskriften § 8 er utgangspunktet at forskriften pålegger de offentlige organene som er underlagt forskriften å etablere en ordning for behandlingsansvaret. I Arbeids- og inkluderingsdepartementets forslag til lov om særskilt innsats mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, er utgangspunktet at de offentlige organene selv er behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger.⁴⁷

Den behandlingsansvarlige er den juridiske personen som «alene eller sammen med andre bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke midler som skal benyttes», jf. personvernforordningen artikkel 4 nr. 7. Når formålet med behandlingen av personopplysninger er fastslått i nasjonal rett, kan den behandlingsansvarlige utpekes i nasjonal rett. Når flere forvaltningsorgan sammen fastsetter formålene med og midlene for behandlingen, kan det foreligge et felles behandlingsansvar, jf. personvernforordningen artikkel 26 nr. 1.⁴⁸

Tverretattlig informasjonsdeling på grunnlag av en lov vil typisk foregå slik:

- Et forvaltningsorgan behandler personopplysninger for å utføre oppgaven de er pålagt.
- Dette forvaltningsorganet har behov for å dele personopplysninger med et annet forvaltningsorgan av hensyn til egne oppgaver, eller mottakerorganets oppgaver. Forvaltningsorganet deler deretter personopplysningene med mottakerorganet i medhold av loven.
- Mottakerorganet mottar og behandler personopplysningene for å utføre sine oppgaver.

Avsenderorganet vil være behandlingsansvarlig for behandlingen før delingen. Mottakerorganet vil deretter være behandlingsansvarlig for personopplysningene de mottar og behandler for å utføre

⁴⁶ Se ytterligere, Evalueringsutvalget, Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terror hendelsen i Bærum 10. august 2019 s. 15.

⁴⁷ Se forskriftsforslag til lovforslag om særskilt innsats mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold § 4.

⁴⁸ De behandlingsansvarlige som har felles behandlingsansvar, må fastsette sine respektive ansvar ved hjelp av en ordning seg imellom, med mindre ansvarsfordelingen er fastsatt i nasjonal rett. I ordningen kan det utpekes et felles kontaktpunkt for de registrerte.

sine oppgaver, jf. personvernforordningen artikkel 4 nr. 7.⁴⁹

For selve delingen vil både avgiver- og motakerorganet kunne være behandlingsansvarlige, og det vil også kunne oppstå felles behandlingsansvar, avhengig av faktum i det enkelte tilfelle.

Ved forebygging av kriminalitet innenfor kriminalitetsområdene i ekspertgruppens mandat, vil ulike tiltak fra ulike forvaltningsorgan kunne være aktuelle. Det taler for at det kan foreligge felles behandlingsansvar for delingen, fordi selve formålet med delingen av opplysninger er at ulike forvaltningsorganer skal kunne få en lik situasjonsforståelse. Samtidig er det viktig at delingsgrunnlaget i loven er tydelig på hvem den registrerte skal forholde seg til for å utøve rettighetene etter personvernforordningen. Det taler for at loven bør inneholde regler om felles behandlingsansvar og fastsette hvilke aktører som inngår i samarbeidet. Loven kan også åpne for at det utnevnes et felles kontaktpunkt for de registrerte. Når faktum i den enkelte sak kan åpne for felles behandlingsansvar, fordi formålet med delingen blir avgjort av flere forvaltningsorganer i felleskap, bør lovens utgangspunkt være felles behandlingsansvar. Felles behandlingsansvar vil gjøre det enklere for den enkelte å vite hvem vedkommende skal forholde seg til for å få rettighetene etter personvernforordningen oppfylt.

Felles behandlingsansvar vil kunne være en praktisk løsning for behandlingsansvarlige som er underlagt samme personvernregelverk. Felles behandlingsansvar for deling vil også tydeliggjøre at ansvaret for oppbevaring av personopplysninger i tråd med personvernregelverket er et felles ansvar på tvers av forvaltningsorganene. Det vil igjen kunne klargjøre forventningene til ansvarsforhold ved behandlingen av personopplysninger knyttet til delingen.

Et særskilt spørsmål vil oppstå der lovforslaget åpner for deling mellom ulike offentlige organer som er underlagt forskjellige personvernregelverk. Dette gjør seg særlig gjeldende for deling av personopplysninger mellom statlige og kommunale forvaltningsorganer underlagt personopplysningsloven og personvernforordningen og politiet som er underlagt politiregisterloven og politiregisterforskriften som gjennomfører Direktiv 2016/680.⁵⁰

Flertallet har vurdert om det er mulig å ha et felles behandlingsansvar på tvers av de to forskjellige personvernregelverkene, personopplysnings-

loven/personvernforordningen og politiregisterloven/Direktiv 2016/680. En utfordring med et slikt felles behandlingsansvar er at reglene om felles behandlingsansvar er forskjellige i personvernforordningen og Direktiv 2016/680. En grunnleggende problemstilling knyttet til et slikt felles behandlingsansvar på tvers, er at personvernforordningen er en fullharmonisert forordning som er innført i norsk rett gjennom EØS-avtalen, mens Direktiv 2016/680 er et direktiv som er innført gjennom Schengen-samarbeidet. For direktivet er form og metode for implementering opp til norske myndigheter, mens forordningen må innføres «som sådan».⁵¹

Ved felles behandlingsansvar på tvers av et forvaltningsorgan og politiet risikerer man å innføre direktivforpliktelser lenger enn det som er nødvendig, samtidig som forpliktelser etter personvernforordningen kan bli innført lenger enn forordningens virkeområde åpner for. Personvernforordningen åpner for felles behandlingsansvar for behandlingsansvarlige, jf. forordningen artikkel 4 nr. 7. Direktivet åpner på sin side kun for felles behandlingsansvar for «competent authorities», jf. artikkel 3 nr. 8. Det er usikkert om et felles behandlingsansvar på tvers av forordningen og direktivet i det hele tatt er mulig. En årsak til dette er at det vanskelig kan tenkes at en behandlingsaktivitet for politiet vil være underlagt virkeområdet til både personvernforordningen og Direktiv 2016/680 samtidig. Dette vil særlig gjøre seg gjeldende etter lovforslaget fordi forebygging av kriminalitet er et politimessig formål, jf. politiregisterloven § 2 nr. 13 bokstav a).

Flertallet mener at et felles behandlingsansvar på tvers av to forskjellige regelsett vil være en vanskelig regel å praktisere og det vil kunne medføre utilsiktede konsekvenser. Slike utilsiktede konsekvenser kan for eksempel knytte seg til ansvar etter personvernforordningen artikkel 82 nr. 4 eller i tilknytning til avtaler om felles behandlingsansvar. Videre inneholder forordningen og direktivet forskjellige rettigheter. Et felles ansvar på tvers av to regelsett med forskjellige rettigheter vil fremstå lite hensiktsmessig. Det bør derfor ikke åpnes for at felles behandlingsansvar kan

⁴⁹ Se også Prop. 166 L (2020–2021) *Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling)* s. 32.

⁵⁰ Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA [2016] OJ L 119/89.

⁵¹ Se EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a).

oppstå på tvers av forvaltningsorganer underlagt personopplysningsloven/personvernforordningen og politiregisterloven/Direktiv 2016/680.

Oppsummeringsvis har flertallet kommet til at felles behandlingsansvar for behandling av personopplysninger i form av deling kan være en fornuftig løsning for behandlingsansvarlige underlagt samme personvernregelverk, men ikke på tvers av personopplysningsloven og politiregisterlovens virkeområde. Det vil innebære at for eksempel Nav og en skole vil ha felles behandlingsansvar for deling av personopplysninger etter loven, men ikke Nav og politiet.

Boks 10.14 Flertallets forslag om behandlingsansvar

Flertallet foreslår at

- behandlingsansvaret ligger hos avsender- og mottakerorganet før og etter informasjonsdeling
- det foreligger felles behandlingsansvar for behandling i form av delingen for behandlingsansvarlige underlagt personopplysningsloven og personvernforordningen
- det kan ikke være felles behandlingsansvar på tvers av behandlingsansvarlige underlagt personopplysningsloven og personvernforordningen på den ene siden og politiregisterloven og Direktiv 2016/680 på den andre siden

10.5.11 Beslutningsmyndighet, notoritet og innsyn etter offentleglova

10.5.11.1 Myndighet til å ta beslutning om å dele opplysninger

Taushetsplikten er en personlig plikt og det er den enkelte ansatte i organene som må vurdere om vilkårene for unntak fra taushetsplikten er oppfylt. Pliktsubjektet etter personvernregelverket er den behandlingsansvarlige, og det er dermed selve organet som er ansvarlig for å etterleve kravene etter personvernregelverket. For å imøtekomme dette tosporede systemet, fastslår lovforslaget § 11 at den enkelte ansatte som er underlagt taushetsplikten må avgjøre om vilkårene for unntak for taushetsplikten er oppfylt, men det er forvaltningsorganet som sådan som må vurdere og konkludere om vilkårene for å behandle personopplysninger er oppfylt.

I praksis vil disse to vurderingene overlappe, men utformingen av lovforslaget skal sørge for at ingen enkeltansatt blir instruert til å dele taushetsbelagte opplysninger for kriminalitetsforebygging. Slik instruksjon kan ikke gis, siden taushetsplikten er personlig.

Deling av personopplysninger, som i ytterste konsekvens kan føre til administrative sanksjoner mot den behandlingsansvarlige, må skje i tråd med interne beslutningsrutiner hos hver enkelt behandlingsansvarlig. Det er den eller de personene som etter de interne rutinene har beslutningsmyndighet, som kan ta beslutningen om å dele opplysninger på vegne av den behandlingsansvarlige.

Det er altså opp til hver enkelt med en personlig taushetsplikt om vedkommende skal dele informasjon. Vedkommende kan ikke instrueres om dette. Den behandlingsansvarlige må vurdere om lovens handlingsrom for deling av personopplysninger er oppfylt og kan benyttes. I tilfelle en behandlingsansvarlig vil dele informasjon, men ikke en enkeltansatt, må den behandlingsansvarlige eventuelt finne en løsning som ikke innebærer å instruere en ansatte. For eksempel kan lederen selv dele informasjonen.

Boks 10.15 Flertallets forslag om beslutningsmyndighet

Flertallet foreslår at

- den enkelte ansatte som deltar i kriminalitetsforebyggende samarbeid skal selv ta stilling til om vilkårene for unntak fra taushetsplikten er oppfylt og kan ikke instrueres til å dele informasjon av en overordnet
- det er den behandlingsansvarlige som kan beslutte å dele personopplysninger etter lovforslaget, og beslutningen skal tas i tråd med den behandlingsansvarliges egne interne beslutningsrutiner

10.5.11.2 Notoritet om informasjonsdelingen

Deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger med formål om å forebygge kriminalitet kan føre til beslutninger med konsekvenser for berørte personer. Formålet med informasjonsdeling etter loven er individrettet forebygging, inkludert vurderinger av om det skal iverksettes tiltak for å snu en negativ utvikling. Informasjonsdelingen vil kunne føre til inngripen fra det offent-

lige i form av tiltak innenfor de enkelte delingsaktørenes mandat. Informasjonsdelingen bør fortrinnsvis skje skriftlig for å sikre notoritet, se lovforslaget § 12 første ledd. Skriftlig deling av opplysningene vil ansvarliggjøre organene som deler, og bidra til at opplysningene som deles er korrekte.

Det er ikke foreslått lovfestet hvordan skriftlig deling skal skje. Delingen må skje gjennom sikre skriftlige delingskanaler hos det enkelte forvaltningsorgan. Om skriftlig deling skal skje i form av brev, e-post eller gjennom kanaler som eFormidling eller Altinn vil være opp til det enkelte forvaltningsorgan å bestemme i tråd med egne rutiner og personvernkonsekvensvurderinger.⁵²

I tillegg til at selve delingen som hovedregel skal skje skriftlig, må også det enkelte forvaltningsorgan kunne dokumentere at vilkårene i loven var oppfylt på delingstidspunktet, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 2, jf. nr. 1 bokstav a). Hvis den registrerte eller Datatilsynet forespør om vurderingen av vilkårene, må den behandlingsansvarlige dokumentere vurderingen.

Samtidig har kunnskapsinnhenting klarlagt at forebygging ofte må skje raskt og at forebygging i stor grad er hendelsesstyrt. Informasjonsdeling på tvers mellom ulike organer vil derfor også kunne skje muntlig. Men lovforslaget oppstiller krav om etterfølgende skriftlig nedtegnelse av det organet som deler de taushetsbelagte personopplysningene.

Personopplysninger som behandles skal være korrekte, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav d). Kravet til korrekthet må tolkes i samsvar med behandlingsformålet der mer inngående form for behandling, som for eksempel har direkte følger for den registrerte, krever mer korrekte personopplysninger, sammenlignet med et mindre inngripende behandlingsformål. Kravet skal altså tolkes i lys av behandlingsformålet, der mer inngripende behandling stiller høyere krav til korrekthet sammenlignet med mindre inngripende behandling. For deling av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger for å forebygge kriminalitet vil det stilles høye krav til korrekthet fordi behandlingsformålet er inngripende.

Kravet til korrektheten av opplysningene som deles må ikke forveksles med kunnskapskravet «konkret begrunnet bekymring» som må fore-

ligge for at det kan deles informasjon etter loven. Kunnskapskravet krever ikke sikker kunnskap om bekymringen.⁵³ Selv om det kun foreligger en bekymring, og ikke sikker kunnskap, kan det ikke deles personopplysninger som ikke er korrekte. Det kan for eksempel ikke deles opplysninger om at en 16 år gammel gutt er 14 år, selv om det foreligger en konkret begrunnet bekymring for vedkommende.

For å sikre at personopplysninger skal være korrekte mener flertallet at det bør kreves at opplysningene som hovedregel skal være verifiserte, se lovforslaget § 12 andre ledd. Før personopplysninger deles med et annet forvaltningsorgan eller med politiet med formål om å forebygge kriminalitet, bør forvaltningsorganet ha verifisert at personopplysningene er korrekte. I lovforslaget er dette kravet utformet som en hovedregel. Verifisering kan unnlates dersom tidsmessige eller praktiske grunner gjør det nødvendig å dele informasjonen raskt. Tidsnød gir likevel ikke adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger med usikker opprinnelse. Det skal for eksempel ikke deles usikre og uverifiserte rykter. Kravet om korrekte, og som hovedregel verifiserte opplysninger, må også leses i sammenheng med inngangsvilkåret for informasjonsdeling i bestemmelsene, «konkret begrunnet bekymring». Uverifiserte rykter vil ikke være tilstrekkelig til å begrunne at grunnvilkåret for deling er oppfylt.

Boks 10.16 Flertallets forslag om notoritet

Flertallet foreslår at

- informasjonsdeling fortrinnsvis skal skje skriftlig
- det kan deles taushetsbelagte personopplysninger muntlig, men det stilles vilkår om etterfølgende skriftlig nedtegnelse
- de taushetsbelagte opplysningene som deles skal være korrekte og som hovedregel verifiserte

10.5.11.3 Innsyn etter offentleglova

Innsyn etter offentleglova er en praktisk problemstilling som det er viktig å være oppmerksom på. Saker om forebygging av kriminalitet har ofte offentlig interesse og kan genere innsynsbegjæ-

⁵² E-post vil generelt sett ikke være en sikker delingskanal for personopplysninger, med mindre e-posten er kryptert. Den enkelte behandlingsansvarlige må avgjøre hva som er en sikker skriftlig delingskanal.

⁵³ Se ytterligere punkt 10.5.1.

ringer. Lovforslagets krav om at delingen skal dokumenteres skriftlig, vil også føre til at det opprettes saksdokumenter det kan begjæres innsyn i.

Opplysninger som et forvaltningsorgan har om noens personlige forhold er underlagt taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd. Taushetsbelagte opplysninger er unntatt offentlighet etter offentleglova § 13 første ledd. Lovforslaget regulerer imidlertid også deling av personopplysninger som ikke er omfattet av taushetsplikt. Bakgrunnen er at definisjonen av personopplysninger etter personvernforordningen er videre enn definisjonen av hva som er taushetsbelagte opplysninger etter forvaltningsloven § 13.⁵⁴ Slike opplysninger skal det som utgangspunkt gis innsyn i hvis ikke § 12⁵⁵ eller andre bestemmelser i offentleglova gir hjemmel for unntak.⁵⁶

En del personidentifiserende opplysninger er altså i utgangspunktet ikke taushetsbelagt.⁵⁷ Dette gjelder likevel ikke hvis «slike opplysninger rører et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige». I forbindelse med kriminalitetsforebygging vil slike personidentifiserende opplysninger ofte røpe sensitive forhold.

Hvis det gis innsyn i slike opplysninger i forbindelse med kriminalitetsforebygging, vil man indirekte kunne forstå at det er delt opplysninger mellom forvaltningsorganene for å forebygge kriminalitet. Det gjelder særlig om den personen som er tema for samarbeidet, men normalt også familiemedlemmer og andre personer som har relasjon til vedkommende. Om for eksempel navnet på en skole en elev går på, kan unntas, avhenger av sammenhengen. På en liten skole kan skolens navn i seg selv bidra til å identifisere en elev. På en større skole i en større by vil det være mindre sannsynlig at eleven identifiseres ved at skolens navn oppgis, men det må vurderes konkret. Her vil det blant annet ha betydning hvilke andre opplysninger som er kjent.

I det kriminalitetsforebyggende samarbeidet vil det altså normalt være grunnlag for å unnta

personidentifiserende opplysninger med hjemmel i offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13.

Flertallet har vurdert om det er behov for en ny hjemmel for å kunne unnta personopplysninger som deles i medhold av lovforslaget. Det legges imidlertid til grunn at gjeldende rett gir tilstrekkelige hjemler for å unnta personopplysninger fra offentlighet der det er behov for det.

For det første kan resten av dokumentet unntas dersom det er unntatt noen taushetsbelagte opplysninger, og de gjenværende delene gir klart misvisende inntrykk av innholdet, det vil være urimelig arbeidskrevende for forvaltningsorganet å skille ut opplysningene, eller de unntatte opplysningene utgjør den vesentligste delen av dokumentet (offentleglova § 12).

For det andre kan offentleglova § 15 andre ledd gi hjemmel for å unnta innsyn i en del tilfeller. Dersom et forvaltningsorgan har rådført seg med et annet organ i forbindelse med en forebyggingssak, vil det kunne være påkrevd av hensyn til det offentliges interesser å unnta dokumentet fra innsyn, for eksempel dersom offentlig innsyn i opplysningene i saken går ut over forebyggingsformålet.

For det tredje kan offentleglova § 24 andre ledd andre punktum gi hjemmel for utsatt innsyn i noen tilfeller. Bestemmelsen lyder slik «Andre dokument om lovbrøt, blant anna melding og tips frå offentlege organ, kan det gjerast unntak frå innsyn for inntil saka er avgjort».

Følgende fremgår om unntaket i forarbeidene til offentleglova:

Unntaket i andre punktum omfatar i tillegg til meldingar og tips alle andre slag dokument som direkte omhandlar og er forfatta som følgje av eit lovbrøt, til dømes for å klargjere, stoppe eller sanksjonere det. Det kan til dømes vere dokument der eit forvaltningsorgan ber om opplysningar eller utgreiingar i samband med eit konkret lovbrøt, eller rapportar om undersøkingar forvaltninga har gjort i høve til eit mogleg lovbrøt. At eit dokument inneheld opplysningar om eit lovbrøt er ikkje i seg sjølve nok til at ein kan gjere unntak etter føresegna. Dokumentet må handle om lovbrøtet.

Etter andre punktum er det berre høve til å nekte innsyn i dokumentet fram til saka er avgjort. Andre punktum er såleis ein regel om utsett innsynsrett. Saka vil vere avgjort når det er teke avgjerd om å reagere med ein eller annan sanksjon som følgje av lovbrøtet, til dømes straff, tvangsmulkt, tilbakekalling av autorisasjon eller løyve eller liknande. Saka vil òg reknast som avgjort når det er gjort vedtak

⁵⁴ Se ytterligere punkt 3.3 i kapittel 3.

⁵⁵ «Når organet gjer unntak frå innsyn for delar av eit dokument, kan det også gjere unntak for resten av dokumentet dersom desse delane aleine vil gi eit klart misvisande inntrykk av innhaldet, det vil vere urimeleg arbeidskrevjande for organet å skilje dei ut, eller dei unnatekne opplysningane utgjør den vesentlegaste delen av dokumentet.»

⁵⁶ Se offentleglova kapittel 3.

⁵⁷ «Som personlige forhold regnes ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted» (forvaltningsloven § 13 andre ledd første punktum). Det samme vil gjelde for eksempel hvilken skole en elev går på.

om førebelse tiltak, slik som suspensjon. Dersom forvaltninga kjem til at det ikkje skal reagerast med sanksjonar, anten fordi det ikkje er gjort noko lovbrutt eller av andre grunnar, vil saka vere avgjort når slik avgjerd er teken. Det kan skape problem for bruken av unntaket at det ikkje alltid blir teke noka formell avgjerd om å avslutte saka.

God forvaltningsskikk taler for at forvaltninga sørgjer for å formalisere saka når ho reint faktisk er avslutta. Dersom det går lang tid utan at noko skjer i saka, vil det etter omstenda vere mogleg å sjå saka som avgjort, slik at dokumenta blir gjenstand for innsyn.⁵⁸

Ut fra forutsetningene i forarbeidene til offentleglova, vil et dokument utarbeidet for å forebygge et fremtidig lovbrudd kunne være omfattet av unntaket i offentleglova § 24 andre ledd andre punktum. Som det fremgår, gir hjemmelen bare grunnlag for en utsatt innsynsrett, men flertallet antar at det i noen saker kan være tilstrekkelig med utsatt innsyn i dokumentene frem til saken er avgjort. For fullstendighetens skyld nevner vi at eventuelle tips om lovbrudd fra private kan unntas fra innsyn også etter at saken er avgjort (§ 24 andre ledd første punktum).

Vi mener samlet sett at de gjeldende unntakene fyller behovet for å kunne unnta opplysninger som deles i medhold av lovforslaget fra offentlighet.

Boks 10.17 Flertallets forslag om innsyn etter offentleglova

Flertallet foreslår at det ikke lovfestes nye unntak fra offentlighet for personopplysninger som ikke er underlagt taushetsplikt. Eksisterende unntak i offentleglova antas å oppfylle behov for unntak fra innsyn.

10.6 Vurdering av personvernkonsekvenser

Det fremgår av personvernforordningen artikkel 35 nr. 10 at dersom behandlingen av personopplysninger i henhold til artikkel 6 nr. 1 bokstav e) har et supplerende rettsgrunnlag i norsk rett, så er det ikke krav om en personvernkonsekvensvurdering for den behandlingsansvarlige, dersom «det allerede er utført en vurdering av personvernkonsekvenser som en del av en generell konsekvensvurdering i forbindelse med vedtakelsen av nevnte rettslige grunnlag».

Dersom lovforslaget som foreslås av flertallet skal fungere som delingsgrunnlag for behandling av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e), uten at hvert enkelt organ som ønsker å dele informasjon skal behøve å gjennomføre en personvernkonsekvensvurdering før informasjonsdelingen, må utredningen inneholde en generell personvernkonsekvensvurdering av de foreslåtte tiltakene.

En slik generell personvernkonsekvensvurdering i forbindelse med vedtakelsen av et supplerende rettsgrunnlag, må foreta de vurderingene som fremgår av personvernforordningen artikkel 35 nr. 3.

Personvernkonsekvensvurderingen etter personvernforordningen artikkel 35 nr. 3 fremgår av utredningens kapittel 12.

Boks 10.18 Personvernkonsekvensvurderinger

Utredningen inneholder en personvernkonsekvensvurdering av lovforslaget. Dersom forslaget senere blir endret i lovgivningsprosessen, må personvernkonsekvensvurderingen revideres.

⁵⁸ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) *Om lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova)* s. 146.

Kapittel 11

Vurdering av tiltak for mer helhetlig organisering av kriminalitetsforebyggende samarbeid

11.1 Innledning

Som beskrevet i problemforståelsen i kapittel 8, peker ekspertgruppen på behovet for en mer helhetlig og tydelig organisering av det tverretatlige kriminalitetsforebyggende arbeidet mellom statlige og kommunale aktører. Behovet gjelder både organiseringen av samarbeidet og den faglige støtten i form av felles metodikk, veiledning og praktiske arbeidsverktøy. Vurderingen bygger på innspillene og kunnskapen ekspertgruppen har innhentet. Kunnskapsgrunnlaget viser at samarbeidet i for stor grad i dag er fragmentert, personavhengig og lite systematisk. I dag er det betydelig variasjon i kvalitet og praksis i ulike kommuner og politidistrikt.

Ekspertgruppen har vurdert eksisterende lokale, nasjonale og utenlandske samarbeidsmodeller. Vi anbefaler ikke nasjonale tiltak for helt eller delvis å implementere, endre eller utvide bestemte samarbeidsmodeller på de tre kriminalitetsområdene over hele landet. Dette vil ikke løse problemene som har blitt identifisert. Vi legger blant annet vekt på de store forskjellene mellom norske kommuner og behovet for lokale tilpasninger. Overlapp mellom kriminalitetsområder er et sentralt argument for at organisering, kompetanse og metodikk bør ses mer i sammenheng enn i dag. Ulike spesialiserte samarbeidsmodeller differensierer hovedsakelig ut fra kriminalitetstypene som skal forebygges, mens oppgavene som utføres i modellene har mange likheter.

Ekspertgruppen mener at det er behov for tydeligere nasjonale føringer og støtte til kommunale og statlige organer som deltar i kriminalitetsforebyggende samarbeid. Dette bør skje gjennom utvikling av helhetlige nasjonale faglige anbefalinger på tvers av kriminalitetsområdene. Anbefalingene bør gi felles rammer for organisering av samarbeid, arbeidsmetodikk, systemer for kompetanseutvikling og tilbud og veiledning om rele-

vante arbeidsverktøy, for eksempel for felles risikovurderinger. Ekspertgruppen mener at ansvaret for de nasjonale anbefalingene bør samles til ett statlig organ, som får et tydelig mandat, definerte leveransekrav og tilstrekkelig finansiering. Dette skal sikre tydelig ansvar, helhet og lik tilgang til faglig støtte i hele landet. De faglige anbefalingene bør baseres på én felles grunnstruktur, supplert med valgfrie spesialiserte moduler for ulike kriminalitetsområder. Organet som får ansvaret bør fungere som «en dør inn» for alle kommunale og statlige forebyggingsaktører, og sørge for at nasjonale anbefalinger, kompetansetiltak, arbeidsverktøy mv. tilgjengeliggjøres digitalt på en felles plattform.

På grunn av ekspertgruppens prioritering av arbeidet med forslag om en ny lov om informasjonsdeling, har det ikke vært tilstrekkelig tid til å utrede organisering, ansvar og innholdet i slike anbefalinger grundig nok til å fremme et ferdig tiltaksforslag. Kapittelet peker derfor ut en retning med forslag til videre arbeid.

I det følgende beskrives først betydningen av overlapp mellom kriminalitetsområdene i punkt 11.2. I punkt 11.3 vurderes behovet for endringer. Deretter redegjøres det nærmere for ekspertgruppens forslag om å utvikle helhetlige nasjonale faglige anbefalinger om samarbeid om kriminalitetsforebygging i punkt 11.4. I punkt 11.4 gis det også innspill til hvordan et slikt arbeid bør innrettes, organiseres og avgrenses innholdsmessig.

11.2 Overlapp mellom kriminalitetsområdene

11.2.1 Betydningen av overlapp

Ekspertgruppen mener at overlapp mellom kriminalitetsområdene er et nøkkelargument for at man bør se på organisering, kompetanse og metodikk mer i sammenheng enn i dag. I praksis lar mange forebyggingssaker seg ikke sortere innenfor ett

kriminalitetsområde alene. Det er ofte flere av de samme aktørene, metodene og samhandlingsutfordringene som går igjen.

Overlappen mellom kriminalitetsområdene kan beskrives gjennom tre hoveddimensjoner:

- roller som utøver og utsatt
- risiko- og beskyttelsesfaktorer
- metodikk og kompetansebehov

11.2.2 Overlapp i roller

Overlapp i roller mellom kriminalitetsområdene kan vise seg på minst to måter. For det første kan barn, unge og voksne være både utøvere av kriminalitet, og samtidig være utsatt for kriminalitet. For det andre viser mange saker at samme person begår flere ulike former for kriminalitet, enten samtidig eller over tid.

Barn og unge kan for eksempel bevege seg mellom posisjonene som utsatt og utøver. En person kan utøve vold og trusler, og samtidig være utsatt for vold i hjemmet. Slike sammensatte roller går ofte igjen i saker som også kjennetegnes av andre belastninger og behov for oppfølging. I noen tilfeller kan vedkommende også være involvert i flere typer kriminalitet, eller stå i risiko for radikaliserings- og tilknytning til miljøer preget av hatkriminalitet. Slike sammensatte forløp er ikke uvanlige. I slike saker er det ofte de samme aktørene som er involvert, som skolen, barnevernet, helsevesenet, Nav og politiet.

Samtidig finnes det viktige forskjeller mellom kriminalitetsområdene i mandatet. Ved vold og overgrep i nære relasjoner, er utøveren ofte voksen, og tiltakene må i større grad vektlegge beskyttelse av den utsatte og forebygging av ny vold. Arbeidet får derfor ofte et tydelig sikkerhets- og risikospørsmål, med risikovurderinger, beskyttelsestiltak og avklaringer om kontakt og bosted. Ved voldelig ekstremisme kan ideologi, gruppetilhørighet og digital påvirkning spille en vesentlig rolle. For kriminalitet som begås av barn og unge vil forebyggingstiltak ofte handle om skoleløp, nettverk, rus, oppfølging og grensesetting. Selv om problemområdene har ulike kjennetegn, viser overlappet i roller at mange saker berører de samme barna, de samme familiene og de samme aktørene.

11.2.3 Overlapp i risiko- og beskyttelsesfaktorer

I tidlig fase i en risikoutvikling, er mange risiko- og sårbarhetsfaktorer i stor grad sammenfallende på tvers av kriminalitetsområdene. Dette gjelder blant annet

- svake omsorgsbetingelser, vold eller traumer
- skolefravær, svak tilhørighet til arbeidslivet
- læringsvansker, lav mestring og utenforskap
- rusmisbruk og psykiske vansker
- negativ miljø- og vennepåvirkning
- nettverk som normaliserer vold
- fattigdom, ustabil bosituasjon og mangel på trygge voksne

Tilsvarende er mange beskyttelsesfaktorer overlappende. Det gjelder blant annet

- stabile og trygge relasjoner
- tilhørighet til skole, arbeid eller andre positive fellesskap
- prososiale nettverk
- meningsfulle fritidsaktiviteter
- tydelig struktur og forutsigbarhet i hverdagen

Slike beskyttelsesfaktorer kan styrkes gjennom ulike tiltak, for eksempel helsehjelp, foreldre- og familietiltak eller andre former for tett oppfølging.

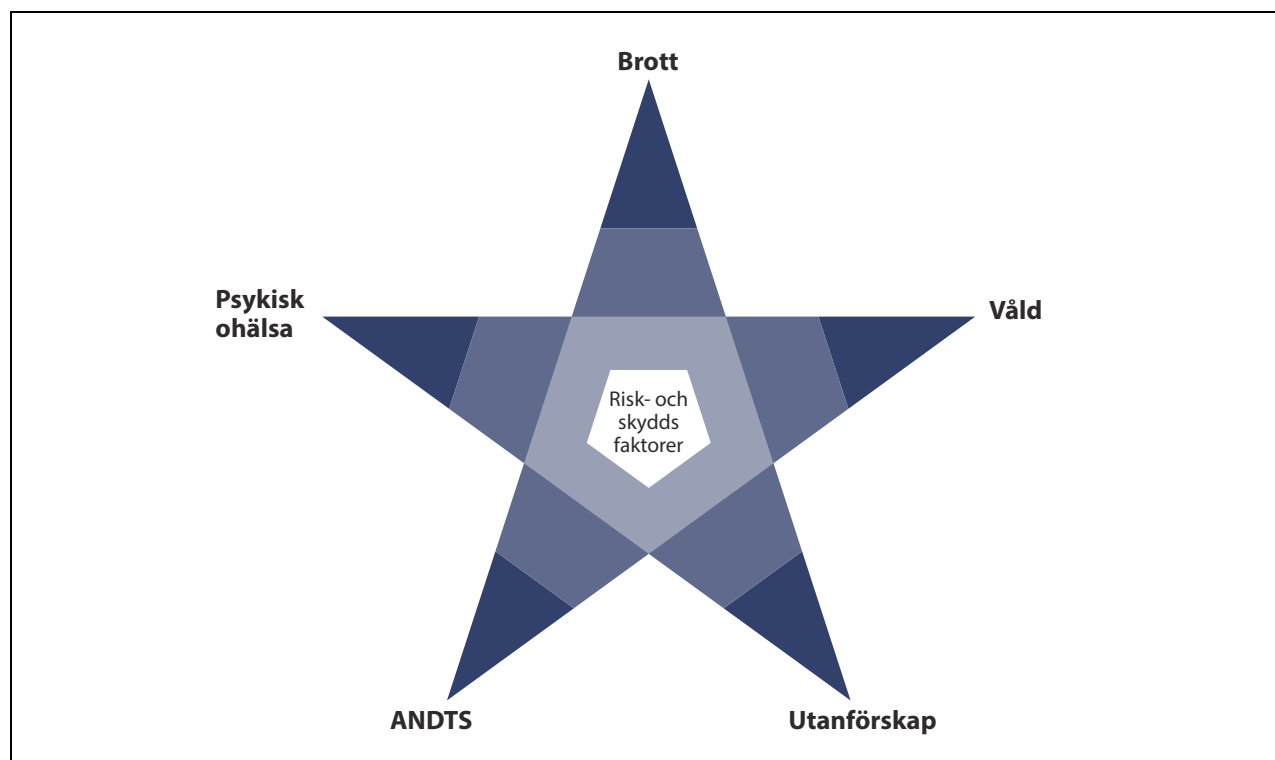
Når problemene utvikler seg og risikoen blir mer konkret, blir særtrekkene for hvert enkelt kriminalitetsområde tydeligere. For voldelig ekstremisme kan særtrekk blant annet handle om konspirasjonsteorier, radikaliseringsprosesser, digitale ekkokamre og gruppe- og identitetsdynamikk. For vold og overgrep i nære relasjoner blir vurderinger rundt økt fare for offeret ved samlivsbrudd og behov for sikkerhets- og beskyttelsestiltak sentralt. For kriminalitet som begås av barn og unge handler det i større grad om rekruttering til kriminalitet, gjengdynamikk og risiko knyttet til konkrete voldshendelser i miljøet.

Overlappet som foreligger i risiko- og beskyttelsesfaktorer på tvers av ulike kriminalitetsområder, tilsier behov for en mer helhetlig og sammenhengende tilnærming til samarbeid og informasjonsdeling på individnivå. Dette kan illustreres gjennom *Preventionsstjärnan*,¹ se figur 11.1, som viser hvordan ulike alvorlige problemutfall ofte springer ut av de samme underliggende risikofaktorene, særlig i en tidlig fase. Et sentralt poeng i modellen, er at innsatsen i tidlig fase i stor grad er sektorovergripende og lite problem spesifikk, mens behovet for spesialisering øker etter hvert som risikoen blir mer konkret.

11.2.4 Overlapp i metodikk og kompetansebehov

Overlappet mellom kriminalitetsområdene kommer ikke bare til uttrykk i roller og i risiko- og

¹ Utviklet av Länsstyrelsen i Stockholm.



Figur 11.1 Preventionsstjärnan, Länsstyrelsen Stockholm

Risk- och skyddsfaktorer, psykisk ohälsa, brott, våld, utanförskap, ANDTS (alkohol, narkotika, dopning, tobaks- og nikotinprodukter)

Kilde: Länsstyrelsen i Stockholm.

beskyttelsesfaktorer, men også i hvordan det forebyggende arbeidet gjennomføres. På tvers av kriminalitetsområdene har forebyggingsarbeidet i stor grad samme metodiske tilnærming, særlig i tidlig fase. Arbeidet kjennetegnes av behov for felles begreper og minimumsopplysninger for å beskrive risiko- og beskyttelsesfaktorer. Videre er det behov for felles vurderinger av en persons ressurser og for strukturer for tverretattlig risikovurdering der både kjent og manglende informasjon synliggjøres.

Samhandlingsutfordringene går igjen på tvers av ulike problemområder. Det er behov for flere tiltak samtidig, men aktørene har ofte ulik problemforståelse, uklare ansvarsgrenser og det kan være uenighet om risiko og prioriteringer. Dette tilsier at inngangen til samarbeid, hjelp og oppfølging i stor grad bør bygge på felles strukturer, også når tiltakene etter hvert må tilpasses risiko for ulike former for kriminalitet.

Videre er det på alle områdene behov for tydelig kobling mellom vurdering og tiltak, med klar rolle- og ansvarsfordeling mellom involverte aktø-

rer. Rutiner for jevnlig revurdering og justering av tiltak når situasjonen endrer seg og eksplisitt håndtering av faglig uenighet, mandat og beslutningsregler er også sentrale elementer. På alle områdene er det behov for god forståelse for andre etaters mandat, roller og terskler, samt kunnskap om regelverk for informasjonsdeling og hvordan dette brukes i praksis.

11.2.5 Oppsummert

Gjennomgangen viser at kriminalitetsområdene i stor grad overlapper når det gjelder roller, risiko- og beskyttelsesfaktorer, samt metodikk og kompetansebehov. I tidlig fase er utfordringsbildet ofte sammenfallende og det er i stor grad de samme aktørene, arbeidsformene og samhandlingsutfordringene som gjør seg gjeldende. Dette tilsier at forebyggingsarbeidet i stor grad bør bygge på felles strukturer og arbeidsformer, særlig i tidlig fase. Samtidig øker behovet for spesialisering etter hvert som risikoen blir mer konkret og alvorlig.

11.3 Vurdering av behovet for endringer

11.3.1 Behov for mer helhetlig samarbeid

Ekspertgruppens kunnskapsinnhenting viser at det i mange kommuner er etablert ett eller flere faste fora for tverretattlig samarbeid på system- og individnivå for å forebygge ulike former for kriminalitet. Se beskrivelsene av samarbeidsformer i kapittel 4. Små kommuner ekspertgruppen har besøkt har mye godt forebyggende samarbeid, selv med begrensede ressurser. Videre har store bykommuner vist evne til å omstille seg raskt når kriminalitetsutviklingen eller nye trender gjør det nødvendig.

Samtidig viser gjennomgangen store forskjeller i hvordan samarbeidet er organisert og praktiseres, og i hvor robust det er over tid. Selv om det er mange gode samarbeidsformer i kommunene, er samarbeidet mange steder sårbart fordi det er personavhengig og fordi ansvar, roller og beslutningsprosesser ikke alltid er tilstrekkelig avklart. Det er stor variasjon i hvordan saker vurderes, hvordan beslutninger tas og hvordan tiltak følges opp og justeres over tid. Fordi kommuner og politidistrikter er forskjellige, er det behov for lokale tilpasninger. For store lokale variasjoner i organiseringen av tverretattlig samarbeid vil kunne føre til vilkårlige utslag. Ekspertgruppen mener det er uheldig om bostedskommune har vesentlig betydning for om personer får tilgang til gode forebyggende tiltak eller hjelp til å komme seg ut av et liv i kriminalitet.

Ekspertgruppen mener at uønsket variasjon mellom kommuner ikke bare kan forklares med ulik lokal organisering. Den uønskede variasjonen handler i stor grad om at det mangler tydelige og helhetlige nasjonale føringer for hva som forventes av kommunenes kriminalitetsforebyggende samarbeid. Det finnes mange kompetansemiljøer, veiledere og tiltak som gir anbefalinger om forebygging og samarbeid, men tilbudene fra statlig nivå er i for stor grad inndelt etter kriminalitetsområder og ses ikke i tilstrekkelig sammenheng.

I ekspertgruppens problemforståelse i kapittel 8 har vi strukturert de identifiserte organisatoriske og strukturelle problemene i følgende hovedpunkter:

- svekket tillit hos enkeltpersoner som følge av måten offentlige samarbeidsaktører møter dem
- manglende helhetlige nasjonale føringer og lokale forankringer
- ulik problemforståelse mellom profesjoner

- manglende kompetanseutvikling på flere områder
- manglende felles arbeidsmetoder for risiko-vurderinger, tiltaksutvikling og evaluering

Samlet viser problembeskrivelsen behov for tydeligere rammer for samarbeid, kompetanseutvikling og arbeidsmetodikk. Problempunktene står i tett innbyrdes sammenheng. Ekspertgruppen mener at disse utfordringene ikke kan løses gjennom lokale tiltak alene. Endringer som skal søke å løse utfordringene må utvikles og forankres på statlig nivå for å oppnå ønsket effekt i samarbeid mellom aktørene i det kriminalitetsforebyggende arbeidet over hele landet.

Vi har sett nærmere på to mulige typer tiltak for å adressere problemene som er identifisert: Nasjonale tiltak for helt eller delvis å implementere, endre eller utvide bestemte samarbeidsmodeller på de tre kriminalitetsområdene over hele landet og etablering av helhetlige faglige anbefalinger på tvers av kriminalitetsområdene. Disse to mulige tiltakene drøftes i det følgende.

11.3.2 Vurdering av tiltak knyttet til bestemte samarbeidsmodeller

I mandatet punkt 3 bokstav a. fremgår det at tiltakene ekspertgruppen kan vurdere blant annet kan omfatte:

- a. Samarbeidsmodeller, det vil si modeller for tverretattlig samarbeid og samhandling. Ekspertgruppen skal vurdere eksisterende lokale, nasjonale og utenlandske modeller og vurdere om og eventuelt hvilke av disse som bør implementeres helt eller delvis, endres, utvides e.l. på de tre kriminalitetsområdene.

Flere samarbeidsmodeller, både norske og utenlandske, er nevnt i mandatet. Ekspertgruppen har innhentet innspill og kunnskap om modellene nevnt i mandatet og om en rekke andre nasjonale samarbeidsformer. Norske modeller for samarbeid om kriminalitetsforebygging, som blant annet SLT-modellen og TryggEst, er beskrevet i kapittel 4. De utenlandske modellene, som blant annet Infocus fra Danmark og MARAC-modellen i Storbritannia og Finland, er beskrevet i kapittel 5.

Ekspertgruppen har vurdert om noen av de nasjonale eller utenlandske samarbeidsmodellene bør implementeres eller gis større utbredelse i Norge, men har kommet til at det ikke vil være en egnet løsning på de identifiserte problemene. Det er flere grunner til denne vurderingen:

Store forskjeller mellom kommunene

Det er store forskjeller mellom landets 357 kommuner i folketall, ressurser og utfordringer knyttet til kriminalitet. Alle kommunene har et ansvar for forebygging av kriminalitet, og kommunene bør ha en form for fast organisering av arbeidet som er tilpasset ressursene og situasjonen i kommunen. De ulike samarbeidsmodellene som ekspertgruppen har sett på er spesialiserte modeller innenfor avgrensede kriminalitetsområder og stiller relativt store krav til organisering og ressurser. Ekspertgruppen mener at ingen av enkeltmodellene vil passe godt for alle norske kommuner.

Mange ulike samarbeidsformer og modeller er allerede i bruk

Flere samarbeidsmodeller som er relevante innenfor kriminalitetsområdene er allerede i bruk i store deler av landet. Noen modeller som SLT, TryggEst og RISK er utbredt i mange norske kommuner og politidistrikt. I tillegg har enkelte kommuner med behov for det innført spesialiserte samarbeidsmodeller for forebygging av voldelig ekstremisme, som for eksempel RADEX. Dersom det innføres nye spesialiserte modeller i tillegg til de eksisterende, vil det kunne føre til at fragmenteringen og kompleksiteten i organiseringen av tverretattlig samarbeid i kommunene øker ytterligere. Tiltak for å forbedre eksisterende samarbeidsformer, ved å gjøre dem mer robuste og helhetlige, er etter vårt syn mer hensiktsmessig enn å innføre nye modeller.

Det er behov for samordning på tvers av kriminalitetsområder

De ulike samarbeidsmodellene, som for eksempel Infohus i Danmark og MARAC i Storbritannia og Finland, er spesialiserte innenfor bestemte kriminalitetsområder. På grunn av det betydelige overlappet mellom kriminalitetsområdene, se punkt 11.2, er det behov for samordning ved å utvikle samlede anbefalinger på tvers av ulike kriminalitetsområder, heller enn å innføre flere spesialiserte modeller.

Styrket tverretattlig informasjonsdeling forutsetter ikke bruk av bestemte modeller

I kapittel 10.2.4 ble det vurdert om en lovhjemmel for deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger for å forebygge kriminalitet

burde knyttes til en eller flere bestemte samarbeidsmodeller, slik at informasjonsdeling bare kan skje mellom aktørene som inngår i modellene. Dette er løsningen i den danske retsplejeloven § 115. Konklusjonen var at det ikke er en hensiktsmessig løsning i Norge. I stedet foreslås det en lov om nødvendig og forholdsmessig informasjonsdeling i kriminalitetsforebyggende samarbeid, uten at delingsadgangen knyttes til en bestemt modell. Når informasjonsdeling ikke avhenger av samarbeidsformen, er det mindre behov for at bestemte samarbeidsmodeller utbres i hele landet enn om adgangen var knyttet til bruk av en bestemt samarbeidsmodell.

Oppsummering og vurdering av tiltak knyttet til eksisterende modeller

På denne bakgrunn anbefaler ikke ekspertgruppen innføring av nye samarbeidsmodeller i dagens situasjon.

Et annet spørsmål er om det bør gjøres tiltak for ytterligere utbredelse eller justeringer av eksisterende modeller. SLT-modellen er etablert i om lag 200 norske kommuner og er sentral i det forebyggende arbeidet rettet mot barn og unge.² Det er i utgangspunktet en systemnivåmodell, men en del kommuner har lokale løsninger hvor det arbeides individrettet. Mange kommuner har også gitt innspill om at det kriminalitetsforebyggende samarbeidet fungerer godt fordi de har SLT-strukturen i kommunen. SLT-modellen gir et godt utgangspunkt for systematisering av forebyggende arbeid i kommunene.

Ekspertgruppen mener at det vil kunne være fordeler ved å innføre SLT-modellen i enda flere kommuner. Det anbefales at kommunene som ikke har innført SLT vurderer dette nærmere ut fra hver enkelt kommunes konkrete situasjon. Ekspertgruppen anbefaler ikke at modellen gjøres obligatorisk for kommunene gjennom lov. Det vil etter vårt syn være et for stort inngrep i det kommunale selvstyret. Videre taler også ulikhetene mellom kommunene, herunder ulikhet i folketall, ressurser og kriminalitet, mot at en bestemt modell blir lovpålagt. Selv om ulike samordnings- og samhandlingsplikter lovfestes, er det ikke en garanti for at det fører til endring av praksis.³ Ekspertgruppen vurderer dermed at anbefa-

² SLT står for Samordning av Lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak og er beskrevet i kapittel 4.

³ Riksrevisjonen vurderte eksempelvis i DOK 3: 8 (2025–2026) s. 30 at selv om retten til barnekoordinator er lovpålagt, følger ikke 40 % av kommunene opp denne lovpålagte plikten.

linger knyttet til incentiver for å ta i bruk ordninger, for eksempel finansering, kan ha like god effekt.

Ekspertgruppen understreker at vurderingene ikke er basert på en oppfatning om at de eksisterende spesialiserte samarbeidsmodellene på kriminalitetsområdene mangler kvalitet. Tvert imot har modellene flere fellestrekk når det gjelder organisering og oppgaveløsning som bør tjene som inspirasjon for anbefalinger til samarbeid på tvers av kriminalitetsområdene. Det kan for eksempel trekkes frem at Infohus-modellen fra Danmark har utviklet risikovurderingsverktøy for felles tverretatlige risikovurderinger. Disse bør det ses hen til i arbeidet med å utvikle tilsvarende verktøy i Norge.⁴ TryggEst modellen som er innført i Norge i regi av Bufdir er et eksempel på en helhetlig tankegang om blant annet organisering, metodikk og kompetanse på et spesialområde som ekspertgruppen mener med fordel kan gjøres på tvers av flere kriminalitetsområder.

11.3.3 Vurdering av nasjonale faglige anbefalinger på tvers av kriminalitetsområder

Ekspertgruppen mener at staten bør gi tydeligere anbefalinger om hvordan tverretatlig kriminalitetsforebyggende samarbeid skal organiseres på tvers av kriminalitetsområdene.

Kunnskapsinnhenting viser at det finnes mange ulike samarbeidsmodeller og samarbeidsfora som er virksomme i Norge i dag. De skiller seg fra hverandre når det gjelder primær målgruppe, sammensetning av gruppene og kriminalitets- eller saksområde. Samtidig viser utredningen at det i stor grad utføres mange av de samme oppgavene på tvers av modellene.⁵ Dette gjelder uavhengig av om samarbeidsmodellene er rettet inn mot utøver eller utsatte personer. Oppgavene som utføres i samarbeidsmodellene består i hovedsak av å

- innhente informasjon
- danne en felles forståelse av situasjon og vurdere grad av bekymring
- anbefale tiltak
- koordinere oppfølging og ha ansvar for å utføre tiltakene (bare i noen modeller)
- tilby faglig veiledning og støtte til andre ansatte (bare i noen modeller)⁶

⁴ Se nærmere i kapittel 5.2.6 og figur 5.4 om vurderingsverktøyet som benyttes i Infohus-modellen.

⁵ Se ytterligere i kapittel 4.9.

⁶ Se nærmere i kapittel 4.9.

Likhetene i oppgavene taler for at organisering, kompetanse og metodikk i det kriminalitetsforebyggende samarbeidet bør ses mer i sammenheng enn i dag. Det betydelige overlappet mellom kriminalitetsområdene som er beskrevet i punkt 11.2 taler i samme retning.

Det er fullt mulig, og har klare fordeler, om man bygger videre på allerede etablerte samarbeidsstrukturer mellom kommunale og statlige forebyggingsaktører. Samtidig bør det fra nasjonalt nivå gis tydeligere anbefalinger om kriminalitetsforebyggende samarbeid for å motvirke uønskede lokale variasjoner.

Kommunene etterlyser tydeligere råd fra staten om hvordan det kriminalitetsforebyggende samarbeidet bør organiseres og gjennomføres i praksis. Dette gjelder blant annet hvordan man kan etablere felles situasjonsforståelse, hvordan faglig uenighet og gode beslutningsprosesser mellom samarbeidsaktører kan sikres og hvordan iverksatte tiltak kan følges opp og evalueres over tid. Det er i dag få overordnede føringer som går på tvers av kriminalitetsområdene og som gir retning for organisering, metodikk, kompetanse og implementering på lokalt nivå.

Manglende helhet i den statlige støtten er en viktig årsak til flere av utfordringene kommunale og statlige forebyggingsaktører står overfor. Ekspertgruppen understreker at lokale tilpasninger er både nødvendig og hensiktsmessig, men at manglende felles rammer kan føre til uønsket variasjon. Den fragmenterte og til dels uoversiktlige statlige styringen bidrar til at det kriminalitetsforebyggende tverretatlige samarbeidet lokalt blir lite robust, med stor variasjon i struktur, praksis, og metodikk. Det øker sårbarheten ved turnover og omorganisering og det kan føre til kapasitetsutfordringer.

Ved å samle ansvaret for nasjonale faglige anbefalinger hos ett statlig organ vil det bli lettere å se ulike kriminalitetsområder i sammenheng. Det vil også gjøre det lettere å samle anbefalinger, arbeidsverktøy, maler og kompetansetiltak i en felles digital plattform for ansatte som arbeider med forebygging i praksis.

11.3.4 Konklusjon

Samlet sett mener ekspertgruppen at det er et tydelig behov for bedre nasjonal samordning av kriminalitetsforebyggende samarbeid. Lokale samarbeidsstrukturer fungerer mange steder godt og bør videreutvikles og støttes opp av helhetlige nasjonale faglige anbefalinger. Dette kan bidra til mer robust, systematisk og likeverdig

praksis på tvers av kriminalitetsområder og i ulike deler av landet.

11.4 Forslag om utvikling og etablering av nasjonale faglige anbefalinger

11.4.1 Overordnet om forslaget

Ekspertgruppen mener at det er behov for å utvikle og etablere helhetlige faglige nasjonale anbefalinger for samarbeid om kriminalitetsforebygging. Formålet er å gi kommunale og statlige forebyggingsaktører mer helhetlig, tydelig og praksisnær støtte i arbeidet med forebygging på individnivå.

Anbefalingene bør omhandle både organisering av samarbeid, arbeidsmetodikk, systemer for kompetanseutvikling og tilbud og veiledning om relevante arbeidsverktøy, for eksempel for felles risikovurderinger.

De faglige anbefalingene bør bygges opp rundt:

- en felles grunnstruktur for tverretattlig samarbeid, metodikk og kompetanse, som gjelder på tvers av kriminalitetsområder
- tematiske, spesialiserte tilleggsmoduler for vold og overgrep i nære relasjoner, voldelig ekstremisme og kriminalitet som begås av barn og unge

Som omtalt innledningsvis i kapittelet, foreslår ekspertgruppen at slike anbefalinger utvikles og etableres på statlig nivå og tas i bruk i praksis. Det videre arbeidet med å utvikle anbefalingene skal legge grunnlaget for beslutninger om organisering, ansvar og innhold, og sikre at anbefalingene blir relevante, anvendelige og bærekraftige over tid.

Dette utviklingsarbeidet bør bestå av to deler. Første del bør omhandle hvilket statlig organ som skal ha hovedansvaret for anbefalingene og hva dette ansvaret skal innebære. Del to bør handle om utvikling av innholdet i anbefalingene.

11.4.2 Utviklingsarbeidets innretning

Ekspertgruppen mener at ansvaret for de faglige anbefalingene bør legges til et statlig organ som gis et tydelig mandat, definerte leveransekrav og tilstrekkelig finansiering. At et organ gis et overordnet ansvar vil gi best forutsetninger for helhet, sammenheng og langsiktighet i utviklingen og forvaltningen av anbefalingene.

Utviklingsarbeidet bør blant annet omfatte vurderingen av følgende spørsmål:

- Hvilket statlig organ skal ha ansvaret for anbefalingene?
- Hva skal ansvaret som legges til organet innebære, og hvordan skal samarbeidet være med andre berørte statlige organer?
- Hvordan skal anbefalingene utvikles, forvaltes og videreutvikles over tid?
- Hvordan skal anbefalingene gjøres tilgjengelige og tas i bruk av kommunale og statlige forvaltningsorganer med individrettede forebyggingsoppgaver?

Det må vurderes om ansvaret til det statlige organet skal være et «koordinerings- og sørge-for-ansvar» i nært samarbeid med relevante statlige aktører og kompetansemiljøer, eller om det aktuelle organet skal ha et faglig hovedansvar.

Formålet med anbefalingene bør blant annet være å bidra til mer robust, systematisk og likeverdig praksis i kriminalitetsforebyggende samarbeid i hele landet. Anbefalingene bør ha som mål å redusere uønsket variasjon, fragmentering og personavhengighet, og å styrke samordnet oppfølging på individnivå. De bør også legge til rette for løsninger som kan skaleres og tilpasses både små, mellomstore og store kommuner.

Ekspertgruppen er av den oppfatning at de nasjonale faglige anbefalingene ikke bør være rettslig forpliktende. Grunnen er dels at norske kommuner er svært forskjellige og dels hensynet til det kommunale selvstyret. Ambisjonen må være at anbefalingene skal være så relevante, tydelige og praksisnære at kommunale, fylkeskommunale og statlige forebyggingsaktører selv velger å ta dem i bruk.

11.4.3 Organisering, ansvar og drift av anbefalingene på statlig nivå

Som nevnt mener ekspertgruppen at det bør tilstrebes en løsning der ett statlig organ får et overordnet ansvar for de nasjonale faglige anbefalingene. Samtidig bør andre statlige organer i relevante sektorer og kompetansemiljøer bidra inn i arbeidet.

Kunnskapsinnhenting viser at manglende felles forståelse for roller, ansvar, prosesser og kompetanse på statlig nivå svekker både kvaliteten i det kriminalitetsforebyggende arbeidet og grunnlaget for gode beslutninger. Dette understreker behovet for en mer helhetlig og koordinert statlig innsats på tvers av sektorer.

Ansvar for veiledning, metodikk, verktøy og kompetansetiltak er i dag spredt på flere statlige aktører og i ulike sektorer. Innen enkelte områ-

der, som forebygging av voldelig ekstremisme, har den statlige styringen vært relativt begrenset, mens den på andre kriminalitetsområder har vært mer omfattende. Denne variasjonen i styring og ansvars plassering bidrar til at anbefalinger, metodikk og støtte utvikles hver for seg, uten en tydelig felles ramme eller overordnet koordinering.

Ved utviklingen av anbefalingene bør det derfor vurderes hvordan et tydeligere statlig hovedansvar for samordning, drift og vedlikehold kan organiseres. Formålet må være å sørge for at anbefalingene utvikles mer helhetlig og holdes oppdaterte, relevante og anvendelige over tid. Overordnet kan det skisseres to hovedalternativer: enten å legge ansvaret til et eksisterende statlig organ eller å etablere et nytt nasjonalt senter med dette formålet. Et nytt senter kan gi én tydelig inngang og samlet faglig koordinering, men vil også være mer ressurskrevende å etablere og drifte. Mange av de samme gevinstene kan oppnås ved å gi et eksisterende organ et tydelig mandat og et styrket ansvar. En slik tilnærming vil kunne bygge videre på etablerte strukturer, kompetanse og samarbeidsrelasjoner, og fremstå som mindre inngripende og mer gjennomførbar.

Ut fra dagens ansvarsområder peker ekspertgruppen på at det kan være naturlig å vurdere Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk) og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) som mulige statlige aktører med hovedansvar for anbefalingene. Sfk har kriminalitetsforebygging som et av sine ansvarsområder og har faglig ansvar for SLT-modellen. Sfk har i tillegg nasjonale oppgaver knyttet til vold i nære relasjoner, forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, samt nordisk samarbeid.⁷ Bufdir har ansvar for barn, unge og familier, og har sentrale oppgaver innenfor to av kriminalitetsområdene i mandatet, samt ansvar for utvikling og implementering av TryggEst.

Ekspertgruppen tar ikke stilling til hvilket organ som eventuelt bør få et slikt hovedansvar. Dette må vurderes nærmere i sammenheng med hvilke oppgaver og hvilket mandat ansvaret skal omfatte. Det må også vurderes hvordan samarbeidet med andre statlige aktører og kompetansemiljøer bør organiseres for å unngå overlapp og uklarheter. Ekspertgruppen understreker at organet som får hovedansvaret må ha eller få tildelt de nødvendige ressursene til faktisk å kunne utføre

ansvaret på en måte som reelt sett vil gi lokale aktører god veiledning og støtte.

11.4.4 Innspill til innholdet i anbefalingene

11.4.4.1 Formål og overordnede føringer

Basert på kunnskapsinnhentingen, har ekspertgruppen utarbeidet innspill til hva de nasjonale faglige anbefalingene bør inneholde. Innspillene tar særlig utgangspunkt i utfordringer kommunene beskriver i det tverretatlige kriminalitetsforebyggende arbeidet, og er ment som et faglig grunnlag for videre utvikling av anbefalingene.

Ekspertgruppen legger til grunn at anbefalingene må gi kommunale og statlige forebyggingsaktører støtte i det praktiske arbeidet på individnivå. De bør bidra til å heve kvaliteten i det forebyggende arbeidet, ved blant annet å styrke kompetanse og systematikk, tydeliggjøre ansvar og bidra til bedre samhandling, samtidig som de gir rom for lokale tilpasninger.

11.4.4.2 En samordnet grunnstruktur og tilleggsmoduler

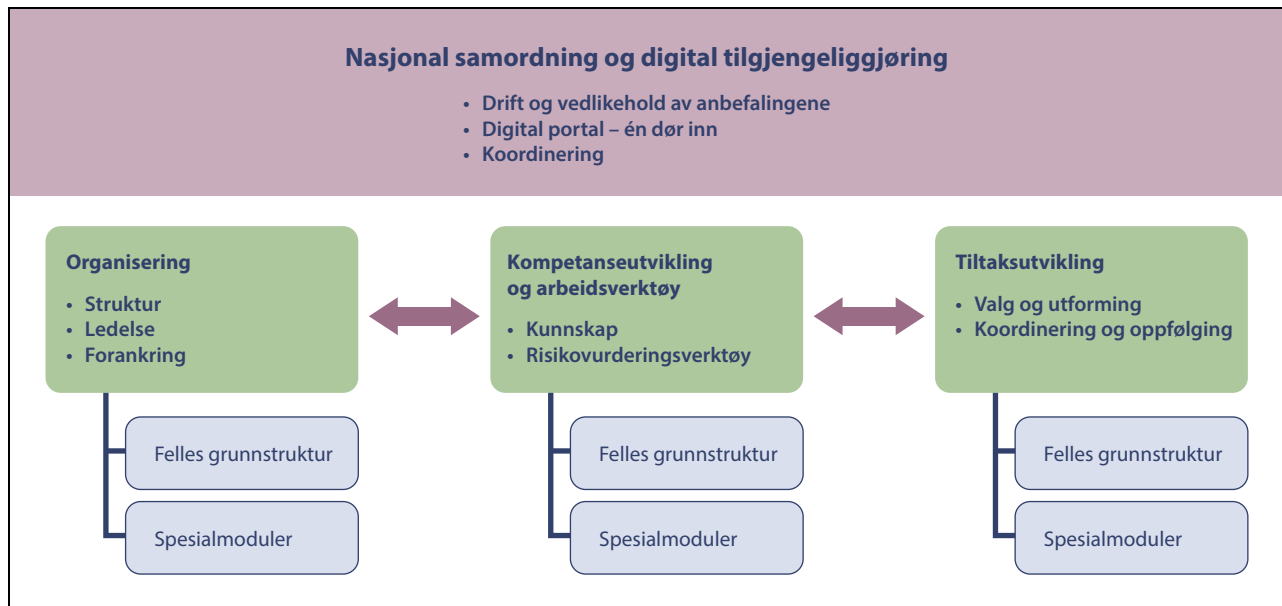
Figur 11.2 illustrerer hvordan ekspertgruppen ser for seg at nasjonale faglige anbefalinger om tverretatlig samarbeid og informasjonsdeling overordnet bør bygges opp. Anbefalingene bør bygge på én felles grunnstruktur, supplert med valgfrie tilleggsmoduler for ulike kriminalitetsområder, med spesialtilpassede verktøy og kompetansetiltak.

Målet med anbefalingene er blant annet å gi kommunene og statlige forebyggingsaktører råd om hvilke grunnleggende elementer som bør være på plass i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Grunnstrukturen i anbefalingene skal gi et samordnet og gjenkjennelig rammeverk for tverretatlig samarbeid og informasjonsdeling på individnivå. Samtidig skal den åpne for lokale tilpasninger. Grunnstrukturen bør dekke det som er felles på tvers av ulike kriminalitetsområder.

Tilleggsmoduler kan gi nødvendig faglig og metodisk spesialisering innen forebygging av vold og overgrep i nære relasjoner, voldelig ekstremisme og kriminalitet som begås av barn og unge, samt andre typer kriminalitet. En slik oppbygging gjør det mulig å kombinere felles arbeidsformer med nødvendig spesialisering, uten å etablere parallelle systemer.

Anbefalingene er ment å bidra til økt kompetanse, tydeligere ansvar, mer systematisk oppfølging og bedre kvalitet i vurderinger og beslut-

⁷ Sfk leder direktoratsgruppen om arbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. I tillegg koordinerer Sfk direktoratsgruppen om arbeid mot vold og overgrep i nære relasjoner mot barn, sammen med Bufdir.



Figur 11.2 Nasjonale faglige anbefalinger om tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet på individnivå

ninger. Den kan også legge til rette for mer helhetlig og lik praksis på tvers mellom ulike forebyggingsaktører, og bidra til mer forutsigbare og likeverdige tjenester, uavhengig av hvor i landet man bor.

Den felles grunnstrukturen bør etter vårt syn omfatte tre hovedområder:

- organisering av tverretattlig samarbeid
- kompetanseutvikling og arbeidsverktøy
- tiltaksutvikling

Ekspertgruppen mener disse hovedområdene er grunnleggende for velfungerende tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling på individnivå. Det er nær sammenheng mellom de tre hovedområdene. Derfor er det viktig at de vurderes som en helhet.

For hvert av de tre hovedområdene foreslås det én felles grunnstruktur som gjelder på tvers av kriminalitetsområder, supplert med tilleggsmoduler som gir nødvendig spesialisering når risikoen er mer konkretisert. Figur 11.2 tydeliggjør også at utvikling, drift, vedlikehold og samordning av anbefalingene er et nasjonalt ansvar som går på tvers av de tre hovedområdene.

11.4.4.3 Organisering

Organisering av det tverretattlige samarbeidet har stor betydning for kvaliteten. Med organisering menes hvordan samarbeidet er lagt opp i praksis. Det omfatter blant annet gjennomføring

av møter, tydelige roller og ansvar, bruk av koordinator, beslutningsprosesser og oppfølging over tid. Organisering handler både om struktur og om hvilke arbeidsformer som gjør det mulig å skape felles situasjonsforståelse, ta beslutninger og sikre fremdrift i komplekse saker.

Ekspertgruppen mener at svikt i tverretattlig samarbeid ofte ikke bare skyldes manglende fagkunnskap, men også svak organisering av selve samarbeidet. Når roller, mandat, beslutningspunkter og oppfølgingsansvar er uklare, øker risikoen for at møter blir arenaer for informasjonsutveksling uten tydelig retning. Det er også risiko for at faglig uenighet forblir uavklart og at tiltak ikke følges opp systematisk. Bedre organisering av tverretattlige samarbeid kan bidra til at informasjonsdeling i tverretattlig samarbeid i større grad fører til konkrete hjelpetiltak.

Anbefalingene bør inneholde overordnede prinsipper for prosess- og møtepraksis. Disse prinsippene bør sørge for støtte for tydelige beslutninger, håndtering av uenighet og systematisk oppfølging i komplekse saker. Grunnstrukturen bør fastsette et minimum for hvordan det tverretattlige samarbeidet bør forankres og struktureres lokalt, uten at det legges opp til en bestemt modell. Grunnstrukturen bør omfatte klare roller og ansvar, ledelsesforankring, etablering av faste tverretattlige forum på individnivå og en definert koordinatorfunksjon som sikrer kontinuitet og fremdrift i arbeidet.

11.4.4.4 Kompetanse og arbeidsverktøy

Kompetanse og arbeidsverktøy må ses i sammenheng. Med kompetanse menes kunnskapen aktørene må ha for å kunne samarbeide godt i komplekse saker. Det henger sammen med de praktiske verktøyene som gjør samarbeidet gjennomførbart i hverdagen.

Kompetansebehovet gjelder ikke bare kunnskap om kriminalitetsområder og regelverket om informasjonsdeling. Aktørene trenger også felles arbeidsform som gjør at bekymringer kan omsettes i vurderinger, beslutninger, tiltak og oppfølging. Personene med egenerfaring har tydelig understreket at informasjonsdeling må føre til handling og faktisk hjelp.

Ekspertgruppen mener at kompetansehevingen i hvert fall bør inneholde følgende elementer:

Kunnskap om de aktuelle kriminalitetsområdene

Det er behov for kunnskap om sentrale risiko- og beskyttelsesfaktorer, typiske utviklingsforløp og særtrekk ved alvorlige risikobilder. Dette er nødvendig for å kunne forstå sakens innhold og vurdere hvilke tiltak som kan være aktuelle.

Kunnskap om andre aktørers mandat, roller og handlingsrom

I komplekse saker oppstår det ofte uklarhet om hvem som kan gjøre hva, hvem som har ansvar for hvilke oppgaver, og hvilke tiltak som faktisk er tilgjengelige. Slike uklarheter kan skape både glippsoner og dobbeltarbeid.

Kompetanse i selve samarbeidsprosessen

Dette omfatter blant annet ferdigheter i å lede møter, strukturere drøftinger, tydeliggjøre hva det er enighet og uenighet om, sikre at ulike perspektiver kommer frem og bidra til at gruppen beveger seg fra bekymring og drøfting til vurdering, beslutning og oppfølging. Dette er et kjernepunkt. I saker som involverer flere aktører, høy risiko og betydelig usikkerhet, er kvaliteten på prosessen ofte avgjørende for kvaliteten på beslutningene.

Kompetanse i systematisk vurdering, oppfølging og evaluering

Aktørene må kunne arbeide med felles situasjonsforståelse, identifisere hva som er kjent og ukjent, vurdere risiko og usikkerhet, koble vurderinger

til konkrete tiltak og følge opp om tiltakene faktisk har ønsket effekt. Det er også behov for å kunne revurdere tiltak når risikobildet endrer seg, eller når tiltak ikke virker som forutsatt.

Arbeidsverktøy som støtter opp under kompetansen

Det kan blant annet dreie seg om maler for møtestruktur og agenda, verktøy for felles situasjonsbeskrivelse og risikovurderinger, beslutnings- og oppfølgingsmaler, støtte til dokumentasjon av ansvar og frister, samt opplæringsressurser knyttet til samarbeid og informasjonsdeling. Slike verktøy bør ikke erstatte faglige vurderinger, men bidra til mer systematikk, tydelighet og kontinuitet i arbeidet.

Arbeidsverktøyene bør særlig støtte fem behov i praksis:

- beskrivelse av bekymring og risiko i felleskap, og på en ensartet måte
- synliggjøring av hva som er kjent og hva som mangler av informasjon
- kobling av vurderinger til beslutninger
- avklaring av ansvar for gjennomføring og oppfølging
- sikring av jevnlig revurdering av tiltak og risikobilde

Verktøyene bør også støtte håndtering av faglig uenighet, slik at uenighet ikke blir usynlig, skjøvet til side eller blir stående uforløst.

Grunnstrukturen bør ikke bare omfatte et felles kompetansegrunnlag, men også et sett av felles arbeidsverktøy som gjør samarbeid gjennomførbart og etterprøvbart i praksis. Dette er nødvendig for å redusere personavhengighet og styrke kvaliteten i tverretatlige vurderinger og beslutninger.

11.4.4.5 Tiltaksutvikling i det forebyggende arbeidet rettet mot individer

Tiltaksutvikling er en sentral del av det tverretatlige samarbeidet. Med tiltaksutvikling menes hvordan tiltak velges, utformes, gjennomføres, samordnes og følges opp over tid. Tiltak må ses i sammenheng og koordineres mellom aktørene. Det innebærer å avklare hvem som gjør hva, hva som er formålet med tiltakene og hvordan tiltakene samlet skal bidra til ønsket effekt. Like viktig er systematisk oppfølging og revurdering av tiltak når situasjonen endrer seg, eller når tiltak ikke har ønsket effekt. Tiltaksutvikling handler dermed ikke bare om å iverksette tiltak, men om å sikre samtidighet, sammenheng og justering underveis.

Tiltaksutvikling er ofte et sårbart punkt i tverretattlig samarbeid. Mange av innspillsaktørene har uttalt at det ofte brukes mye tid på å dele informasjon og drøfte bekymring, mens det i mindre grad er tydelig hvordan drøftingene skal omsettes til konkrete beslutninger, koordinert handling og felles oppfølging. Når dette ikke er tilstrekkelig avklart, øker risikoen for parallelle tiltak uten felles retning, uklare ansvarsforhold og manglende oppfølging dersom situasjonen forverres.

En felles grunnstruktur for tiltaksutvikling bør derfor tydelig støtte opp om sammenhengen mellom vurdering og tiltak, klar ansvarsfordeling, faste tidspunkt for oppfølging og rutiner for revurdering og justering. I komplekse saker er det ofte summen av samtidige og koordinerte tiltak som avgjør om innsatsen blir treffsikker. God tiltaksutvikling forutsetter derfor ikke bare kunnskap om aktuelle tiltak, men også evne til å følge med på om tiltakene virker, og til å justere innsatsen når det er nødvendig.

11.4.5 Tilleggsmoduler for spesialisering og tilpasning

Når risikoen blir mer konkret, er det behov for spesialisert kompetanse innenfor de enkelte kriminalitetsområdene. Dette gjelder blant annet vold og overgrep i nære relasjoner, hvor kunnskap om voldsdynamikk, sikkerhet og beskyttelsestiltak er avgjørende. Det gjelder også voldelig ekstremisme, med behov for forståelse av radikaliseringsprosesser, ideologi og digitale trender. Innen kriminalitet som begås av barn og unge er det behov for innsikt i rekruttering, miljø og tiltak knyttet til skole og oppfølging.

Tilleggsmodulene bør bygge på den samme grunnstrukturen med hovedområder som organisering, kompetanse og arbeidsverktøy og tiltaksutvikling. Modulene erstatter ikke grunnstrukturen når de er aktuelle, men inneholder faglig fordypning, modulspeisifikke indikatorer og risiko-

faktorer, tiltak og opplæring som er tilpasset det enkelte området. Dette gjør det mulig å oppnå spesialisering uten å etablere parallelle og separate systemer.

Modulene kan inneholde scenarioøvelser med tydelig beslutningslogikk tilpasset komplekse og sammensatte risikobilder. Videre kan modulene inneholde praksisnære caser, tidskrisiske beslutninger og klare oppfølgingspunkter. Ekspertgruppen nevner som eksempel TryggEst, hvor det er utviklet en case-generator som gir mulighet for praktisk trening i å snakke med fiktive voldsutsatte. Denne type kompetanseutviklingstiltak bør vurderes videreutviklet og tilbudt innenfor flere områder.

Tilleggsmodulene skal bidra til at kommunene kan tilpasse innsatsen til konkrete risikobilder, samtidig som arbeidet forankres i en felles struktur som gir helhet og sammenheng på tvers av kriminalitetsområder.

11.4.6 Digital tilgjengeliggjøring – én dør inn

De nasjonale faglige anbefalingene bør samles og gjøres tilgjengelige i én felles digital plattform for kommunale og statlige aktører med roller i individrettet kriminalitetsforebygging.

I dag møter kommuner og statlige forebyggingsaktører et uoversiktlig landskap av statlige føringer, anbefalinger, veiledninger og tiltak som ligger spredt under ulike organer i forskjellige sektorer. Dette gjør at det blir krevende å orientere seg og å etablere felles strukturer for samarbeid, informasjonsdeling og risikovurdering på tvers av aktører og kriminalitetsområder.

En felles digital portal bør samle anbefalinger, arbeidsverktøy, kompetansetiltak og annet støttemateriell på ett sted. Dette vil kunne gjøre statlig støtte betydelig mer oversiktlig og tilgjengelig, og samtidig bidra til å redusere fragmentering i hvordan kunnskap og verktøy formidles. Det må vurderes nærmere hvordan en slik løsning kan utformes, forvaltes og videreutvikles over tid.

Del IV
Konsekvensutredning og implementering

Kapittel 12

Vurdering av personvernkonsekvenser

12.1 Innledning

Utredningsinstruksen punkt 2-1 nr. 4 stiller krav om identifisering av negative virkninger av tiltak, samt virkninger for enkeltpersoner.¹

Det fremgår av personvernforordningen artikkel 35 nr. 10 at dersom behandlingen av personopplysninger i henhold til artikkel 6 nr. 1 bokstav e) har et supplerende rettsgrunnlag i norsk rett, så er det ikke krav om en personvernkonsekvensvurdering for den behandlingsansvarlige for behandling etter det supplerende rettsgrunnlaget, dersom «det allerede er utført en vurdering av personvernkonsekvenser som en del av en generell konsekvensvurdering i forbindelse med vedtakelsen av nevnte rettslige grunnlag». Personvernforordningen artikkel 35 nr. 10 innebærer at det ved lovfesting av supplerende rettsgrunnlag etter artikkel 6 nr. 1 e) må gjennomføres en personvernkonsekvensanalyse.

I det følgende vil personvernkonsekvensene av ekspertgruppens lovforslag bli identifisert og vurdert. Disse konsekvensene vil delvis også dekke negative virkninger etter utredningsinstruksen § 2-1 nr. 4. Det vises også til kapittel 9.4.1 om negative virkninger for berørte enkeltpersoner.

Følgende fremgår om kravene til en personvernkonsekvensvurdering ved lovfesting av nye supplerende rettsgrunnlag i foralepunkt nr. 93 til personvernforordningen:

In the context of the adoption of the Member State law on which the performance of the tasks of the public authority or public body is based and which regulates the specific processing operation or set of operations in question, Member States may deem it necessary to carry out such assessment [en personvernkonsekvensanalyse] prior to the processing activities.

¹ Instruks 19. februar 2016 nr. 184 om utredning av statlige tiltak.

Det siterte fra fortalen til personvernforordningen innebærer at norsk lovgiver kan fastsette et unntak fra personvernforordningen artikkel 35 nr. 10 i nasjonal rett. Et slikt unntak vil innebære at den behandlingsansvarlige likevel må foreta en konsekvensvurdering forut for delingen, selv om det har skjedd en generell konsekvensutredning ved lovfesting. Bestemmelsen i artikkel 35 nr. 10 er ikke uttømmende kommentert i forarbeidene til personopplysningsloven. Ekspertgruppen legger til grunn at det ikke foreligger noen særskilt regulering av forpliktelsen til å vurdere personvernkonsekvensene etter artikkel 35 nr. 10 i norsk rett.² Regelen i personvernforordningen artikkel 35 nr. 10 er dermed gjeldende rett i Norge, siden det ikke er lovfestet særskilte norske unntak fra den.

For at den foreslåtte loven skal fungere som delingsgrunnlag for behandling av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e), uten at hvert enkelt offentlig organ som ønsker å dele informasjon skal behøve å gjennomføre en personvernkonsekvensvurdering før informasjonsdelingen, må utredningen inneholde en generell personvernkonsekvensvurdering av lovforslaget. En slik generell personvernkonsekvensvurdering i forbindelse med vedtakelsen av et supplerende rettsgrunnlag, må foreta de vurderingene som fremgår av personvernforordningen artikkel 35 nr. 3.

I det følgende foretas en generell personvernkonsekvensvurdering av lovforslaget. Underoverskriftene vil i det følgende følge kravene til en personvernkonsekvensvurdering i personvernforordningen artikkel 35.

Konsekvensutredningen er utført i samsvar med Artikkel 29-arbeidsgruppen for beskyttelse av personopplysninger «Retningslinjer for vurde-

² Se Prop. 56 LS (2017–2018) *Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen* s. 118 der departementet legger til grunn at det ikke fastsettes et unntak fra unntaket i nasjonal rett.

ringer av personvernkonsekvenser»,³ samt det svenske Datatilsynets veileder, IMY, «Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete» (dnr IMY-2022-10835).⁴

12.2 Systematisk beskrivelse av de planlagte behandlingsaktivitetene og formålet med behandlingen

Behandlingsaktiviteten som reguleres i lovforslaget er informasjonsdeling av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger mellom forvaltningsorganer med formål om individrettet forebygging av kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme.

Lovforslaget regulerer kun selve delingen av de taushetsbelagte opplysningene og personopplysningene. Behandling av personopplysninger før deling av avgiverorganet og etter deling av mottakerorganet, reguleres av supplerende rettsgrunnlag i andre regelsett. Slik behandling vil typisk reguleres i vedkommende forvaltningsorgans sektorlovgivning.

Selv om lovforslaget kun regulerer behandlingsaktiviteten deling, kan det antas at lovforslaget vil kunne føre til mer behandling av personopplysninger også før informasjonsdelingen. En lov som gir en større delingsadgang, kan føre til at forvaltningsorganene som kan dele personopplysninger i medhold av loven samler inn mer personopplysninger i medhold av andre supplerende rettsgrunnlag. Lovforslaget kan dermed føre til økt behandling av personopplysninger totalt sett. En del av denne mulige økte behandlingen av personopplysninger vil kunne være utenfor virkeområdet for personopplysningsloven, ved at politiet samler inn mer personopplysninger under virkeområdet til politiregisterloven og Direktiv 2016/680.

Formålet med behandlingen av personopplysninger etter lovforslaget er at ansatte i ulike for-

valtningsorganer som jobber med individrettet kriminalitetsforebygging innenfor lovens virkeområde skal kunne dele taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger. Formålet med slik informasjonsdeling er dels at personer i målgruppen skal få tilgang til forebyggingstiltak som avgiverorganet ikke selv innehar og dels at ulike forvaltningsorganer, som hver for seg sitter på en del av det totale informasjonsbildet, samlet sett kan vurdere risikoen for fremtidig kriminalitet.

Informasjonsdelingen i medhold av lovforslaget vil typisk foregå slik:

- Et forvaltningsorgan behandler personopplysninger for å utføre oppgaven de er pålagt.
- Dette forvaltningsorganet har behov for å dele personopplysninger med et annet forvaltningsorgan av hensyn til egne oppgaver, eller mottakerorganets oppgaver i tilknytning til individrettet forebygging innenfor lovens virkeområde. Forvaltningsorganet deler deretter personopplysningene med mottakerorganet i medhold av informasjonsdelingsloven.
- Mottakerorganet mottar og behandler personopplysningene for å utføre sine oppgaver.

Lovforslaget åpner kun for deling av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger med ansatte i offentlige organer som har taushetsplikt, eller ansatte i private organisasjoner som utfører forvaltningsorganets oppgaver etter avtale med organet og dermed har tilsvarende taushetsplikt. Det kan ikke deles informasjon med andre enn forvaltningsorganer eller private som gjør tjeneste for det offentlige. Loven gir dermed ikke rettsgrunnlag for deling med andre enn de opplistede forvaltningsorganene, eksempelvis gir den ikke grunnlag for deling med utenlandske myndigheter eller private organisasjoner.

Utgangspunktet i lovforslaget er at informasjonsdelingen skal skje skriftlig. Typen skriftlighet (for eksempel om informasjonsdelingen skal skje ved brev, e-post eller i elektroniske kanaler som eFormidling eller Altinn) er ikke regulert i lovforslaget, men må avgjøres av det enkelte forvaltningsorgan som deler informasjon i tråd med egne rutiner og personvernkonsekvensvurderinger. Ved behov kan informasjonen deles muntlig med etterfølgende skriftlig nedtegnelse i medhold av lovforslaget. Lovforslaget stiller krav til notoritet om informasjonsdelingen, og den registrerte skal vite hvem man kan kontakte for å få rettighetene etter personvernforordningen oppfylt.

Personopplysningene som kan deles i medhold av loven, forutsatt at vilkårene er oppfylt, er alminnelige personopplysninger. Forutsatt at

³ Artikkel 29-arbeidsgruppen for beskyttelse av personopplysninger, Retningslinjer for vurdering av personvernkonsekvenser og beslutning om behandlingen kan «medføre en høy risiko» relatert til formålet i 2016/679. Tilgjengelig på: <https://www.datatilsynet.no/globalassets/global/dokumenter-pdf-skjema-ol/regelverk/edpbartikkel29gruppen/Veileder-i-vurdering-av-personvernkonsekvenser-wp-248-norsk.pdf>.

⁴ Den svenske veilederen knytter seg særskilt til personvernkonsekvensvurderinger i lovgivningsarbeid, og er derfor sett hen til av ekspertgruppen. Se IMY, Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete, tilgjengelig på: <https://www.imy.se/globalassets/dokument/rapporter/vagledning-for-integritetsanalys.pdf>.

deling av alminnelige personopplysninger ikke vil oppfylle formålet, kan det deles særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9.

Personopplysningene som kan deles er først og fremst opplysninger om personene som det er knyttet en risiko til at vil begå kriminalitet i fremtiden. På området vold og overgrep i nære relasjoner gir loven adgang til å dele opplysninger om personer som kan bli utsatt for vold og overgrep. Lovforslaget § 8 første ledd bokstav e) åpner for at det kan deles personopplysninger om personen «familierelasjoner og andre relasjoner». Det vil vil i en viss utstrekning også kunne deles personopplysninger om tredjepersoner.

Ofte vil en konkret begrunnet bekymring for at en enkeltperson kan begå kriminalitet knytte seg til vedkommendes omgangskrets. I slike situasjoner kan det være et behov om å dele opplysninger om slike tredjepersoner mellom forvaltningsorganer for å forebygge fremtidig kriminalitet. Forutsetning for slik deling er at det er nødvendig og forholdsmessig og at opplysningene om de andre personene er saklig forbundet med personen som har en forebyggingssak.

Som utgangspunkt gjelder retten til medvirkning også for deling av personopplysninger om tredjepersoner. Informasjonsplikten etter personvernforordningen artikkel 14 nr. 5 er ikke absolutt. Personvernforordningen artikkel 14 nr. 5 bokstav d) og personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav d) gir unntak fra informasjonsplikten, som gjelder tilsvarende for retten til medvirkning, jf. lovforslaget § 5 tredje ledd. Lovforslaget åpner derfor for at det i noen tilfeller kan deles personopplysninger om tredjepersoner uten slike tredjepersoners medvirkning og viten. Det vil utgjøre et inngrep i retten til privatliv og personopplysningsvern for slike tredjepersoner.

Avgiver- og mottakerorganet av personopplysninger er de ulike forvaltningsorganene som er opplistet i lovforslaget. Det er kun ansatte innenfor disse organene, eller private som gjør tjeneste for disse organene og dermed regnes som organet, som kan dele informasjon etter lovforslaget. Forvaltningsorganene som er opplistet er de forvaltningsorganene som ekspertgruppen har identifisert at har en relevant rolle i individrettet forebygging og som det dermed er nødvendig å dele personopplysninger med.⁵

Lagringsperioden for eventuelle delte personopplysninger reguleres ikke av informasjonsde-

lingsloven, men av eventuelle andre supplerende rettsgrunnlag i mottakerorganenes sektorlovgivning, samt i arkivlova.⁶

12.3 Vurdering av om behandlingsaktivitetene står i et rimelig forhold til formålet

Deling av personopplysninger i medhold av loven vil utgjøre et inngrep i EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102. Et slikt inngrep må være nødvendig og forholdsmessig for å være lovlig.

Lovforslaget har flere mekanismer for å sørge for at informasjonsdeling kun skjer når det er nødvendig og forholdsmessig for forebyggingsformålet. Forebygging av kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme slik det er definert og avgrenset i loven anses som spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigete formål, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b).

Flertallet i ekspertgruppen har utformet lovforslaget med uttrykkelig angitte legaldefinisjoner av forebyggingsformålene vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme. Det har ikke vært mulig å avgrense forebyggingsformålet kriminalitet som begås av barn og unge ytterligere enn at det gjelder kriminalitet som kan «få vesentlige negative konsekvenser for [barn og unge under 25 år sin] utvikling». Målgruppen for forebyggingsformålet kriminalitet som begås av barn og unge strekker seg fra barn til unge voksne opp mot 25 år. Ekspertgruppen har ikke funnet noen måter å avgrense målgruppen ytterligere, for eksempel ved å henvise til strafferammer eller opplistede bestemmelser i straffelovens annen del. En slik lovteknikk vil ikke være pedagogisk for yrkesutøvere og vil potensielt kunne gi en større risiko for feilanvendelse enn den foreslåtte avgrensningen i lovforslaget.

Det legges til grunn at kriminalitet som kan få vesentlige negative konsekvenser for barn og unges utvikling gir en tilstrekkelig avgrensning i tråd med personvernforordningen, EMK og Grunnloven.

Lovforslaget vil føre til at nåværende informasjonsdeling for kriminalitetsforebygging, som i dag er basert på samtykke, får et klarere rettsgrunnlag. Forslaget vil dermed kunne redusere risikoen for ulovlig deling av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger. Lovforslaget er

⁵ Det vises til oversikten over forvaltningsorganene i lovforslaget. Se kapittel 10.5.9.

⁶ Se lov 20. juni 2025 nr. 96 om dokumentasjon og arkiv (arkivlova).

dermed i tråd med personvernforordningen artikkel 6.

For å oppfylle kravene til nødvendighet og forholdsmessighet i EMK, Grunnloven og personvernforordningen, er det sentralt at behandlingen av personopplysninger avgrenses til adekvat, relevant og nødvendig behandling. Lovforslaget bidrar til å oppfylle kravet om nødvendighet, relevans og adekvans gjennom klare formålsavgrensninger og ved at nødvendighet er et vilkår for informasjonsdeling i loven. Det er også presisert i lovforslaget at behandling av personopplysninger skal begrenses til det som er nødvendig og forholdsmessig, både når det gjelder hvilke opplysninger som deles, og hvem de deles med.

For særlige kategorier av personopplysninger, foreslås det lovfestet et vilkår om nødvendighet gjennom ordlyden «Når [...] deling av alminnelige personopplysninger ikke vil oppfylle formålet med delingen», kan det deles nærmere angitte særlige kategorier av personopplysninger.

Loven skal bidra til å gjøre det enklere for den registrerte å vite hvem de skal ta kontakt med for å få oppfylt rettighetene etter personvernforordningen kapittel III. Loven ivaretar dette med en hovedregel om felles behandlingsansvar for behandling mellom avgiver- og mottakerorganet for behandling av personopplysninger ved tverretattlig informasjonsdeling. Denne regelen gjelder ikke for informasjonsdeling mellom politiet og andre forvaltningsorganer.⁷

Deling av taushetsbelagte personopplysninger skal som hovedregel skje etter at den registrerte har fått en rett til reell medvirkning i informasjonsdelingsspørsmålet. Retten til reell medvirkning skal ivareta retten til medvirkning etter internasjonale konvensjoner, som for eksempel barnekonvensjonen. Videre skal retten til medvirkning sørge for at den registrerte får informasjon om behandlingen i tråd med artikkel 12, 13

og 14 i personvernforordningen. Medvirkning skal også ivareta riktighetsprinsippet i personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav d) ved at misforståelser kan oppklares på et tidligst mulig tidspunkt.

12.4 Vurdering av risikoen for de registrertes rettigheter og friheter

Selv om lovforslaget vil føre dagens informasjonsdeling basert på samtykke inn i en lovlig ramme med et klart rettsgrunnlag, er det viktig at risikoen for inngrep i de registrertes rettigheter og friheter, som lovforslaget vil kunne innebære, ikke underkommuniseres.

En lov om informasjonsdeling for kriminalitetsforebygging vil utvilsomt medføre økt behandling av personopplysninger, og dermed inngrep i den enkeltes rett til privatliv og personopplysningsvern. En informasjonsdelingslov kommer også med en risiko for misbruk, det vil si at loven benyttes til formål den ikke er tiltenkt brukt til. Loven gir også hjemmel for å dele taushetsbelagte personopplysninger om barn, som er særskilt vernet både etter personvernforordningen og FNs barnekonvensjon.

En personvernkonsekvensvurdering skal vurdere risikoens opprinnelse, art, særegenhet og alvorlighetsgrad fra de registrertes perspektiv, jf. fortalepunkt nr. 84 til personvernforordningen. Denne risikovurderingen skal ta med risikokilden, mulige konsekvenser for den registrerte, risikoens sannsynlighet og alvorlighet, jf. fortalepunkt nr. 90. Videre skal planlagte tiltak for håndtering av risikoene inkluderes i vurderingen, jf. artikkel 35 nr. 7 d) og fortalepunkt nr. 90. Denne vurderingen fremgår av tabell 12.1.

Risikoen som har blitt identifisert knytter seg både til risiko for brudd på personvernreglene og til andre mulige konsekvenser, som for eksempel risiko for vold.

⁷ Se ytterligere begrunnelsen for dette i kapittel 10.5.10.

Tabell 12.1 Oversikt over risiko for berørte registrerte

Navn på identifisert risiko	Risikokilde	Mulige konsekvenser for den registrerte	Risikoens sannsynlighet	Risikoens alvorlighet	Tiltak, garantier og mekanismer for håndtering av risikoen
Fare for vold og tap av menneskeliv	Deling av personopplysninger om voldsutsatte kan føre til en risiko for at voldsutøvere får tilgang til opplysninger om personer på kode 6 eller 7 i folkeregisteret, jf. folkeregisterloven § 10-4 og beskyttelsesinstruksen. Dette kan føre til økt vold i nære relasjoner, og potensielt partnerdrap. Informasjonsdeling om barn og involvering av barnets foresatte kan føre til at barnet blir utsatt for vold av sine omsorgspersoner.	Kroppslige integritetskrenkelser, død	Svært lav	Svært høy	– Loven presiserer at det ikke skal deles geolokaliserende opplysninger om personer med adressesperre etter folkeregisterloven § 10-4 og beskyttelsesinstruksen. – Krav om medvirkning fra den opplysningen gjelder. – Unntak fra medvirkning av hensyn til private og offentlige interesser. – Tydelige vilkår. – Deling bare til ansatte med taushetsplikt. – Unntak fra medvirkning fra foresatte for barn under 18 år når det ikke vil være til barnets beste.
Ulovlig informasjonsdeling	Loven kan misbrukes til informasjonsdeling som loven ikke åpner for.	Krenkelse av den enkeltes personlige integritet.	Middels	Høy	– Klare vilkår. – Formålsavgrensning mot etterforskning av straffesaker. – Medvirkning fra den opplysningen gjelder som lovens hovedregel.
Uautorisert tilgang til personopplysninger	Loven kan føre til at offentlige ansatte som ikke har lovlig tilgang på informasjon får slik tilgang ved en feil.	Krenkelse av den enkeltes personlige integritet.	Middels	Høy	– Klare vilkår. – Formålsavgrensning. – Loven avgrenser informasjonsdelingsadgangen kun til forvaltningsorganer som har oppgaver innenfor individrettet kriminalitetsforebygging av kriminalitet begått av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme. – Medvirkning fra den opplysningen gjelder.

Tabell 12.1 Oversikt over risiko for berørte registrerte

Navn på identifisert risiko	Risikokilde	Mulige konsekvenser for den registrerte	Risikoens sannsynlighet	Risikoens alvorlighet	Tiltak, garantier og mekanismer for håndtering av risikoen
Uautorisert endring av personopplysninger	Loven kan føre til en risiko for at personopplysninger blir endret slik at de ikke lenger er korrekte.	Krenkelse av den enkeltes personlige integritet.	Lav	Høy	– Skriftlig informasjonsdeling som lovens hovedregel. – Krav om medvirkning. – Rett til innsyn i egne personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 15.
Ulovlig deling av personopplysninger om tredjepersoner	Loven kan føre til at opplysninger om tredjepersoner, for eksempel foreldre og søsken til den antatte gjerningspersonen, blir delt når det ikke er nødvendig og forholdsmessig.	Krenkelse av den enkeltes personlige integritet.	Middels	Høy	– Loven presiserer at det kun skal deles personopplysninger når det er nødvendig og forholdsmessig for å forebygge en konkret bekymring.
Ulovlig deling av barns personopplysninger	Barns personopplysninger har særlig vern etter både personvernforordningen og barnekonvensjonen. Lovforslaget kommer med en iboende risiko for at barns personopplysninger kan bli ulovlig delt.	Krenkelse av den enkeltes personlige integritet.	Middels	Høy	– Klare vilkår. – Formålsavgrensning mot etterforskning av straffesaker. – Medvirkning fra barnet opplysningen gjelder som lovens hovedregel.
Tap av personopplysninger	Loven kan føre til en risiko for at personopplysninger går tapt.	Personopplysninger som er viktig for den enkelte går tapt.	Svært lav	Høy	– Skriftlig informasjonsdeling som lovens hovedregel.

Tabell 12.1 Oversikt over risiko for berørte registrerte

Navn på identifisert risiko	Risikokilde	Mulige konsekvenser for den registrerte	Risikoens sannsynlighet	Risikoens alvorlighet	Tiltak, garantier og mekanismer for håndtering av risikoen
Tap av kontroll over egne personopplysninger	Loven kan føre til en risiko for at personer får en følelse av tap av kontroll over egne opplysninger.	Krenkelse av den enkeltes personlige integritet.	Middels	Middels	– Rett til reell medvirkning. – Klare vilkår for informasjonsdeling. – Hovedregel om felles behandlingsansvar. – Behandlingsgrunnlaget følger av personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e). Den registrerte har rett til å protestere mot behandlingen, jf. Personvernforordningen artikkel 21 nr. 1.
Økonomisk tap, skadet anseelse eller annen betydelig økonomisk eller sosial ulempe.	Loven kan føre til at personopplysninger blir misbrukt til bedrageri eller annen økonomisk kriminalitet, eller andre former for misbruk, særlig i små lokalsamfunn.	Økonomisk tap, tapte omdømme.	Svært lav	Høy	– Deling skal bare skje til andre offentlig ansatte. – Deling skal skje i sikre skriftlige informasjonsdelingskanaler i tråd med den enkelte behandlingsansvarliges rutiner.

Flere av mekanismene i tabellen som skal redusere risikoen, forutsetter aktiv implementering i praksis. Klare vilkår, medvirkning, notoritet og felles behandlingsansvar reduserer ikke i seg selv risikoen dersom organene som skal dele informasjon ikke har tilstrekkelig kompetanse, rutiner og ledelsesforankring. Ulik praksis og uforholdsmessig deling, særlig i sammensatte saker hvor det er uklart om bekymringen faller innenfor lovens forebyggingsformål, kan skje. Denne risikoen må håndteres gjennom, blant annet, opplæring og evaluering av praksis.

12.5 Synspunkter om behandlingen fra berørte registrerte

12.5.1 Introduksjon

Personvernforordningen artikkel 35 nr. 9 har slik ordlyd:

Dersom det er relevant, skal den behandlingsansvarlige innhente synspunkter på den planlagte behandlingen fra de registrerte eller deres representanter uten at det berører vernet av kommersielle eller allmenne interesser eller sikkerheten ved behandlingsaktivitetene.

Ekspertgruppen har innhentet synspunkter på tverretattlig informasjonsdeling av personopplysninger og taushetsbelagt informasjon for forebygging av kriminalitet fra representanter fra berørte registrerte. Dette er presentert helhetlig i kapittel 7. Synspunkter som har særlig betydning for personvernkonsekvensvurderingen presenteres også i det følgende. Det er ingen aspekter knyttet til kommersielle eller allmenne interesser eller sikkerheten ved behandlingsaktivitetene som tilsier at ekspertgruppen ikke skulle ha innhentet slike synspunkter. Ekspertgruppen har innhentet innspill fra berørte representanter for registrerte, det vil si personer som har erfaring fra kriminalitetsområdene kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme.

Personene ekspertgruppen har innhentet innspill fra har enten vært organisert i ulike bruker- og interesseorganisasjoner eller hatt erfaring med kriminalitet i barne- og ungdomsalderen, med å bli utsatt for eller utsette noen for vold og overgrep i nære relasjoner eller vært i en radikaliseringsprosess.

Ekspertgruppen har snakket med 29 personer, og fire av disse var under 18 år. Personene har blant annet blitt spurt om hva de synes om at

offentlige ansatte seg imellom kan dele informasjon om dem, og hva som er sentralt for å sikre trygg informasjonsdeling. I det følgende oppsummeres de mest sentrale funnene ekspertgruppen har identifisert fra representanter fra berørte registrerte i målgruppen.

12.5.2 Synspunkter om informasjonsdeling fra barn og unge voksne under 25 år

12.5.2.1 Generelt

De barna og unge voksne ekspertgruppen har snakket med, mener at informasjon om dem må deles mellom ansatte i ulike forvaltningsorganer når det er nødvendig for at barnet skal få hjelp og komme seg ut av en vanskelig situasjon. Alle de som ekspertgruppen har snakket med, har uttalt at målet med informasjonsdeling alltid må være å hjelpe barnet, ikke å ilegge det en strafferettslig reaksjon. Ut fra sin egen erfaring peker flere på at det har vært flere tydelige tegn på at barna ikke hadde det bra. Sett i retrospekt, mener flere at voksne offentlige ansatte burde reagert på signalene tidligere.

Flere unge under 25 år gir uttrykk for at informasjonen må deles for å kunne forstå hva som ligger bak barn og unges oppførsel. For å kunne hjelpe må ansatte i forvaltningsorganene vite hva som er årsaken til at det har gått galt. De ansatte må få hele bildet. Flere i målgruppen fremhever at det ikke må være slik at alle sitter med hver sin del uten å vite helheten, eller uten å ha all informasjon.

Ved vold i nære relasjoner, særlig i familier med sterke bånd mellom seg, er det ekstra alvorlig når barnet sier fra til ansatte i hjelpeapparatet. I disse tilfellene mener flere unge fra målgruppen at informasjonen må tas videre. I tillegg fremgår det at informasjon må deles videre hvis det er bekymring for radikaliserings eller at barnet har flere ting i livet sitt som er bekymringsfullt. Det understrekes at informasjonen ikke må deles før de offentlige ansatte har rammet inn barnet og familien for å sørge for at de er trygge hvis for eksempel en omsorgsperson utøver vold. Samlet sett gis det i samtalene uttrykk for at det er ulike terskler for når man skal dele, avhengig av kriminalitetsområde. Det fremstår at noe av det mest alvorlige handler om vold i nære relasjoner, og at det i slike tilfeller er viktig at det ikke ventes lenge før informasjonen deles videre til offentlige ansatte i andre forvaltningsorganer.

Flere ekspertgruppen har snakket med fremhever at informasjonsdeling ikke må føre til at

vedkommende får en farligere hjemmesituasjon. Det kan bli resultatet om en gjerningsperson får kjennskap til at informasjon er delt uten at det er gjort tilstrekkelige sikringstiltak.

12.5.2.2 *Situasjonen før informasjonsdelingen*

Flere ekspertgruppen har snakket med fremhever at den ansatte i forvaltningsorganet må vurdere situasjonen nøye før informasjonen deles. Det innebærer å undersøke alvorlighetsgraden og bruke faglig skjønn. Den offentlige ansatte må vurdere om informasjonsdeling til et annet forvaltningsorgan er nødvendig, eller om man først kan forsøke å hjelpe barnet uten å dele opplysningene.

Flere fremhever også viktigheten av å ha noen å lette hjertet sitt til. I slike situasjoner kan det være sentralt at informasjonen ikke formidles videre. Hvis barnet eller den unge har tillit til den voksne, ønsker vedkommende ofte at informasjonen ikke skal videreformidles til flere. Det kan være viktigere for barnet at noen bryr seg og viser omtanke, og at det ikke er nødvendig at informasjonsdeling skjer umiddelbart. Dersom det er usikkert hvordan barnet har det hjemme, bør man avvente involvering av foreldre for å beskytte barnet og forhindre at barnet får det verre enn det allerede har det.

12.5.2.3 *Deling med eller uten godkjenning fra den opplysningen gjelder*

Det er delte meninger om informasjonsdeling uten samtykke fra den opplysninger gjelder, både blant de yngre og de eldste i gruppen som er intervjuet av ekspertgruppen. Noen viser til at når barn har flere risikofaktorer eller bekymringer i livet sitt, så må informasjonen deles til ansatte i et annet forvaltningsorgan om barnet motsetter seg informasjonsdeling. Enkelte fremhever at dette også gjelder selv om konsekvensen blir at ungdommen trekker seg fra kontakten med den voksne som deler opplysningene. Andre peker på at informasjonsdeling uten samtykke er uheldig, og at det kan skape mistillit og opplevelse av svik. Resultatet vil ofte bli at de ikke vil ha noe med personen som har delt informasjonen å gjøre. Likevel er det flere som trekker frem at det i enkelte tilfeller kan være riktig å dele informasjonen til ansatte i et annet forvaltningsorgan, fordi barn ofte selv ikke kan forstå alvoret i sin egen situasjonen. Ansatte i forvaltningsorganer har et ansvar for å handle når det er til barnets beste, selv om barnet ikke liker det.

Alle som ekspertgruppen har snakket med fremhever viktigheten av at det bare er relevant og nødvendig informasjon som skal deles, og for eksempel ikke alt om vedkommende eller vedkommendes familie. Opplysninger om rus og helse må håndteres med særlig varsomhet.

12.5.2.4 *Proessen før informasjonsdeling*

Involvering blir fremhevet som avgjørende av personer i målgruppen. Barn og unge voksne understreker at de må involveres i prosessen når informasjon om dem skal deles med ansatte i et annet forvaltningsorgan. Dette betyr ikke at de mener at barn og unge selv alltid skal bestemme, men de fremhever viktigheten av at de involveres og vet hva som skjer og hvorfor. Flere fremhever at den offentlige ansatte som vurderer å dele informasjon og opplysninger med ansatte i et annet forvaltningsorgan, må snakke med barnet først om hva den voksne er bekymret for, og om hva de kan gjøre med bekymringen. Det er sentralt for barn og unge å få forklart hvordan prosessen fremover blir, herunder hvem som får vite hva, hvorfor informasjon skal deles og hva som skjer videre. Den offentlige ansatte må være oppriktig om konsekvenser av informasjonsdelingen og om hva som faktisk kan skje med vedkommende og vedkommendes familie.

Språket som brukes for å forklare prosessen må være enkelt og forståelig, siden mange ungdommer kan være i alarmberedskap og har mistillit til voksne og systemet. Prosessen må forklares på en konkret og trygg måte slik at barnet forstår hva det innebærer. Flere er av den oppfatning at selv om barnet ikke er enig i alt, så må man få forklart hvorfor det er viktig med informasjonsdeling.

Det kan være vanskelig for et barn å forstå hvorfor andre skal få informasjon om vedkommendes liv og på hvilken måte informasjonsdelingen kan være nyttig for vedkommende. Hovedfokuset må, ifølge flertallet som har blitt intervjuet, ligge på barnets behov og rettigheter fremfor foreldrenes rettigheter. Dersom barnet ikke ser problemet eller forstår bekymringen som den offentlige ansatte har om barnet, må den voksne realitetsorientere barnet.

Mange barn og unge voksne sier at de blir utålmodige hvis de ikke opplever at noe skjer raskt etter å ha fortalt noe til en ansatt i hjelpeapparatet. De forventer ofte raske resultater, og trenger en forklaring om at det ikke alltid er mulig. De må også få vite hva som skjer og hvem som følger opp, slik at de er trygge på at saken

ikke er lagt bort. Barnet må også få informasjon om taushetsplikt, meldeplikt og avvergingsplikt, slik at det ikke føler seg lurt. En informant i målgruppen fremhever at tilliten til systemet øker når barnet forstår reglene.

Noen foretrekker å dele informasjonen selv, i stedet for at andre videreformidler den. For å få til dette trenger de informasjon om hvor de kan få hjelp, slik at de selv kan ta kontakt.

12.5.3 Innspill fra voksne personer i målgruppen

12.5.3.1 *Når mener de voksne informantene at informasjon om dem kan deles med en ansatt i et annet forvaltningsorgan?*

Ekspertgruppen har snakket med voksne som har egen erfaring med vold og overgrep i nære relasjoner, enten som utøver eller utsatt, kriminalitet begått i barne- og ungdomsalderen og bekymringer om radikaliserings.

De voksne som ekspertgruppen har snakket med, er samstemte i at taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger bør deles mellom offentlige organer når det er alvorlig og nødvendig. De fremhever at informasjonsdeling må være strengt regulert. Samtidig må det være mulig å dele opplysninger som ikke bare gjelder liv og helse, men også for å forebygge alvorlige hendelser. Flere trekker frem at delingen av informasjon må føre til handling, være formålstjenlig for saken og at det må føre til noe positivt. Målet må være å hjelpe og ikke å straffe. En av informantene understreker at det aldri er gøy å dele så mye informasjon, men at det kan være et nødvendig onde.

Voksne som ekspertgruppen har intervjuet mener at kun relevant informasjon kan og bør deles med ansatte i et annet forvaltningsorgan, og den må brukes for å kunne saksbehandle på riktig måte. Informasjonsdeling vil kunne gi et mer helhetlig bilde av enkeltsituasjoner og vil redusere risikoen for feiltolkning, samt øke forståelsen for årsakene bak. Dette gjør det mulig å sette inn riktig hjelp og forebygge kriminalitet.

Flere viser til viktigheten av en trygg relasjon til en person hvis informasjon skal deles. En av de voksne understreker at han ville foretrukket at en person han stoler på, som for eksempel behandleren sin, deler informasjon til andre når det er nødvendig for å vise hvor han er i behandlingsprosessen eller for å få bekreftet at han er i behandling. Han opplever selv at det er vanskelig å snakke om dette og føler at han ikke er så god til å uttrykke

seg. Derfor syns han det er bedre at behandleren deler informasjonen på hans vegne.

En annen peker på at ordninger for informasjonsdeling i seg selv ikke løser problemer, men kun øker innsamlingen av opplysninger. Deling må knyttes opp til tiltak og oppfølging. Dette krever stabile ansatte og varig kontakt med hjelpeapparatet over tid. Det må bygges relasjoner og brukes flere verktøy for å kunne forebygge og hjelpe dem ut av situasjoner.

Flere trekker frem at terskelen for å dele varierer mellom ulike kriminalitetsområder, og at det varierer fra sak til sak og fra person til person. Dette må vurderes individuelt i hvert enkelt tilfelle.

Mange fremhever av informasjon særlig må deles dersom det er bekymring for vold i familien. Enkelte fremhever også at barns rettssikkerhet er viktig og barns stemme må tas på alvor, også der barnets alder er lav. Flere forteller at det er mange hindringer for å si fra første gangen, og at det ofte tar lang tid før personer søker hjelp. Det er først når situasjonen oppleves så akutt at man frykter å bli drept, at man kontakter politiet, fremhever en fra målgruppen som ekspertgruppen intervjuet.

Flere understreker at informasjon noen ganger må deles selv om personen det gjelder ikke samtykker. Noen i målgruppen uttrykte at instanser må dele informasjon når de observerer hendelser og atferd eller får kunnskap som gir alvorlig bekymring. I slike situasjoner må ansatte dele informasjonen videre for å kunne hjelpe de som er involvert. Det er avgjørende at den som er utsatt blir lyttet til og beskyttet. For å beskytte må ofte de ansatte dele informasjonen og bekymringen videre, slik at riktig tiltak kan settes inn. Ofte tør ikke de som er utsatt for vold å si fra eller melde fra selv. Det gjelder både de som er utsatt for vold som barn og de som er utsatt som voksen, i et parforhold. Flere viser i ettertid til at det var tydelige tegn på at ting ikke var bra, og at de ønsket at noen skulle gripe inn for å hjelpe de ut av situasjonen.

Flere innspill viser et sterkt ønske om at voksne tar initiativ til å handle når barn og voksne viser tegn til å ha det vanskelig. Flere forteller også at et samtykke til opphevelse av taushetsplikten og dermed til informasjonsdeling ikke alltid ble opplevd som frivillig. En opplevde at de rundt henne forsøkte å gi henne et valg når det gjaldt deling av informasjon, men hun følte ikke at valget var reelt frivillig.

Flere viser til erfaringer med at forvaltningsorganer skal håndtere samme situasjon, men at det ikke er en selvfølge at forvaltningsorganene snakker sammen. Det kan ofte være uklart hvem som

snakker med hvem og om hva. Dette gjør det slit-somt for den som skal hjelpes. De må ofte gjenta historien og begynne forfra når de møter en ny hjelpeinstans.

Flere fremhever at åpenhet og tillit er avgjørende for at informasjonsdeling skal fungere. Erfaringene viser at deling kan føre til det bedre, men også kan ha negative konsekvenser. Informasjonsdeling kan gi lettere tilgang på hjelp, men også oppleves som et svik dersom informasjonen brukes feil eller deles uten forklaring. Det er avgjørende hvem som får vite hva og på hvilket tidspunkt.

Informantene understreker at ansatte i forvaltningsorganer må være åpne og tydelige på hvorfor informasjon deles, og når det er mulig må de si fra til den det gjelder før delingen skjer. Flere peker på at tillit bygges gjennom ærlige forklaringer, realistiske forventninger og en opplevelse av at den offentlige ansatte faktisk vil hjelpe. Relasjonen til hjelperen er avgjørende og det er lettere å støtte at informasjon må videreformidles når man stoler på personen som spør og når det er klart hva informasjonen skal brukes til. De som skal hjelpe må bruke kommunikasjon som et middel til å skape tillit, og ikke for å ha makt. Informantene ønsker å være involvert i prosessen, selv når de ikke er enige i dialogen. De mener det må være en ordentlig prat om hvorfor delingen er nødvendig, hva det innebærer og hvordan det kan hjelpe både dem og andre. Hvis taushetsplikten oppheves, må det forklares grundig. God praksis er at etater forklarer formålet tydelig, informerer før deling der det er mulig eller i hvert fall informerer i etterkant om hva som er delt og hvorfor.

12.5.3.2 Når er det viktig for voksne i målgruppen at informasjon ikke deles med andre forvaltningsorganer

Flere påpeker at det ikke er nødvendig å gi fra seg informasjon hvis det ikke er en realistisk mulighet for å få hjelp. Informasjonsdelingen i seg selv vil ikke løse problemer. Flere trekker frem at dersom det ikke finnes gode tiltak for å hjelpe personer, så kan utvidet informasjonsdeling fremstå som en snarvei som gir en følelse av handlekraft, men som ikke fører til reell hjelp. Mange av de ekspertgruppen har snakket med, trekker frem at sensitive opplysninger, særlig opplysninger om helse og rusbruk, ikke bør deles unødvendig. Slike opplysninger kan brukes mot dem og gjøre situasjonen verre, forteller flere. En informant forteller at vedkommendes helseopplysninger ble brukt

mot henne av en voldsutøver, og at det forsterket sårbarheten til vedkommende. Flere forteller om frykt for at informasjon skal føre til drastiske konsekvenser, som strafferettslige reaksjoner mot foreldre. Enkelte etterlyser bedre forklaring av hva som kan skje og at hjelp kan gis uten at konsekvensene blir så alvorlig. Samtidig må de få ærlig informasjon og også vite hva som kan bli konsekvensene av informasjonsdelingen.

Det fremheves at helsepersonell må utøve faglig skjønn og gjøre profesjonelle vurderinger når de mottar bekymringsfull informasjon. De bør tydelig formidle hvorfor situasjonen vurderes som alvorlig og forklare hvorfor det er nødvendig å dele opplysningene videre.

Samtidig peker andre på at de ønsker i noen tilfeller selv å dele informasjonen direkte med den ansatte i et annet forvaltningsorgan som trenger informasjonen. Det krever at de selv får informasjon om hva slags hjelp de kan få slik at de vet hvem de må dele informasjonen med. Mange ønsker fortløpende informasjon om hva som skjer i saken deres, slik at de er involvert underveis og ikke blir for mye skjermet fra det som skjer.

Oppsummeringsvis fremhever et flertall av barn, ungdom og voksne i målgruppen viktigheten av å få informasjon og medvirke til informasjonsdelingen, at det ikke deles mer informasjon enn det som er nødvendig til å oppnå forebyggingsformålet og at det deles informasjon på et tidspunkt i kriminalitetsutviklingen der det ikke er for sent å snu utviklingen.

12.6 De planlagte tiltakene for å håndtere risikoene for de registrertes rettigheter og friheter

På bakgrunn av både de identifiserte risikokildene ved tverretattlig informasjonsdeling basert på personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e) og synspunktene fra berørte registrerte, har ekspertgruppen kommet til at følgende mekanismer kan avbøte risikoen for registrertes rettigheter og friheter:

- *Medvirkning* skal være lovforslagets hovedregel og det lovfestes ikke andre unntak fra retten til reell medvirkning enn eksisterende unntak fra retten til informasjon etter personopplysningsloven og personvernforordningen. En rett til reell medvirkning vil senke risikoen for økt vold, ved at den voldsutsatte registrerte kan fortelle om behovet for beskyttelsestiltak. Videre vil en rett til reell medvirkning også kunne minske risikoen for at den registrerte

opplever en følelse av tap av kontroll over egne personopplysninger.

- En klar *formålsavgrensning* i loven vil både øke forutberegneligheten for berørte registrerte og minske faren for at loven benyttes til uforholdsmessige formål. Loven er avgrenset til tre definerte forebyggingsformål: kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme. Legaldefinisjonen av forebyggingsformålene vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme og avgrensningen av forebyggingsformålet kriminalitet som begås av barn og unge vil øke forutberegneligheten og minske risikoen for feil anvendelse og misbruk av loven.
- Tydelige *vilkår for informasjonsdeling*, kombinert med muligheten for at ulike yrkesutøvere kan utøve pyrksetisk skjønn, vil også bidra til lovforslagets forholdsmessighet. Informasjonsdelingsadgangen er begrenset til tilfeller der det er nødvendig og forholdsmessig for forebyggingsformålet å dele personopplysninger. I slike tilfeller vil også yrkesutøverne måtte ta stilling til om de vil benytte informasjonsdelingsadgangen eller om det finnes mer hensiktsmessige måter å forebygge kriminalitetsrisikoen.
- Informasjonsdelingsadgangen er avgrenset til *offentlige organer* eller private som regnes som offentlige organer fordi de utfører tjenester på vegne av det offentlige. Informasjonsdelingen vil dermed kun skje til andre ansatte som har taushetsplikt. Denne avgrensningen av kretsen som kan dele og motta informasjon vil avgrense behandlingen av personopplysninger og bidra til lovforslagets overordnede forholdsmessighet.
- Informasjonsdeling skal som hovedregel skje *skriftlig*. Muntlig informasjonsdeling kan skje med vilkår om at opplysningene som deles skal nedtegnes i etterkant. Hovedregelen om skriftlig informasjonsdeling skal sikre etterprøvhetsplikt om informasjonsdelingen. Notoriteten om deling av personopplysninger og ellers taushetsbelagt informasjon vil igjen bidra til å minske risikoen for tap av personopplysninger og deling av personopplysninger i strid med rettighetsprinsippet i personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav d).
- Hovedregelen om *felles behandlingsansvar* for behandlingsaktiviteten deling vil gjøre det lettere for den registrerte å vite hvem vedkom-

mende skal forholde seg til for å få rettighetene etter personvernforordningen kapittel III oppfylt. De eksisterende rettighetene, herunder retten til retting, vil bidra til at behandlingen av personopplysninger anses forholdsmessig.

12.7 Overordnet nødvendighets- og forholdsmessighetsvurdering av forslaget

Vedtaket av lovforslaget vil innebære økt behandling av personopplysninger som kommer med en risiko for berørte registrertes rettigheter og friheter. En alvorlig risiko, tap av menneskeliv, er knyttet til forebyggingsformålet vold og overgrep i nære relasjoner. Informasjonsdeling om voldsutsatte kan, selv om det er lav sannsynlighet for det, innebære en risiko for at opplysninger kommer på avveie. Det kan igjen føre til en risiko for økt vold. Andre identifiserte risikoer er tap av opplysninger, fare for misbruk av loven og dermed ulovlig informasjonsdeling og en følelse av tap av kontroll over eget liv.

Lovforslaget vil innebære at det vil kunne deles personopplysninger om tredjepersoner når det er nødvendig og forholdsmessig i en forebyggingssak. Slike tredjepersoner vil som oftest være venner av eller i omgangskretsen til personen som har en forebyggingssak. Tredjepersoner som det deles opplysninger om vil som utgangspunkt ha rett til å medvirke før delingen. Fordi medvirkning fra tredjepersoner i mange tilfeller vil kunne røpe taushetsbelagte opplysninger om personen forebyggingen retter seg mot, vil imidlertid tredjepersoner i en del tilfeller ikke få anledning til å medvirke.⁸ Det vil innebære et inngrep i tredjepersonenes rett til privatliv og personopplysningsvern. Ekspertgruppen har vurdert og kommet til at slike inngrep er forholdsmessig overordnet sett når det er nødvendig og forholdsmessig i hver enkelt sak.

Ekspertgruppen mener at de risikoavbøtende tiltakene i loven, herunder klar formålsavgrensning, felles behandlingsansvar, lovfesting av nødvendighet og forholdsmessighet, utgangspunktet om skriftlig informasjonsdeling og en rett til reell medvirkning, samlet sett gjør risikoen akseptabel. Lovforslaget er samlet sett et nødvendig og forholdsmessig inngrep.

⁸ Det å ha en forebyggingssak vil i seg selv være et personlig forhold etter forvaltningsloven § 13.

12.8 Oppsummering og konklusjon

Overordnet sett vurderes det at lovforslaget er et nødvendig og forholdsmessig inngrep i retten til privatliv og personopplysningsvern i et demokratisk samfunn.

Lovforslaget er begrunnet i et legitimt formål, forebygging av kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme, jf. EMK artikkel 8 nr. 2. Behandlingen av personopplysninger i medhold av lov-

forslaget er egnet til å oppnå det overordnede formålet.

Lovforslaget kommer med risikoer for registrertes rettigheter og friheter, men disse risikoene blir redusert til et akseptabelt nivå gjennom ulike tiltak, garantier og mekanismer i loven, blant annet en rett til reell medvirkning, tydelig formålsavgrensning, vilkår om nødvendighet og forholdsmessighet og en informasjonsdelingsadgang i tråd med yrkesetisk skjønn.

Kapittel 13

Implementering

13.1 Innledning

Utredningsinstruksen punkt 2-1 spørsmål 6 stiller krav om at beslutningsgrunnlaget må inneholde forutsetningene for en vellykket gjennomføring. I det følgende vil ekspertgruppen redegjøre for forutsetningene for en vellykket gjennomføring av flertallets lovforslag i kapittel 16. I kapittel 11 foreslår ekspertgruppen at det utarbeides nasjonale faglige anbefalinger. Disse anbefalingene vil også kunne bidra til at loven praktiseres og etterleves som forutsatt. Siden det vil ta noe tid å utarbeide disse anbefalingene, foreslår ekspertgruppen at loven kommer med en implementerings- og opplæringspakke også før disse anbefalingene blir utarbeidet.

Loven skal anvendes i situasjoner som ofte er krevende i praksis. Den enkelte yrkesutøver må både kjenne lovens ordlyd, og foreta skjønnsmessige vurderinger i saker som kan være preget av usikker, ufullstendig eller motstridende informasjon. Vurderinger av hva som er nødvendig og forholdsmessig, hvilke opplysninger som kan deles og hvordan hensynet til medvirkning, tillit og personvern skal avveies mot behovet for å forebygge alvorlig skade eller kriminalitet, vil ofte måtte gjøres under tidspress og med betydelig ansvar.

Feil kan få konsekvenser i begge retninger. Det kan være alvorlig å dele for mye informasjon, men det kan også være alvorlig å dele for lite. Ekspertgruppen mener derfor at det ikke er tilstrekkelig å vedta en lovhjemmel alene. Dersom loven skal virke etter sitt formål, må den følges opp med en implementeringspakke som gir yrkesutøvere kunnskap, støtte og trygghet i anvendelsen av loven og utøvelsen av skjønn. Formålet med implementeringstiltakene er å sikre likere praksis, redusere risikoen for ulovlig deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger, støtte yrkesutøvere i de krevende vurderingene loven forutsetter og sikre deling av informasjon på korrekt måte når det er nødvendig for å forebygge kriminalitet. Tiltakene bør derfor omfatte god informasjon

om lovens innhold, praktisk trening, ledelsesforankring og løpende evaluering.

Ekspertgruppen anbefaler følgende implementeringstiltak for å oppnå at loven skal virke effektivt:

- styrket opplæring i profesjonsutdanningene om taushetsplikten, om unntakene fra taushetsplikten i lovforslaget og om andre taushetspliktunntak, som avvergingsplikten
- e-læringsprogram med opplæring i informasjonsdeling med grunnlag i loven
- en nettside med kortfattet innføring om lovforslaget rettet mot praktikere
- faglige nasjonale retningslinjer og veiledere, inkludert standarder for yrkesetiske vurderinger
- jevnlig evaluering av etterlevelse av loven

I tabell 13.1 beskrives implementeringsforslagene ytterligere og det foreslås statlige aktører som kan være mulige bidragsytere i å sørge for at implementeringstiltakene blir gjennomført. Ekspertgruppen mener at implementeringen må organiseres samlet, selv om ulike bidragsytere foreslås i tabellen under. Ulike fagmyndigheter bør bidra til fagspesifikke veiledere og moduler, men ett statlig organ bør gis tydelig koordineringsansvar for den samlede implementeringspakken. Uten et slikt samlet ansvar, er det risiko for at opplæring, veiledning og praksisstøtte utvikles sektorvis og ulikt, og at loven praktiseres forskjellig av ulike kommunale og statlige organer.

13.2 Opplæring i profesjonsutdanningene

Alle profesjonsutdanningene inneholder opplæring om taushetsplikt. Ekspertgruppen har erfart at ulike yrkesgrupper har god oversikt over taushetsplikten, men ofte ikke har like god oversikt over unntak fra taushetsplikten som ulike opplysningsplikter, for eksempel meldeplikten til barnevernet, og avvergingsplikten etter straffe-

Tabell 13.1 Oversikt over implementeringsforslag med mulige bidragsytere

Implementeringstiltak	Mulige bidragsyter(e)
Opplæring i unntak fra taushetsplikten etter loven og andre unntak fra taushetsplikten, som avvergingsplikten, i profesjonsutdanningene	HK-dir: Direktoratet for høyere utdanning
E-læringsprogram med opplæring i informasjonsdeling med grunnlag i loven	Sekretariatet for konfliktrådene
En nettside med informasjon om lovforslaget rettet mot praktikere	Sekretariatet for konfliktrådene
Faglige nasjonale retningslinjer og veiledere, inkludert yrkesetiske standarder om utøvelse av skjønn	<i>Kriminalitet som begås av barn og unge</i> : etats-samarbeidet for utsatte barn og unge. <i>Vold og overgrep i nære relasjoner</i> : Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Sekretariatet for konfliktrådene <i>Voldelig ekstremisme</i> : Ekstremismesenteret
Evalueringspraksis	Justis- og beredskapsdepartementet

loven § 196. Det foreslås at eksisterende taushetspliktunntak, samt unntak etter ekspertgruppens lovforslag, tas inn i læreplanene i de ulike profesjonsutdanningene som har oppgaver knyttet til individrettet forebygging. Det bør fokuseres mer på unntakene fra taushetsplikten i utdanningen av helsepersonell, lærer- og barnehagelærerutdanningene, utdanningene innenfor sosialt arbeid, barnevernspedagogutdanningene samt andre relevante profesjonsutdanninger.

13.3 E-læringsprogram

Det foreslås at det opprettes et e-læringsprogram som gir yrkesutøvere en rask innføring i lovforslaget. E-læringsprogrammet bør gi mulighet for både en innføring og moduler som går mer i dybden. Det bør inneholde caser, dilemmatrening og andre øvelser som gir yrkesutøvere trygghet i å anvende loven korrekt. E-læringsprogrammet bør kunne tas modulvis og avsluttes med en form for test eller godkjenning.

E-læringsprogrammet bør omfatte

- lovens formål, virkeområde og formålsavgrensninger
- hvilke organer som omfattes av loven
- hva som menes med «konkret begrunnet bekymring»
- hvordan nødvendighets- og forholdsmessighetsvurderinger skal gjøres
- retten til medvirkning og unntakene fra retten
- deling av opplysninger om tredjepersoner

- hvilke opplysninger som kan deles, og hvilke som ikke kan deles
- kravene til notoritet og underretning om informasjonsdeling
- forholdet til andre hjemler og regelsett, herunder meldeplikt og avvergingsplikt

I tillegg bør e-læringsprogrammet komme med praktikumbaserte fordypningsmoduler som bør omfatte følgende aspekter:

- håndtering av usikker, sammensatt eller ufullstendig informasjon
- særlig om deling av helseopplysninger og andre særlige kategorier av personopplysninger
- særlige hensyn i saker som gjelder barn og unge
- særlige hensyn i saker om vold og overgrep i nære relasjoner
- særlige hensyn i saker om voldelig ekstremisme

E-læringsplattformen bør ha en egen ledermodul for ledere i forvaltningsorganer omfattet av loven. Ledermodulen bør omfatte

- ansvar for lokale rutiner og beslutningslinjer
- kvalitetssikring av praksis innenfor eget forvaltningsorgan
- hvordan lederen kan bygge en kultur som motvirker både overdeling og underdeling
- hvordan lederen kan støtte ansatte i vanskelige skjønnsvurderinger
- hvordan dokumentasjon og læring kan sikres lokalt

- hvordan evaluering og avvik kan benyttes til forbedringsarbeid

13.4 Nettside med informasjon om loven

Det foreslås at det opprettes en nettside som gir ulike yrkesutøvere en rask innføring i lovforslaget. Nettsiden bør gi mulighet for både kortfattet informasjon for yrkesutøvere som har konkrete spørsmål og mulighet for faglig fordypning.

Nettsiden bør ha lenke til følgende dokumenter som kan baseres på flytskjemaet og redegjørelsene i kapittel 10 om vurderinger og valg i utformingen av loven, samt merknadene til lovbestemmelsene:

- vurderingsskjema før deling
- retningslinjer for nødvendighets- og forholdsmessighetsvurderinger
- veileder for vurdering av konkret begrunnet bekymring
- mal for vurdering av medvirkning og informasjon om unntak
- mal for etterfølgende skriftliggjøring av muntlig deling
- mal for underretning i etterkant
- sjekkliste for vurdering av opplysninger om tredjepersoner
- sjekkliste for adressesperre/geolokaliserende opplysninger
- forslag til lokal beslutningsflyt før deling

13.5 Fagspesifikk veiledning

Ansatte i de ulike forvaltningsorganene som er omfattet av loven, vil ha behov for fagspesifikk veiledning. Det foreslås at det utarbeides egne fagspesifikke digitale veiledere, slik at for eksempel lærere, barnehagelærere og helsepersonell kan få tilpasset veiledning.

Ansatte i de ulike forvaltningsorganene som er omfattet av loven, har ulike yrkesetiske normer. Det er derfor behov for egne yrkesetiske standar-

der, for eksempel for helsepersonell, som setter yrkesutøverne i stand til å foreta gode yrkesetiske vurderinger ved den konkrete anvendelsen av lovens «kan»-skjønn.

13.6 Evaluering av etterlevelsen

Forvaltningsorganers etterlevelse av loven bør evalueres med jevne mellomrom. Slike evalueringer kan for eksempel skje gjennom FOU-anskaffelser. Målet med evalueringene bør være å undersøke om forvaltningsorganers praksis er i samsvar med lovens vilkår. Evalueringene bør undersøke

- om delingen av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger skjer i tråd med lovens vilkår
- om det er risiko for ulovlig informasjonsdeling i ulike forvaltningsorganer
- variasjon i lovens anvendelse mellom forvaltningsorganer og i ulike regioner eller kommuner
- hvordan lovens medvirkningsbestemmelse fungerer i praksis
- hvordan loven virker i saker som gjelder barn og unge
- hvordan loven virker i saker om vold i nære relasjoner
- hvordan loven virker i saker om voldelig ekstremisme
- hvordan ansatte opplever skjønnsvurderingene
- hvordan berørte personer opplever informasjonsdeling etter loven
- om frivillig samarbeid og relasjonelt arbeid svekkes eller styrkes
- om det oppstår utilsiktede virkninger

Det bør i tillegg etableres en ordning for jevnlig revisjon av e-læringsplattformen, retningslinjer og veiledning på bakgrunn av erfaringer, tilsyn, rettsutvikling og evaluering.

Implementeringspakken bør følge loven og vedtas senest samtidig med lovens ikrafttredelse.

Kapittel 14

Økonomiske og administrative konsekvenser

14.1 Om ekspertgruppens beregninger

I dette kapittelet anslås det forventede økonomiske og administrative konsekvenser av flertallets lovforslag.

Økonomiske og administrative konsekvenser av ekspertgruppens forslag om å utvikle nasjonale faglige anbefalinger om samarbeid er ikke beregnet. Som det fremgår i kapittel 11, har ekspertgruppen prioritert arbeidet med forslag om en ny lov om informasjonsdeling og har ikke hatt tilstrekkelig tid til å utrede organisering, ansvar og innholdet i nasjonale faglige anbefalinger grundig nok til å fremme et ferdig tiltaksforslag. Forslaget om nasjonale anbefalinger peker ut en retning for videre arbeid, som det ikke er grunnlag for å kostnadsberegne.

Ekspertgruppens flertall foreslår i kapittel 16 en lov som er ment å sikre at forvaltningsorganer kan dele personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger seg imellom for å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme. Kostnadsoverslagene knyttet til lovforslaget beregner kun direkte økonomiske og administrative konsekvenser. Forventede samfunnsøkonomiske gevinster av mer effektiv forebygging er ikke beregnet. Mer indirekte kostnader for andre offentlige tjenester og forvaltningsorganer, for eksempel lavere saksbehandlingsskapasitet i forbindelse med opplæring i loven, er heller ikke beregnet.

Ekspertgruppen understreker at kostnadsanslagene ikke gir et fullstendig bilde av ressursbehovet ved nødvendige omstillinger tilknyttet gjennomføring av lovforslaget. Særlig er tidsbruk i førstelinjetjenestene, behov for lokale rutiner, ledelsesforankring, internkontroll, juridisk støtte, dokumentasjon, informasjonssikkerhet og eventuell omlegging av samarbeidsformer ikke beregnet. Ekspertgruppen anerkjenner at dette vil kreve ressurser.

14.2 Kostnadsanslag knyttet til lovendringer

Lovforslaget etablerer ikke noen nye rettigheter for registrerte eller berørte enkeltpersoner. Medvirkningsbestemmelsen anses som en kodifisering og presisering av rettigheter de berørte personene allerede har, og ikke en ny rettighet som vil medføre kostnader for staten. Lovforslaget skaper heller ikke noen nye forpliktelser for det offentlige tjenestetilbudet i Norge. Men det skaper noen nye vurderingskrav som offentlige organer må forholde seg til. Lovforslaget skal først og fremst skape et klarere rettslig rammeverk rundt eksisterende samarbeid om kriminalitetsforebygging. Det innebærer ikke endringer av offentlige organers myndighet, ansvarsområder eller oppgaver.

Lovforslaget forventes derfor ikke i seg selv å ha vesentlige økonomiske konsekvenser. Forslaget vil likevel kunne få administrative konsekvenser for organene som skal anvende loven. Dette gjelder særlig fordi loven forutsetter konkrete vurderinger av kunnskapskrav, formål, nødvendighet, forholdsmessighet, medvirkning og notoritet i den enkelte sak. I tillegg kan lovforslaget kreve endringer i etablerte samarbeidsformer som i dag bygger på samtykke eller mer uformell informasjonsdeling. Samtidig vil lovforslaget ved å gi tydeligere rammer for tverretattlig informasjonsdeling virke forenklende for arbeidet i tverretattlige samarbeid. Konsekvensene vil variere mellom sektorer og kommuner, og de er vanskelige å tallfeste presist.

Lovforslaget handler for en stor del om å innføre rettslig grunnlag for virksomhet som allerede utføres i dag. De direkte kostnadene ved vil først og fremst knytte seg til implementeringstiltakene for loven foreslått i kapittel 13. Det vises til tabell 14.1 for kostnadsberegningen av disse implementeringstiltakene. Kostnadene knyttes til utvikling av e-læringsprogrammer, en nettside, veiledere og retningslinjer og sektorspesifikke standarder for yrkesetiske vurderinger.

Det antas at lovforslaget vil kunne føre til økte tilsyns- og håndhevingskostnader som følge av økt behandling av personopplysninger. Det vil kunne generere en økning i henvendelser og klager til Datatilsynet samt til andre relevante tilsynsmyndigheter som statsforvalterne og Statens helsetilsyn. Ekspertgruppen mener at økte tilsyns- og håndhevingskostnader bør føre til økte overføringer til tilsynsmyndighetene over statsbudsjettet for å sikre effektiv kontroll etter personvernregelverket og sektorspesifikk lovgivning, og for å sikre at informasjonsdelingen skjer i tråd med lovforslaget. Tilstrekkelig tilsynsvirksomhet er viktig for å hindre misbruk av informasjons-

delingshjemmelen. Det foreslås at Datatilsynets årlige budsjett økes med MNOK 10, statsforvalterembetene med til sammen MNOK 7¹ og Statens helsetilsyn med MNOK 2.

Ekspertgruppen vurderer at de foreslåtte tiltakene ikke vil medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser utover økte tilsynskostnader og kostnader til implementering og opplæring.

¹ Ekspertgruppen vurderer disse kostnadene til 700 000 per statsforvalterembete i gjennomsnitt, der noen av de større embetene kan ha større kostnader enn 700 000 og enkelte mindre statsforvalterembeter kan ha mindre kostnader.

Tabell 14.1 Anslag over økonomiske konsekvenser av de foreslåtte implementeringstiltakene

Implementeringstiltak	Mulige bidragsyter(e)	Engangskostnad	Årlig kostnad
Opplæring i unntak fra taushetsplikten etter loven og andre unntak fra taushetsplikten, som avvergeplikten, i profesjonsutdanningene ¹	HK-dir: Direktoratet for høyere utdanning	1 000 000 ²	-
E-læringsprogram med opplæring i informasjonsdeling i loven	Sekretariatet for konfliktrådene	3 300 000 ³	500 000 ⁴
En nettside med informasjon om lovforslaget der yrkesutøvere kan søke veiledning for det praktiske arbeidet med informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet ⁵	Sekretariatet for konfliktrådene	1 300 000	500 000 ⁶
Veiledere, fagspesifikke retningslinjer og sektorspesifikke standarder om informasjonsdeling ⁷	<i>Kriminalitet som begås av barn og unge: etatssamarbeidet for utsatte barn og unge</i>	3 700 000	50 000 ⁸
	<i>Vold og overgrep i nære relasjoner: Barne- ungdoms- og familiedirektoratet og Sekretariatet for konfliktrådene</i>	3 000 000	50 000 ⁹
	<i>Voldelig ekstremisme: Ekstremismesenteret</i>	3 000 000	50 000 ¹⁰

¹ Kostnadene knytter seg til drift av prosjektet i HK-dir. De ulike institusjonenes kostnader ved endringen av læreplanene dekkes over hver enkelt institusjons budsjett.

² Kostnadene knytter seg til ett årsverk i 100 % stilling i HK-dir for å koordinere arbeidet med bedre opplæring i taushetsplikten, avvergeplikten og unntakene fra taushetsplikten i utdanningene. Kostnader for institusjonene foreslås dekt gjennom universitetenes- og høyskolenes egne budsjetter.

³ Ekspertgruppen vurderer at det trengs to årsverk i 100 % stilling beregnet til 2 000 000, 500 000 til grafisk design, 400 000 til teknisk utvikling og 150 000 til juridisk kvalitetssikring, og at det må gjennomføres ulike offentlige anskaffelser beregnet til ca. 250 000.

⁴ Kostnader til ulike lisenser, drift, vedlikehold og nødvendig faglig oppdatering av innhold.

⁵ Hvis e-læringsprogrammet og nettsiden ses i sammenheng, regner ekspertgruppen med at noen kostnader kan bli spart. Kostnadene knytter seg til grafisk design, programmering og juridisk kvalitetssikring samt kostnader ved å drifte nettsiden og bør ses i sammenheng.

⁶ Kostnader til ulike lisenser, drift og vedlikehold.

⁷ Kostnadene knytter seg til frikjøp av ansatte fra direktoratene til å utarbeide retningslinjene, møteutgifter, ekstern kvalitets-sikring og en referansegruppe bestående av ulike yrkesutøvere. Det er antatt at det vil koste mer å utarbeide veileder og fagspesifikke standarder om kriminalitet som begås av barn og unge, fordi kriminalitetsområdet erfaringsmessig vil kreve involvering av flere forskjellige yrkesgrupper, enn de to andre.

⁸ Utgifter til oppdatering og ajourføring.

⁹ Utgifter til oppdatering og ajourføring.

¹⁰ Utgifter til oppdatering og ajourføring.

14.3 Oppsummering i tabell

Tabell 14.2 Oversikt over økonomiske og administrative kostnader

Tiltak	Innsats/virkeområde	Engangskostnad	Årlig kostnad
Opplæring og implementering av loven		15 300 000	1 150 000
Økte håndhevingskostnader for tilsynsmyndigheter	Økte overføringer til Datatilsynet		10 000 000
	Økte overføringer til Statsforvalter-embetene		7 000 000
	Økte overføringer til Statens Helsetilsyn		2 000 000
Totalt		15 300 000	20 150 000

Del V
Lovforslag og merknader til de enkelte
bestemmelsene

Kapittel 15

Merknader til de enkelte bestemmelsene i loven

Til § 1 Lovens formål

Paragrafen angir lovens formål og er omtalt i kapittel 10.5.2 ovenfor.

Første ledd fastslår at formålet med loven er å gi rettslig grunnlag for deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger (informasjonsdeling) mellom forvaltningsorganer for å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme.

Loven etablerer både et behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger og unntak fra lovbestemt taushetsplikt.

Det er ikke alltid sammenfall mellom personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 1 og personlige forhold som er taushetsbelagt etter forvaltningsloven eller en sær- eller sektorlov. Noen opplysninger er eksempelvis personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 4, men ikke taushetsbelagte opplysninger etter forvaltningsloven eller særlovgivningen. Derimot vil opplysninger som er taushetsbelagt fordi de gjelder personlige forhold (forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 m.m.) som regel være personopplysninger etter personvernforordningen. Om forskjellene, se kapittel 3.3 ovenfor.

Formålsbestemmelsen benytter ordlyden «rettslig grunnlag» som en fellesbetegnelse på et kombinert supplerende rettsgrunnlag etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e) og et unntak fra taushetsplikten i form av en opplysningsrett.

Loven vil gi hjemmel for behandling av personopplysninger i form av behandlingsaktiviteten *deling*.

Behandling av personopplysninger før og etter deling vil skje etter annet regelverk og andre supplerende rettsgrunnlag, først og fremst personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e) og supplerende rettsgrunnlag i det enkelte forvaltningsorgans sektorlov. For politiet gjelder reglene i politiregisterloven for behandlingen før og etter deling, jf. politiregisterloven §§ 27 fjerde

ledd, 30 og 31 og Direktiv 2016/680 artikkel 8 nr. 1.

Første ledd bokstav a) til c) opplyser formålene som gir grunnlag for å dele personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger. Etter bokstav a) kan det deles opplysninger mellom forvaltningsorganer når det er nødvendig for å forebygge kriminalitet som begås av barn og unge. Formuleringen «under 25 år» skal forstås slik at deling etter dette alternativet bare kan skje frem til personen fyller 25 år.

Med «kriminalitet» etter *første ledd bokstav a)* menes handlinger som oppfyller de objektive vilkårene i en bestemmelse i straffeloven eller i den strafferettslige spesiallovgivningen. Det subjektive vilkåret for straff trenger ikke å være oppfylt. Det er ikke et vilkår at personen skal være fylt 15 år (sml. straffeloven § 20 første ledd) eller er tilregnelig (sml. straffeloven § 20 andre ledd). På et tidlig stadium av forebygging kan det være usikkert om det foreligger tilstrekkelig kunnskap til å oppfylle kravet om forsett. Typisk kan det ved rekruttering av barn til kriminalitet være tale om medvirkningshandling hvor det ikke er opplagt at barnet forstår rekkevidden av sine handlinger.

Ikke all kriminalitet er omfattet av forebyggingsformålet i første ledd bokstav a). Det kreves at kriminaliteten kan få «vesentlige negative konsekvenser» for barnet eller den unges utvikling, se merknadene til § 4.

Om avgrensningen av forebyggingsformålet vold og overgrep i nære relasjoner i *første ledd bokstav b)*, vises det til merknadene til bestemmelsen i § 3 bokstav b) og c). Ordlyden «mishandling i nære relasjoner» er bevisst ikke benyttet, for å unngå at begrepet får ulik betydning i loven her og i straffeloven § 282. Vold og overgrep i nære relasjoner omfatter flere handlinger og relasjoner enn det som kan straffes etter straffeloven § 282. Begrepene er nærmere definert i lovens § 3. Ordlyden «vold og overgrep i nære relasjoner» er valgt for bedre å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser etter Europarådets konvensjon CETS 210 (Istanbulkonvensjonen) artikkel 28.

Forebyggingsformålet voldelig ekstremisme i *første ledd bokstav c)*, er omtalt i merknadene til § 3 *bokstav d)*. Ordlyden «voldelig ekstremisme» er benyttet fordi ekstremistiske meninger i seg selv ikke er straffbare. «Voldelig ekstremisme» klargjør at forebyggingsformålet er straffbare voldshandlinger med et ekstremistisk motiv.

Andre ledd fastslår at lovens formål også skal ivareta den enkeltes rett til privatliv og personvern. Loven rammer inn adgangen til å dele opplysninger for kriminalitetsforebygging med konkrete vilkår, inkludert blant annet krav til medvirkning fra den enkelte og at deling skal være nødvendig og forholdsmessig. Loven skal hindre at det deles flere personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger enn det som er nødvendig og forholdsmessig, sett hen til formålet.

Tredje ledd presiserer at deling ikke kan skje når formålet er etterforskning av straffesaker. Loven kan ikke brukes til å omgå reglene i straffeprosessloven som regulerer politiets adgang til å innhente opplysninger i en straffesak, for eksempel reglene om utleveringspålegg og vitneplikt. Formålet med delingen etter loven skal være fremoverskuende og forebygge fremtidig kriminalitet.

Selv om formålet med delingen ikke kan være etterforskning av straffbare forhold, er loven ikke til hinder for at politiet i en straffesak benytter opplysninger som opprinnelig er innhentet for forebyggingsformål dersom det er nødvendig av hensyn til straffesaken. Slik bruk bør likevel skje med varsomhet fordi det kan svekke tilliten i det forebyggende samarbeidet. Det kan imidlertid være nødvendig å benytte opplysninger delt etter denne loven i en straffesak, for eksempel for å hindre at en person blir uskyldig dømt eller at det er nødvendig med voldsalarm eller omvendt voldsalarm etter straffeprosessloven for å beskytte en voldsutsatt.

Til § 2 Lovens virkeområde

Paragrafen fastsetter lovens geografiske virkeområde.

Etter svalbardloven § 2 andre ledd og lov om Jan Mayen § 2 første ledd gjelder ikke andre lovbestemmelser enn norsk privatrett, strafferett og den norske lovgivningen om rettspleien for Svalbard og Jan Mayen, med mindre det er særskilt fastsatt. Både personopplysningsloven og personvernforordningen, samt forvaltningsloven gjelder på Svalbard. Personopplysningsloven gjelder også på Jan Mayen, jf. personopplysningsforskriften § 1 første ledd.

Reglene om taushetsplikt og behandling av personopplysninger vil altså gjelde på Svalbard, mens reglene etter personvernregelverket vil gjelde på Jan Mayen. Loven bør også gjelde på Svalbard og Jan Mayen. Longyearbyen er et norsk familiesamfunn. Selv om det trolig er begrenset behov for å anvende loven på grunn av at det er få straffesaker på Svalbard, er det ingen grunn til at adgangen til å dele personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger for å forebygge kriminalitet skal være annerledes på Svalbard enn ellers i riket.

Forholdet mellom Sysselmesteren, Longyearbyen lokalstyre og skolen på øygruppen kan likevel medføre behov for lokale tilpasninger av enkelte regler. Det foreslås derfor en egen forskriftshjemmel i § 2 *første ledd andre punktum*. Forskriftshjemmelen gir Justis- og beredskapsdepartementet adgang til å fastsette særskilte regler som er nødvendig av hensyn til forholdene på stedet.

Det er heller ingen grunn til å unnta Jan Mayen fra lovens virkeområde. Øya er en del av Kongeriket Norge, se Jan Mayen-loven § 1.

Til § 3 Definisjoner

Paragrafen inneholder definisjoner av flere sentrale begreper i loven, og er nærmere behandlet i punkt 10.5.2 ovenfor.

I *bokstav a)* defineres hva som forstås med forebygging etter loven. Forebygging retter seg mot konkrete enkeltpersoner og omfatter ikke kriminalitetsforebygging rettet mot samfunnet eller mot større grupper mennesker. Loven kan ikke benyttes til eksempelvis å produsere statistikk eller utarbeide universelle kriminalitetsforebyggende tiltak. Om adgangen til å gi opplysninger til statistisk bruk, se forvaltningsloven § 13 a nr. 2, personopplysningsloven § 8 og statistikkloven kapittel 3.

Ordlyden «tiltak» skal ikke forstås slik at det allerede når opplysninger deles må være avgjort at det er behov for et konkret kriminalitetsforebyggende tiltak rettet mot enkeltpersonen. Opplysninger kan deles for å vurdere om det er behov for tiltak, eller så kan opplysninger deles for at flere forvaltningsorganer i felleskap skal kunne vurdere om det er slikt behov. Deling av opplysninger kan gjøre de involverte tjenestene bedre i stand til å avgjøre om personen har behov for tiltak fra det offentlige, og hva et eventuelt tiltak kan bestå av. Deling av opplysninger kan både bekrefte og avkrefte om det er behov for å sette i verk kriminalitetsforebyggende tiltak overfor en person.

Bokstav b) definerer vold og overgrep i nære relasjoner. Bruken av begrepene «vold og overgrep» og den tilhørende legaldefinisjonen klargjør at det er et stort spekter av fysiske, psykiske og seksuelle krenkelser i nære relasjoner som omfattes av dette forebyggingsformålet. Begrepene og lovens legaldefinisjon har blant annet som mål å ivareta Norges folkerettslige forpliktelser etter Istanbulkonvensjonen.

Det er bevisst valgt begreper som omfatter flere krenkelser enn det som omfattes av bestemmelsen i straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner.

Definisjonen fastsetter at det med *vold og overgrep* i nære relasjoner i denne loven menes «trusler, tvang, frihetsberøvelse, vold, seksuallovbrudd og andre fysiske og psykiske krenkelser i en nær relasjon». Dette omfatter alle handlingsalternativene i straffeloven § 282, men uten kvalifiseringen i § 282 om at krenkelsene må utgjøre «alvorlig eller gjentatt» mishandling. Det er tilstrekkelig at bekymringen gjelder at en person blir eller kan bli utsatt for en av de alternative krenkelsene som nevnes for å være omfattet av forebyggingsformålet. I tillegg til handlingsalternativene i straffeloven § 282, er det presisert at «seksuallovbrudd» i nære relasjoner også omfattes.

Definisjonen omfatter også «andre fysiske eller psykiske krenkelser» i nære relasjoner. Dette alternativet skal sikre at andre krenkelser enn de som er uttrykkelig nevnt i de ulike alternativene, som er skadelige på grunn av den nære relasjonen mellom gjerningsperson og fornærmet, omfattes. Det kan være tale om andre straffbare krenkelser, for eksempel handlinger som rammes av straffeloven § 266 (hensynsløs atferd) eller straffeloven § 267 a (deling av krenkende bilder mv.). Alternativet kan også omfatte krenkelser som ikke er straffbare i seg selv, men som kan være en utvikling mot et mishandlingsregime etter straffeloven § 282. For eksempel kan annen nedverdiggende, skremmende eller forulempende adferd, som kan gå ut på å utnytte et avhengighetsforhold, isolere personen fra sitt nettverk, kontroll av personen eller som på annen måte kan være skadelige for personens psykiske eller fysiske helse, omfattes.

Bokstav c) definerer «nære relasjoner». Personkretsen er bevisst angitt videre enn personkretsen for nære relasjoner etter straffeloven § 282. Utvidelsen av personkretsen søker å ivareta Norges folkerettslige forpliktelser etter Istanbulkonvensjonen. Definisjonen legger også til rette for forebygging i andre nære partnerrelasjoner enn relasjoner mellom tidligere eller nåværende ektefeller

eller samboere. I tillegg omfattes også tidligere eller nåværende forlovede, kjæreste og annen partner uavhengig av om man har eller har hatt felles husstand.

Begrepene forlovede, kjæreste og annen partner er delvis overlappende. Forlovede omfatter personer når det er inngått et løfte om ekteskap, sml. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 408. Forlovelsen trenger ikke være offisielt kunngjort. Forlovede kan samtidig være samboere eller kjærester, uten at dette er et krav, for eksempel ved arrangerte ekteskap. Ekteskapslignende forbindelser som nevnt i straffeloven § 253 første ledd bokstav b) vil omfattes selv om forbindelsen er frivillig.

Begrepene «kjæreste» og «annen partner» bør ses i sammenheng, og kan reise spørsmål om den nedre grensen for relasjoner som omfattes. «Annen partner» er et videre begrep enn «kjæreste», men kjæreste er likevel tatt med i definisjonen av pedagogiske grunner. Relasjoner der begge parter definerer hverandre som kjærester, er omfattet. Begrepet «annen partner» tar sikte på å inkludere flere relasjoner enn der to personer gjensidig definerer hverandre som kjærester. Begrepet kan omfatte ulike relasjoner som ligner på kjæresteforhold. Det kan for eksempel være aktuelt for relasjoner mellom personer som har et forhold som er av og på, der forholdet er relativt nytt slik at statusen mellom personene ikke er avklart, eller det kan være tale om en intim, seksuell eller romantisk relasjon uten eksklusivitet eller forpliktelser. Det sentrale er om det er tale om en nær relasjon som kan være egnet til å føre til en følelsesmessig eller psykologisk binding mellom partene. I denne vurderingen kan både varigheten, intensiteten og karakteren i kontakten mellom partene ha betydning. Det må avgrenses mot relasjoner som, fordi de var kortvarige eller fordi det kun har vært et fåtall kontaktpunkter, ikke er naturlig å omtale som en nær relasjon. Se ytterligere om f.eks. stalking i kapittel 10.5.2.4.

De øvrige relasjonene som omfattes av § 3 tredje ledd bokstav c) svarer i hovedsak til alternativene i straffeloven § 282 bokstav b) med enkelte språklige endringer. Egne slektninger i rett opp- eller nedstigende linje er omfattet av bokstav c) andre strekpunkt. Videre er nåværende eller tidligere partners slektning i rett nedstigende linje omfattet etter tredje strekpunkt. Her er personkretsen noe utvidet sammenlignet med straffeloven § 282 fordi også barn og barnebarn mv. av andre partnere enn ektefeller og samboere blir inkludert.

Etter bokstav c) fjerde og femte strekpunkt er i tillegg «noen i husstanden» og «noen i ens

omsorg» omfattet. Disse alternativene svarer til alternativene i straffeloven § 282 første ledd bokstav d) og e), og fanger opp relasjoner mellom andre personer som man bor sammen med eller som er i ens omsorg enn de som omfattes av andre og tredje strekpunkt. For eksempel kan et fosterbarn omfattes av disse alternativene.

Bokstav d) definerer voldelig ekstremisme. Det kreves for det første bruk av vold, som her skal forstås som enhver form for fysisk vold, for at det skal være tale om voldelig ekstremisme. Loven gir adgang til informasjonsdeling både for å forebygge at en person selv utfører handlinger som utgjør voldelig ekstremisme, og for å forebygge at en person bidrar til at andre utfører slike handlinger, se nærmere lovforslagets § 4 og merknaden til den paragrafen.

Volden må i tillegg være «motivert av politikk, ideologi, religion, livssyn eller hat mot personer eller grupper, blant annet på grunn av hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, religion eller livssyn, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk eller nedsatt funksjonsevne». Det er tilstrekkelig at volden er motivert av ett av de alternative forholdene som nevnes i ordlyden.

Definisjonen omfatter også vold motivert av livssyn, for å likestille livssyn med religion.

Voldelig hatkriminalitet er også inkludert i bestemmelsen. Dette følger av at formuleringen om vold som er motivert av *«hat mot personer eller grupper, blant annet på grunn av hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, religion eller livssyn, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk eller nedsatt funksjonsevne.»* De forhold som er inntatt i bestemmelsen, samsvarer med det som er inkludert i straffeloven § 185 om hatefulle ytringer og straffeloven § 186 om diskriminering. Disse straffebestemmelsene omhandler ikke vold og er derfor ikke omfattet av forebyggingsformålet voldelig ekstremisme etter loven her. Etter omstendighetene kan overtredelser av straffeloven §§ 185 og 186 likevel føre til konkret begrunnet bekymring for at personen kan utføre eller bidra til voldelig ekstremisme. I så fall kan loven benyttes som grunnlag for informasjonsdeling forutsatt at lovens øvrige vilkår er oppfylt.

Bruken av ordene «blant annet» i § 3 første ledd bokstav d) medfører at de opplistede forholdene som kjennetegner personer eller grupper som kan bli rammet av vold, ikke er ment å være uttømmende. Det er vanskelig å nevne alle felles kjennetegn ved personer eller grupper som kan føre til hat som motiverer til vold fra potensielle gjerningspersoner. De forholdene som nevnes i

ordlyden, favner om minoritetsgrupper som har behov for beskyttelse mot voldelig hatkriminalitet. Hat som fører til vold kan også ha bakgrunn i andre kjennetegn ved en person. Dersom hatet har sammenheng med den antatt voldsutsattes gruppetilhørighet, eller med andre vesentlige kjennetegn ved en person som er felles for flere mennesker, bør forholdet anses omfattet av definisjonen.

Vold som er motivert av hat på grunn av uvenn- eller fiendskap, sjalusi eller lignende i en personlig relasjon, faller utenfor definisjonen. Det må foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.

Dersom vold har sammenheng med pågående trender med digital ekstremistisk voldsforherligelse, kan det omfattes av minst et av alternativene i definisjonen. Disse trendene, også betegnet som «nihilistic extremist violence», kjennetegnes av bruk og forherligelse av vold uten et klart politisk, religiøst eller ideologisk motiv, se nærmere om dette i kapittel 10.5.2.5. Særlig vil alternativene om at volden er motivert av livssyn eller av hat, være aktuelle i slike tilfeller.

Vold som er motivert av at gjerningspersonen glorifiserer vold på grunn av sitt dystopiske og nihilistiske verdenssyn, kan i noen tilfeller anses å være motivert av et livssyn. Det bør videre ikke stilles høye krav til at risiko for vold som kan bli utført mot tilfeldige personer eller grupper i sammenheng anses å være motivert av en type hat som omfattes av lovforslaget. Studenter og elever med risiko for å kunne begå skoleskytinger, vil kunne anses omfattet av definisjonen på dette grunnlaget. At voldsforherligende trender inkluderes innenfor ekstremismeforebygging, er i tråd med anbefalinger fra EU-Counter Terrorism Coordinator.

Motivasjonen for volden må ikke være avklart før informasjonsdeling for å forebygge volden skal kunne skje etter loven. En konkret begrunnet bekymring for vold er tilstrekkelig dersom informasjonen som foreligger samlet sett gir holdepunkter for at motivasjonen kan være omfattet av minst et av alternativene i definisjonen.

Dersom det foreligger en konkret begrunnet bekymring for vold, men det hefter usikkerhet ved om motivasjonen er ekstremistisk, vil loven etter omstendighetene kunne benyttes for informasjonsdeling frem til dette er nærmere avklart. Hvis en person for eksempel har psykiske problemer og ekstremistiske synspunkt samtidig, kan det i noen tilfeller være utfordrende å avklare om en eventuell voldsrisiko skyldes ekstremisme eller om vedkommende har en psykisk lidelse.

Til § 4 Deling av opplysninger med sikte på å forebygge bestemte former for kriminalitet

Bestemmelsen gir rettslig grunnlag for deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger mellom organene som er nevnt i lovens § 7, og oppstiller grunnvilkårene for at deling kan skje.

Første ledd gir opplysningsrett, ikke en opplysningsplikt, jf. ordlyden «kan». Spørsmålet om deling er overlatt til skjønn når lovens vilkår for deling er oppfylt. Det er den ansatte i organet som i den enkelte sak skal foreta en konkret, yrkesetisk vurdering av om det er hensiktsmessig å dele opplysninger i det enkelte tilfellet. Vurderingen kan bli forskjellig i ulike forvaltningsorganer. I vurderingen av om opplysninger bør deles, kan det for eksempel være relevant å legge vekt på eventuell risiko for at personen opplysningen gjelder vil unndra seg hjelpeapparatet og dermed ikke motta nødvendig hjelp fra det offentlige. Ulik fagbakgrunn kan føre til ulik vektning av hensynene for og mot deling av informasjon.

Det vises for øvrig til kapittel 10.5.6 om straffereettslige og arbeidsrettslige grenser for utøvelsen av «kan»-skjønn.

Loven regulerer først og fremst deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger som gjelder personen eller personene som forebyggingen retter seg mot. Ved forebygging av vold og overgrep i nære relasjoner, kan forebyggingen være rettet både mot en potensiell voldsutsatt og en potensiell utøver. Ved forebygging av kriminalitet som begås av barn og unge og voldelig ekstremisme, vil objektet for forebyggingen være den potensielle utøveren. Loven gir en viss adgang til å dele personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger om tredjepersoner, se nærmere lovforslaget § 8 første ledd bokstav e) som åpner for at det kan deles personopplysninger om «familierelasjoner og andre relasjoner». I noen tilfeller kan en konkret begrunnet bekymring om en person knytte seg til personens familie eller omgangskrets. Da kan det være behov for å dele personopplysninger om tredjepersoner mellom forvaltningsorganer for å forebygge fremtidig kriminalitet. Forutsetningen for deling om tredjepersoner er at det er nødvendig og forholdsmessig, og at opplysningene om andre personene er saklig forbundet med personen som forebyggingen er rettet mot.

Første ledd oppstiller videre grunnvilkårene for deling. Det må foreligge en «konkret begrunnet bekymring» for at det kan bli begått kriminalitet som omfattes av ett av de tre forebyggingsformålene i bokstavene a) til c). Formuleringen av

kunnskapskravet, «konkret begrunnet bekymring», skal hindre at deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger skjer rutinemessig. Det må foretas en konkret vurdering i hver enkelt sak. Vurderingen av risikoen for at bekymringen materialiserer seg må bygge på konkrete, faktiske forhold som foreligger på delingstidspunktet. En vag bekymring for at barn og unge kan begå kriminalitet, for at noen kan begå voldelig ekstremisme eller at noen blir eller kan bli utsatt for vold og overgrep i en nær relasjon er ikke tilstrekkelig.

Den skjønnsmessige vurderingen av om kunnskapskravet «konkret begrunnet bekymring» er oppfylt, må foretas av den enkelte yrkesutøver som har tilknytning til personen saken gjelder. Begrepet «konkret» innebærer at det ikke i seg selv er tilstrekkelig at det foreligger generelle sårbarhetsfaktorer hos en person, for eksempel at barn lever i en familie med vedvarende lavinntekt med foreldre som er straffedømt. Vurderingen må være knyttet opp mot konkrete bekymringsfulle forhold som gjelder personen.

Kunnskapskravet må ses i sammenheng med hva bekymringen knytter seg til. Hvis konsekvensene kan bli svært alvorlige, for eksempel ved bekymring for et terrorangrep eller for at et lite barn blir utsatt for alvorlig vold, bør det stilles relativt sett lavere krav til den konkrete kunnskapen enn i andre tilfeller. Tidsaspektet kan også spille inn. Er det bekymring for at noe kan skje i løpet av kort tid, vil det trekke i retning av at organet bør handle raskt. Kunnskapskravet kan derfor måtte vurderes noe ulikt avhengig av hva bekymringen knytter seg til. En bekymring må likevel alltid kunne begrunnes konkret basert på faktiske forhold.

Etter *bokstav a)* må kriminalitet som begås av barn og unge kunne ha vesentlige negative konsekvenser for barnet eller den unges utvikling for at det skal kunne deles opplysninger med et annet organ for å forebygge fremtidige handlinger. Vilkåret stiller dermed krav til hvilke potensielle lovbrudd som gir rett til å dele informasjon. Det er alvorlighetsgraden som potensielle lovbrudd kan ha for den enkeltes utvikling, som er avgjørende i denne vurderingen. Hvor alvorlige konsekvenser som kriminaliteten kan ha for den enkelte påvirkes av kriminalitetens art og alvorlighetsgrad. Den enkeltes alder og forutsetninger og hvilke risikofaktorer og beskyttende faktorer det er i miljøet rundt barnet eller den unge vil ha betydning. Vurderingen av hva som omfattes vil være fremtidsrettet, konkret og dynamisk fra sak til sak.

I Prop. 57 L (2025–2026), som ble fremmet 27. mars 2026, foreslo Regjeringen et nytt straffebud mot å involvere mindreårige i kriminalitet, straffeloven § 200, som lyder:

Den som involverer en mindreårig i en straffbar handling som kan medføre fengsel i 3 år eller mer, eller som nevnt i §§ 160, 189, 190, 231, 263, 271, 321, 332, 336, 337 eller 341, straffes med bot eller fengsel inntil 3 år.¹ Involveringen kan for eksempel gå ut på å gi oppdrag, yte fordeler eller overlevere gjenstander til den mindreårige eller å medbringe den mindreårige.

Lovbrudd som omfattes av det foreslåtte nye straffebudet vil gjerne også oppfylle vilkåret om «kriminalitet som kan få vesentlige negative konsekvenser» for barnet eller den unges utvikling. Forutsatt at forslaget blir vedtatt av Stortinget, vil også bekymring for overtredelse av det nye straffebudet i § 200 kunne gi rettslig grunnlag for deling av opplysninger mellom forvaltningsorganer etter denne loven. Andre typer lovbrudd enn de som er omfattet av forslaget til straffeloven § 200, kan også etter en konkret vurdering omfattes av kriminalitet som kan ha «vesentlige negative konsekvenser» for barnet eller den unges utvikling.

Ett kjerneområde av kriminalitet som generelt vil kunne ha «vesentlige negative konsekvenser» for barnet eller den unges utvikling, er volds- og seksualforbrytelser og annen kriminalitet som er alvorlig eller gjentatt. Randsonen av vilkåret vil være mer vurderingspreget. Alderen til barnet eller den unge kan ha betydning for hvor alvorlig en potensiell kriminell handling blir vurdert å være for barnets eller den unges utvikling. Enkeltstående mindre alvorlige lovbrudd som mindre tyveri (straffeloven § 323), mindre skadeverk (§ 353) eller lignende er bare omfattet hvis det på grunn av konkrete omstendigheter er risiko for mer alvorlige lovbrudd. For eksempel vil ikke ett enkelt mindre tyveri fra en butikk av en spenningssøkende tenåring være tilstrekkelig for å oppfylle kravet. Gjentatte butikktysterier utført av en syvåring, som ikke har foreldrestøtte og som

beveger seg fritt rundt i byen, kan derimot gi grunnlag for deling av informasjon.

Rusrelatert kriminalitet vil ofte kunne ha vesentlige konsekvenser for barnet eller den unges utvikling. Hvis et barn er involvert i omsetning av narkotika eller på annen måte har befatning med en ikke ubetydelig mengde narkotika, bør det anses som et lovbrudd som kan ha vesentlige negative konsekvenser for barnets utvikling. Slik kriminalitet vil gjerne også kunne ha vesentlige negative konsekvenser for en ung voksen under 25 år. Bruk eller besittelse av en mindre mengde narkotika til eget bruk er også bekymringsfullt hos et barn eller en ung person, men om slike lovbrudd når opp til terskelen må vurderes konkret. Barnets eller den unges alder, det ulovlige stoffets art og om det er tale om gjentakende bruk, vil være viktige momenter.

Det vises til merknadene til legaldefinisjonene i § 3, for en nærmere forklaring av hva som inngår i forebyggingsformålene i *bokstav b)* og *c)*.

Ved forebyggingsformålet i *bokstav c)*, voldelig ekstremisme, kreves det at det må foreligge en konkret begrunnet bekymring for at «en person kan utføre eller bidra til voldelig ekstremisme». Ordlyden «utføre eller bidra til» tar sikte på å klargjøre at det ikke bare er tilfeller der det er bekymring for at vedkommende selv vil utføre en handling som er voldelig ekstremisme, som omfattes. Er det en konkret begrunnet bekymring for at vedkommende kan bidra til at andre utfører slike handlinger, er vilkåret for deling oppfylt.

Begrepet «bidra til» er benyttet fremfor det strafferettslige medvirkningsbegrepet, jf. straffeloven § 15, for å omfatte flere handlinger enn det som normalt anses som strafferettslig medvirkning. Det vises særlig til at straffelovens kapittel 18 om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger fastsetter straff for handlinger som ikke i seg selv alltid er vold eller medvirkning til vold vurdert ut fra straffelovens medvirkningsbegrep. Det vises for eksempel til straffebudet i straffeloven § 135 om terrorfinansiering, straffeloven § 136 om oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger, § 136 a om straff for deltakelse mv. i en terrororganisasjon og § 136 b om reise med terrorformål. Ordlyden «bidra» til voldelig ekstremisme omfatter slike handlinger.

Andre ledd fastslår at første ledd gjelder tilsvarende for deling av taushetsbelagte opplysninger mellom ansatte i samme forvaltningsorgan for å forebygge handlingene.

Behandling av personopplysninger ved å dele dem mellom ansatte i samme forvaltningsorgan, vil dekkes av forvaltningsorganets behandlings-

¹ Ca. 190 straffebud i straffeloven har en strafferamme på fengsel i tre år eller mer. De lovbruddene som listes opp her med lavere strafferamme, er straffeloven § 160 (bevispåvirkning og unndragning fra strafforfølgning mv.), § 189 (ulovlig bevæpning på offentlig sted), § 190 (ulovlig befatning med skytevåpen, våpendeler, eksplosiver og utgangstoffer for eksplosiver), § 231 (narkotikaovertrødelse), § 263 (trusler), § 271 (kroppskrenkelse), § 321 (tyveri), § 332 (heleri), § 336 (forbund om heleri), § 337 (hvitvasking) og § 341 (forbund om hvitvasking). [Vår merknad.]

grunnlag i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e) og det supplerende rettsgrunnlaget som gjelder for det aktuelle organet. Derfor er det ikke behov for at loven gir et nytt rettsgrunnlag for deling av personopplysninger internt i et organ. Derimot vil det kunne være behov for unntak fra taushetsplikt for deling mellom ansatte innenfor samme forvaltningsorgan. Regelen i andre ledd har betydning i tilfeller der ansatte i samme forvaltningsorgan har taushetsplikt etter forskjellig regelverk. I slike tilfeller kan det oppstå behov for taushetspliktsunntak for deling mellom de ansatte for å forebygge kriminalitet. Det vil for eksempel kunne være aktuelt hvis helsepersonell er ansatt i politietaten og har taushetsplikt etter helsepersonelloven. Andre ledd gir tilsvarende grunnlag for unntak fra taushetsplikt internt i et forvaltningsorgan som den gir for deling mellom ulike forvaltningsorganer. Vilkårene for å dele opplysninger etter loven vil i et slikt tilfelle være de samme som for å dele taushetspliktige opplysninger mellom ulike forvaltningsorganer.

Til § 5 Rett til medvirkning i spørsmål om deling av opplysninger

Paragrafen gjelder rett til medvirkning og er nærmere omtalt i kapittel 10.5.4 ovenfor.

Etter *første ledd* er hovedregelen om at personen opplysningene gjelder har rett til reell medvirkning i spørsmålet om deling. «Personen opplysningene gjelder» er i de fleste tilfeller den personen som forebyggingen er rettet mot. Loven gir en viss adgang til å dele personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger også om tredjepersoner, se nærmere i kommentaren til § 4 og § 8 første ledd bokstav e). Hvis det deles opplysninger om en tredjeperson, har denne personen i utgangspunktet rett til reell medvirkning etter paragrafen. Dette gjelder ikke i alle tilfeller. Unntak er beskrevet nærmere nedenfor.

Bestemmelsen skal forstås slik at det er et vilkår for å dele opplysninger at retten til reell medvirkning blir oppfylt, hvis ikke et unntak kommer til anvendelse, jf. tredje ledd. Medvirkning fra personen det gjelder bidrar til å skape tillit. De fleste vil ønske å bli involvert og å ha innflytelse over hvordan opplysninger som gjelder dem blir behandlet og eventuelt delt. Retten til reell medvirkning skal blant annet bidra til å hindre at det deles opplysninger når det ikke er nødvendig og forholdsmessig for forebyggingsformålet. Medvirkning har også en viktig funksjon for at korrektheten av opplysninger kan bli kontrollert,

og feil og misforståelser kan avdekkes på et tidlig stadium.

Første ledd andre punktum slår fast at dersom personen er under 18 år, har barnets foresatte den samme retten til reell medvirkning. Dersom medvirkning fra barnets foresatte ikke vil være til barnets beste, for eksempel dersom det er risiko for at barnet vil bli utsatt for æresrelatert vold eller oppdragervold, skal medvirkning fra foresatte unnlates. Med ordlyden «foresatt» menes den som har foreldreansvaret for den mindreårige, jf. vergemålsloven § 16. Dersom den mindreårige har en oppnevnt verge fra statsforvalteren, regnes vergen som den mindreåriges foresatte etter denne loven.

Begrepet *reell* medvirkning er valgt for å sikre at medvirkning fra berørte ikke skal anses som en formalitet. Det er ikke tilstrekkelig at berørte personer spørres og at det innhentes et «ja» eller «nei» til deling. Reell medvirkning skal være en prosess som sikrer at berørte får muligheter til å påvirke vurderingene av om og hvordan deling av opplysninger om dem eventuelt skal skje. Vilåret om reell medvirkning er likevel ikke det samme som krav til samtykke, og innebærer ikke at personen har vetorett i spørsmålet om det skal deles opplysninger.

I *andre ledd bokstav a) til d)* er det fastsatt hva reell medvirkning etter loven skal inneholde. For det første skal den berørte personen forklares hvilke opplysninger som vurderes delt, til hvilket annet organ, og hvorfor, jf. bokstav a). Det stilles videre krav om at denne forklaringen skal gis i en form som vedkommende kan forstå og med et klart og tilgjengelig språk som tar hensyn til alder og forutsetninger, jf. bokstav b). Bokstav b) medfører at barn og unge skal få informasjon som er tilpasset deres alder og modenhet, men også for voksne kan det være nødvendig med tilpasninger. I bokstav c) og d) er det videre bestemt at personen skal gis anledning til å uttrykke sine synspunkter før opplysningene deles, og at eventuelle synspunkter skal tillegges vekt både i spørsmålene *om, når og hvordan* deling eventuelt skal skje.

Samlet skal medvirkningsprosessen sikre at personen får anledning til å korrigere faktiske feil og misforståelser og å komme med sine synspunkter om delingsspørsmålet. Personen skal gis anledning til å beskrive forhold som kan påvirke vurderingen av nødvendighet og forholdsmessighet etter lovens § 6. Det er viktig at personen gis mulighet til å opplyse om mulig risiko knyttet til at det deles opplysninger. For eksempel kan risiko ved deling handle om frykt for represalier

eller eskalering av vold og overgrep i nære relasjoner.

Reell medvirkning etter § 5 innebærer ikke et krav om at det skal være aktiv og omfattende deltakelse fra den opplysningen gjelder i alle saker. Personen kan også medvirke ved å gi uttrykk for at vedkommende ønsker begrenset involvering i spørsmålet om deling, og at forvaltningsorganet selv vurderer hvilke opplysninger som bør deles innenfor lovens rammer.

Det er organet som vurderer å dele opplysninger som skal sørge for at retten til reell medvirkning oppfylles. I tilfeller der en enkeltperson vurderes for drøfting av flere organer i felleskap, for eksempel i et tverretattlig samarbeidsforum for kriminalitetsforebygging, er det hensiktsmessig at medvirkningen samordnes. I et slikt tilfelle kan det avtales at ett organ gjennomfører medvirkningen på vegne av alle organene, og at de øvrige organene blir informert om eventuelle synspunkter personen har.

Retten til medvirkning før deling av opplysninger er ikke absolutt. *Tredje ledd* regulerer unntakene. Når unntakene får anvendelse, kan det deles opplysninger etter loven uten at personen det gjelder involveres før delingen. Loven fastsetter ikke egne unntak fra retten til medvirkning, men viser til de eksisterende unntakene fra retten til informasjon som er fastsatt i personvernregelverket, nærmere bestemt personopplysningsloven artikkel 16 og personvernforordningen § 14. Det vises til gjennomgangen av unntakene i personopplysningsloven og personvernforordningen i tabell 10.1 i kapittel 10.5.4 ovenfor.

Dersom det for eksempel er en konkret begrunnet mistanke om at et barn er i kontakt med et kriminelt nettverk og medvirkning i informasjonsdelingsspørsmålet vil sette barnet eller andre personer i fare, vil medvirkning og informasjon om behandlingen av personopplysninger kunne unnlates, jf. tredje ledd, jf. personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav a) eller c).

I utgangspunktet vil retten til medvirkning etter § 5 gjelde for tredjepersoner som det deles personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger om. Unntaket i personvernforordningen artikkel 14 nr. 5 bokstav d) og personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav d) er særlig aktuelle når opplysningene gjelder tredjepersoner. Disse bestemmelsene gir unntak fra informasjonsplikten for opplysninger omfattet av lovfestet taushetsplikt.

De ansatte i organene som er omfattet av loven her, er alle underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 om opplysninger om noens «per-

sonlige forhold». Opplysninger om en konkret begrunnet bekymring for at en person kan begå eller bli utsatt for kriminalitet vil være opplysninger om personlige forhold som er underlagt taushetsplikt. Taushetsplikten vil da gjelde overfor tredjepersoner som er omtalt i opplysningene som fører til bekymringen. Hvis tredjepersonen gis anledning til å medvirke i delingsspørsmålet, vil opplysningene om personen bekymringen gjelder kunne bli røpet overfor tredjepersonen. I tilfeller der medvirkning vil kunne føre til at taushetsbelagte opplysninger røpes, vil unntaket fra retten til medvirkning i tredje ledd, få anvendelse, jf. personvernforordningen artikkel 14 nr. 5 bokstav d) og personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav d). Vurderingen av om unntakene kan benyttes er konkret og må foretas i hvert enkelt tilfelle.

Særlige forhold vil kunne gjøre seg gjeldende ved vurdering av om en antatt voldsutøver skal medvirke i spørsmålet om deling av opplysninger etter loven. Hovedregelen etter § 5 er at deling kun skal skje etter medvirkning fra den opplysningen gjelder. Dersom slik medvirkning vil være farlig for den antatt voldsutsatte, kan medvirkning likevel unnlates i medhold av unntaket i tredje ledd, jf. personopplysningsloven § 16 bokstav c) eller f).

På forebyggingsområdet voldelig ekstremisme kan det være vektige grunner til at medvirkning ikke skal skje. Dersom medvirkning kan føre til at individer fremskynder planene om voldelig ekstremisme, kan medvirkning unnlates. Det er den enkelte yrkesutøver som er nærmest til å vurdere om medvirkning kan unnlates etter tredje ledd, jf. unntakene i personopplysningsloven § 16 og i personvernforordningen § 14.

Til § 6 Nødvendig og forholdsmessig deling

Bestemmelsen oppstiller kravene til at deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger skal være nødvendig og forholdsmessig, se nærmere omtale i kapittel 10.5.3 og 10.5.5 ovenfor.

Første ledd fastsetter at personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger bare kan deles hvis det er nødvendig for å forebygge kriminalitet nevnt i § 4 og formålet med delingen veier tyngre enn hensynet til personvernet og taushetsplikten. Vurderingen av om deling av opplysninger er nødvendig og forholdsmessig skal gjøres konkret i det enkelte tilfellet av det forvaltningsorganet som vurderer å dele opplysninger.

Vilkåret om nødvendighet innebærer at forvaltningsorganet skal vurdere om mindre inn-

gripende virkemidler enn deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger kan oppnå det kriminalitetsforebyggende formålet. Hva som kan oppnås med å dele opplysninger må sammenholdes med hva som kan oppnås ved andre fremgangsmåter. Hvis for eksempel anonyme drøftinger er tilstrekkelig til å oppnå formålet godt nok, vil deling av personopplysninger og taushetspliktige opplysninger ikke være nødvendig. På samme måte vil deling ikke være nødvendig hvis formålet om forebygging av kriminalitet kan oppnås godt nok med virkemidler som organet selv har til rådighet.

Nødvendighetsvilkåret skal ikke forstås slik at delingen alltid må skje med sikte på et konkret tiltak eller en bestemt form for oppfølging av personen fra det offentliges side. Deling etter loven kan skje i forbindelse med gjennomføring av et konkret tiltak som for eksempel én til én-oppfølging. Det kan også være nødvendig med gjensidig deling mellom to eller flere forvaltningsorganer for å kunne foreta en risikovurdering, eller for å foreta en felles vurdering av hvilke tiltak som eventuelt bør settes inn. Videre kan det være nødvendig å dele personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger med andre forvaltningsorganer for å få en god nok oversikt over enkeltpersonens situasjon.

Første ledd oppstiller vilkår om at personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger bare kan deles hvis «formålet med delingen veier tyngre enn hensynet til personvernet og taushetsplikten». Dette innebærer at det skal foretas en konkret avveining mellom det som kan oppnås ved å dele opplysninger på den ene siden, og ulempene det vil medføre for den enkeltes personvern og hensynene som begrunner taushetsplikten på den andre siden. Hensynene som begrunner taushetsplikten, er blant annet hensynet til personvern som nevnes spesifikt i § 6 første ledd. Videre er tilliten mellom en enkeltperson og et forvaltningsorgan et sentralt hensyn som begrunner taushetsplikten. Hvis det er risiko for at en person kan komme til å avstå fra å motta hjelp fra det offentlige hjelpeapparatet på grunn av deling av opplysninger, vil det tale mot at deling er forholdsmessig. Hvis en person avstår fra å motta hjelp, kan det være fare for at forebyggingen blir dårligere enn om opplysninger ikke blir delt. Hensynene som nevnes her er ikke ment å være uttømmende.

I forholdsmessighetsvurderingen har det også betydning hvordan personen opplysningene gjelder, og eventuelt også foresatte for personer under 18 år, stiller seg til at opplysningene deles.

Hvis de berørte motsetter seg deling, taler det mot at deling er forholdsmessig. Deling mot personens ønske kan oppleves mer inngripende og kan i større grad gå ut over tilliten. Dette innebærer ikke at det alltid er uforholdsmessig å dele ellers taushetsbelagte opplysninger når personen motsetter seg deling, men at hensynene som taler mot deling da blir mer tungtveiende. Det må gjøres en konkret og realistisk vurdering av de sannsynlige konsekvensene det vil ha å dele opplysninger, og dette må avveies mot konsekvensene det vil ha om det ikke deles.

Dersom personen opplysningene gjelder sier seg enig i at opplysninger kan deles, innebærer ikke det at det uten videre kan legges til grunn at deling vil være forholdsmessig. Det vil være en skjevhet i styrkeforholdet mellom forvaltningsorganet som vurderer å dele informasjon for å forebygge kriminalitet og enkeltpersonen. Forvaltningsorganet plikter å sørge for at hensynet til personvern og hensynene som begrunner taushetsplikten blir tilstrekkelig vektlagt i forholdsmessighetsvurderingen, også i tilfeller der personen uttrykker enighet i at opplysninger kan deles.

Forholdsmessighetsvurderingen vil kunne bli svært ulik avhengig av hva bekymringen gjelder. I noen saker kan forebyggingsformålet gjelde en konkret mulig hendelse der de mulige konsekvensene hvis risikoen materialiserer seg er relativt tydelige. I andre saker kan det være tale om en kumulativ bekymring knyttet til en gradvis utvikling, for eksempel blant barn og unge, der konsekvensene om utviklingen får fortsette er usikker. Vurderingen av sannsynlighet og alvorlighetsgrad av mulige fremtidige hendelser må gjøres konkret, og det må vurderes hvordan risikoen kan bli påvirket av informasjonsdelingen.

Andre ledd presiserer at deling av opplysninger skal begrenses til det som er nødvendig og forholdsmessig både for hvilke opplysninger som deles og hvem de deles med. Personkretsen som gis tilgang til opplysningene skal ikke være større enn det som er nødvendig for å oppnå formålet. I tverrfaglige møtefora for å forebygge kriminalitet må det være bevissthet rundt hvem som trenger å være til stede når det deles personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger etter loven. Videre må den enkelte ansatte i et forvaltningsorgan ha et bevisst forhold til hvilke konkrete opplysninger det faktisk er nødvendig å dele for å oppnå forebyggingsformålet.

Delingen vil som oftest gjelde personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger om gjerningspersonen eller den antatte fremtidige gjerningspersonen.

ningspersonen. For forebygging av vold og overgrep i nære relasjoner, vil den taushetsbelagte informasjonen og personopplysningene i tillegg ofte kunne gjelde den antatt volds- og overgrepssutatte. Bestemmelsen i § 6 innebærer at det må vurderes om det er nødvendig og forholdsmessig å dele taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger også om andre personer. Det vil kunne oppstå spørsmål om det er nødvendig å dele personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger om familiemedlemmer, venner og andre bekjente hvis slik deling er nødvendig for å forebygge handlingene.

I *tredje ledd* fremgår det at det bare kan deles opplysninger med ansatte i andre forvaltningsorganer som har lovbestemt taushetsplikt. Det kan kun deles taushetsbelagt informasjon og personopplysninger med organene opplistet i lovens § 7.

Til § 7 Organer som omfattes av loven

Paragrafen fastsetter uttømmende de organene som er omfattet av loven og som seg imellom kan dele personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger. Utvalget av organer som omfattes er drøftet i kapittel 10.5.9 ovenfor.

Første ledd bokstav a) til p) opplister organene som seg imellom kan dele opplysninger etter loven. Alle organene har oppgaver som er relevante for individrettet forebygging innenfor forebyggingsformålene angitt i loven.

Det vises til den nærmere begrunnelse for hvorfor organene er tatt med i kapittel 10.5.9.

Ordlyden «politiet» i lovens *første ledd bokstav j)* vil inkludere Statens barnehus og støttesenter for kriminalitetsutsatte fordi disse forvaltningsorganene organisatorisk er underlagt politiet. Deling fra politiet vil ofte kunne skje med hjemmel i politiregisterloven, men også politiet vil ha en videre adgang til å dele opplysninger etter loven her enn det som ville følge av politiregisterloven.

Ordlyden «politiets sikkerhetstjeneste» i *første ledd bokstav j)* vil inkludere både PST i politidistriktene og Den sentrale enhet (DSE).

Andre kommunale tjenester som ikke har sitt grunnlag i en særskilt lov, jf. *første ledd bokstav p)* vil eksempelvis omfatte kommunale brukerrom, utekontakten, fritidsklubber eller én-til-én oppfølging.

Andre ledd fastsetter at første ledd gjelder tilsvarende for private som utfører oppgavene til organene i første ledd etter avtale med organet. Andre ledd vil eksempelvis gjelde for en privat

driftsoperatør av asylmottak og for en privat helseaktør som utfører oppgaver for spesialisthelsetjenesten etter avtale med spesialisthelsetjenesten. Videre vil private og ideelle organisasjoner som har avtale med et forvaltningsorgan om å drive individrettet forebygging på vegne av organet kunne omfattes.

Til § 8 Personopplysninger som kan deles

Paragrafen angir hvilke alminnelige kategorier personopplysninger som kan deles når lovens vilkår er oppfylt og er omtalt i kapittel 10.5.7 ovenfor.

Første ledd bokstav a) til j) er en uttømmende oppstilling av hvilke kategorier alminnelige personopplysninger som kan deles når lovens vilkår er oppfylt. Det innebærer blant annet at vilkårene om nødvendighet og forholdsmessighet i lovens § 6 må være oppfylt for den enkelte opplysning som faller under kategoriene i *bokstav a) til j)* .

Opplysninger om familierelasjoner og andre relasjoner i *første ledd bokstav e)* vil være personopplysninger om personen som kriminalitetsforebyggingen er rettet mot. Slike opplysninger vil samtidig være personopplysninger om andre personer. Det må være nødvendig og forholdsmessig å dele personopplysninger om andre, for at det skal være lovlig.

I *andre ledd* er det fastsatt at det ikke kan deles geolokaliserende opplysninger om personer med adressesperre etter folkeregisterloven § 10-4 og beskyttelsesinstruksen. Opplysninger om slike personers adresse og oppholdssted kan sette personen i livsfare dersom de kommer på avveie. Myndigheten som har besluttet adressesperre, enten politiet eller barnevernet, har foretatt en vurdering og kommet til at det er nødvendig å sperre den trusselutsatte adresse i offentlige registre. Informasjonsdeling av geolokaliserende opplysninger vil kunne sette formålet med en slik adressesperre i fare.

Som geolokaliserende opplysninger regnes alle opplysninger som kan si noe om hvor en trusselutsatt befinner seg eller kommer til å befinne seg i fremtiden, eller hvor vedkommende har oppholdt seg tidligere. Dette innebærer at alle opplysninger om bosted, arbeidsplass, skole, barnehage og andre daglige oppholdssteder må beskyttes. I tillegg må andre opplysninger som kan fortelle noe om den trusselutsattes oppholdssted beskyttes, inkludert opplysninger om offentlige og private brukersteder, for eksempel opplysninger om fastlege, barnevernstjeneste og hvilket sykehus den trusselutsatte sogner til.

For å sikre at forbudet mot å dele geolokaliseringe opplysninger overholdes, må forvaltningsorganet som vurderer informasjonsdeling undersøke i folkeregisteret om vedkommendes adresse er sperret før informasjonsdeling skjer. Det enkelte forvaltningsorgan må utvikle rutiner for dette. En slik undersøkelse er særlig relevant for forebyggingsformålet vold og overgrep i nære relasjoner, men kan også være relevant for de to andre forebyggingsformålene.

Til § 9 Deling av særlige kategorier av personopplysninger

Paragrafen åpner for et begrenset unntak fra forbudet i personvernforordningen artikkel 9 mot å dele særlige kategorier av personopplysninger og er omtalt i kapittel 10.5.7 ovenfor.

Deling av særlige kategorier av personopplysninger er i utgangspunktet forbudt, jf. personvernforordningen artikkel 9. Bestemmelsen oppstiller et begrenset unntak fra dette forbudet. Deling av særlige kategorier av personopplysninger forutsetter at lovens øvrige vilkår for deling er oppfylt. Paragrafen oppstiller tilleggsvilkår for deling av særlige kategorier av personopplysninger etter loven. For at det skal være tillatt med deling av opplysninger nevnt i § 9 kreves det at deling av alminnelige personopplysninger etter § 8 ikke vil oppfylle formålet med delingen. Det betyr at dersom formålet bak delingen, å forebygge kriminalitet som nevnt i lovens § 1 første ledd bokstav a) til c), kan oppnås ved deling av alminnelige personopplysninger etter § 8, kan det ikke deles særlige kategorier av personopplysninger etter denne paragrafen.

Bakgrunnen for det begrensede unntaket fra forbudet mot å dele særlige kategorier personopplysninger, er at det i enkelte tilfeller kan være nødvendig å dele opplysninger om vedkommende persons filosofiske og politiske oppfatning, religion, livssyn eller helse eller andre særlige kategorier opplistet i § 9, for å være i stand til å forebygge handlingene.

Grensen mellom alminnelige personopplysninger og særlige kategorier personopplysninger er glidende. Alminnelige personopplysninger som vil kunne avsløre forhold beskyttet etter personvernforordningen artikkel 9, vil også kunne være beskyttet etter forbudet i artikkel 9. Etter EU-domstolens praksis, som er omtalt i kapittel 3.5.6, vil opplysninger som kan avsløre særlige kategorier av personopplysninger kunne regnes som artikkel 9-opplysninger. Lovens § 9 er ment å ta høyde for denne utviklingen i EU-dom-

stolens praksis. Deling av særlige kategorier av personopplysninger etter lovens § 9 skal kun skje når det er nødvendig og forholdsmessig i en konkret sak. Det er en høy terskel for å dele slike opplysninger mellom forvaltningsorganene som er omfattet av loven.

Til § 10 Behandlingsansvar for deling av personopplysninger

Paragrafen omhandler behandlingsansvaret for deling av personopplysninger etter loven og er behandlet i kapittel 10.5.10 ovenfor.

Første ledd konstaterer at avgiver- og mottakerorganet er behandlingsansvarlige for egen behandling av personopplysninger før og etter delingen. Loven regulerer ikke behandlingen av personopplysningene før og etter delingen. Det er regulert i annet regelverk som gjelder for det enkelte organ. Første ledd har derfor ikke selvstendig rettslig betydning, men er inntatt av pedagogiske årsaker for å unngå misforståelser.

Andre ledd fastsetter behandlingsansvaret for selve delingen av personopplysninger. Hvis organene som seg imellom deler personopplysninger er underlagt samme personvernregelverk, vil avsender- og mottakerorganene være felles behandlingsansvarlig for behandling i form av deling. Denne regelen om felles behandlingsansvar gjelder ikke for politiet. Politiet vil alene være behandlingsansvarlig også for behandlingen i form av deling, jf. reglene i politiregisterloven og Direktiv 2016/680. Det vises til redegjørelsen for regelen om felles behandlingsansvar i kapittel 10.5.10 ovenfor.

Ved felles behandlingsansvar, må organene som inngår i det felles ansvaret fastsette ansvaret seg imellom, inkludert ansvaret for å gi den registrerte informasjon, i en «ordning» mellom organene, jf. personvernforordningen artikkel 26 nr. 1. Eventuelt kan et supplerende rettsgrunnlag om felles behandlingsansvar fastsette de respektive behandlingsansvarliges ansvar. Dette betyr at selv om ansvaret er felles utad, må ansvaret mellom de behandlingsansvarlige innad fastsettes enten i den enkelte sak eller i rettsgrunnlaget som etablerer et felles ansvar. Denne loven fastsetter ikke det respektive ansvaret innad og utpeker heller ikke et felles kontaktpunkt. Det forebyggende arbeidet særpreges av ulik organisering i norske kommuner. En slik fastsetting, av det respektive ansvaret og et felles kontaktpunkt, i loven er en lite hensiktsmessig løsning. Utgangspunktet i personvernforordningen artikkel 26 nr. 1, om at de enkelte organene må fastsette dette selv, gjelder derfor.

Organene som seg imellom deler personopplysninger og taushetspliktige opplysninger i et fast møteforum kan utpeke et fast kontaktpunkt som personer som får personopplysningene sine delt kan kontakte, se nærmere personvernforordningen artikkel 26 nr. 1. Et slikt fast kontaktpunkt kan for eksempel være en personvernrådgiver eller noen med personvernkompetanse i ett av organene som deltar i et tverretattlig samarbeid for å forebygge kriminalitet.

Til § 11 Myndighet til å ta beslutning om å dele opplysninger

Bestemmelsen regulerer myndigheten til å beslutte at taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger skal deles etter loven og er behandlet i kapittel 10.5.11 ovenfor.

Første ledd fastslår at det er den behandlingsansvarlige som kan beslutte om personopplysninger skal deles etter loven. Beslutningen skal tas i tråd med den behandlingsansvarliges interne beslutningsrutiner. Det er den eller de personene, som etter de interne rutinene har beslutningskompetanse, som kan ta beslutningen.

Andre ledd slår fast at det er den enkelte ansatte som selv må avgjøre om lovens vilkår for å dele taushetsbelagte opplysninger er oppfylt. Loven har et tosporet system ved at den gir rettslig grunnlag både for deling av personopplysninger og for deling av taushetsbelagte opplysninger. For å hindre at enkeltansatte skal bli instruert av en overordnet til å dele taushetsbelagte opplysninger etter en personlig taushetsplikt, klargjør *andre ledd* at det er den enkelte ansatte som selv skal vurdere om det kan deles taushetsbelagte opplysninger.

På den andre siden er det den behandlingsansvarlige som er pliktsubjekt etter personvernregelverket. I en situasjon der forvaltningsorganet mener at opplysninger bør deles, men en ansatt med personlig taushetsplikt mener at det ikke kan gjøres unntak fra taushetsplikten, vil deling eventuelt kunne skje ved at en annen ansatt som anser vilkårene for oppfylt deler opplysningene.

Til § 12 Notoritet og underretning om at opplysninger er delt

Paragrafen inneholder krav til notoritet og underretning om informasjonsdeling etter loven og er behandlet i kapittel 10.5.11 ovenfor.

Første ledd første punktum bestemmer at informasjonsdelingen mellom forvaltningsorganene fortrinnsvis skal skje skriftlig. Forebygging er ofte hendelsesstyrt. Derfor er det nødvendig at munt-

lig deling av opplysninger kan foretas når det haster eller i en konkret situasjon er mest hensiktsmessig for å oppnå formålet med delingen. *Første ledd andre punktum* krever at hvert enkelt organ, når delingen skjer muntlig, sørger for skriftlig nedtegnelse i etterkant. Uavhengig av om delingen skjer skriftlig eller muntlig stiller *første ledd tredje punktum* krav om at den skriftlige dokumentasjonen minst skal inneholde hvilke opplysninger som er delt, hvem de er delt med og hvorfor de er delt.

Andre ledd fastslår at opplysningene som deles skal være korrekte. Alle personopplysninger skal være korrekte sett hen til behandlingsformålet, jf. riktighetsprinsippet i personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav d). Hovedmåten for å sørge for at personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger er korrekte, vil være ulike former for verifisering. Etter bestemmelsens *andre ledd* skal informasjonsdelingen skje med korrekte personopplysninger som etter lovens hovedregel skal være verifiserte. Dersom det, for eksempel fordi det haster, er nødvendig å dele uverifiserte opplysninger, skal mottakeren av opplysningene opplyses om dette, jf. *andre ledd andre punktum*. Dette skal i så fall også fremgå i den skriftlige dokumentasjonen av delingen. Medvirkning etter lovens § 5 kan bidra til å verifisere opplysningenes riktighet. Med verifisering etter *andre ledd* menes også annen type verifisering enn verifisering ved å snakke med den opplysningen gjelder. Verifisering kan for eksempel bestå i oppslag i ulike registre for å undersøke om opplysningene som deles er korrekte og oppdaterte.

Tredje ledd oppstiller hovedregelen om at personen opplysningen gjelder skal underrettes om at de taushetsbelagte opplysningene og personopplysningene har blitt delt med et annet forvaltningsorgan. Slik etterfølgende underretning kan bare unnlates dersom et unntak fra personopplysningsloven § 16 eller personvernforordningen artikkel 14 gjør seg gjeldende. Det vises til merknadene til lovens § 5 for en oversikt over disse unntakene.

Hvis ikke unntak etter personopplysningsloven § 16 eller personvernforordningen artikkel 14 kommer til anvendelse, skal personen som opplysningene gjelder gis informasjon om at delingen faktisk har skjedd, hvem som mottok opplysningene og hvorfor opplysningene ble delt. Hvis delingen har ført til at det er lagt en plan for videre oppfølging bør det også opplyses om det. Slik etterfølgende informasjon er viktig av hensyn til tillit, forutberegnelighet og muligheten til å korri-

gere misforståelser. Underretningen i etterkant er særlig viktig i saker der medvirkning før deling måtte begrenses eller utsettes på grunn av risiko, fordi det hastet eller på grunn av andre tungtveiende hensyn i tråd med unntaket i § 5 tredje ledd.

Til § 13 Ikrafttredelse

Etter lovens § 13 avgjør Kongen ikrafttredelsestidspunktet.

Kapittel 16

Forslag til lov om deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger for å forebygge bestemte former for kriminalitet**§ 1. Lovens formål**

Formålet med loven er å gi rettslig grunnlag for deling av personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer når det er nødvendig for å forebygge

- a) at barn og unge under 25 år begår kriminalitet som kan få vesentlige negative konsekvenser for deres utvikling
- b) vold og overgrep i nære relasjoner
- c) voldelig ekstremisme.

Loven skal ivareta den enkeltes rett til privatliv og personvern. Personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger kan deles bare når det er nødvendig og forholdsmessig.

Deling av opplysninger etter denne loven kan ikke skje når formålet er etterforskning av straffesaker.

§ 2. Lovens virkeområde

Loven gjelder også for Svalbard og Jan Mayen. Departementet kan gi forskrift om lovens anvendelse på Svalbard og Jan Mayen og kan fastsette særlige regler etter de stedlige forhold.

§ 3. Definisjoner

I denne loven forstås med

- a) *forebygging*: tiltak rettet mot enkeltpersoner for å motvirke fremtidig kriminalitet
- b) *vold og overgrep i nære relasjoner*: trusler, tvang, frihetsberøvelse, vold, seksuallovbrudd og andre fysiske og psykiske krenkelser i en nær relasjon
- c) *nær relasjon*: relasjonen til
 - tidligere eller nåværende ektefelle, samboer, forlovede, kjæreste eller annen partner, uavhengig av om man har eller har hatt felles husstand
 - egen slektning i opp- eller nedstigende linje
 - nåværende eller tidligere partners slektning i rett nedstigende linje
 - noen i husstanden

– noen i ens omsorg

- d) *voldelig ekstremisme*: bruk av vold motivert av politikk, ideologi, religion, livssyn eller hat mot personer eller grupper, blant annet på grunn av hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, religion eller livssyn, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk eller nedsatt funksjonsevne.

§ 4. Deling av opplysninger for å forebygge bestemte former for kriminalitet

Organer nevnt i § 7 kan dele personopplysninger og ellers taushetsbelagte opplysninger seg imellom for å forebygge kriminalitet hvis det foreligger en konkret begrunnet bekymring for

- a) at barn eller unge under 25 år kan begå kriminalitet som kan få vesentlige negative konsekvenser for deres utvikling
- b) vold og overgrep i nære relasjoner
- c) at noen kan utføre eller bidra til voldelig ekstremisme.

Første ledd gjelder tilsvarende for deling av taushetsbelagte opplysninger internt mellom ansatte i et organ nevnt i § 7.

§ 5. Rett til medvirkning i spørsmål om deling av opplysninger

Den som personopplysningene og de taushetsbelagte opplysningene gjelder, har rett til reell medvirkning i spørsmålet om deling. Foresatte for barn under 18 år har den samme retten, med mindre medvirkning fra foresatte ikke vil være til barnets beste.

Reell medvirkning innebærer at organet skal sørge for

- a) at det forklares hvilke opplysninger som vurderes delt, til hvilket annet organ og hvorfor
- b) at forklaringen skal være forståelig og tilpasset personens alder og forutsetninger
- c) at personen gis anledning til å uttrykke sine synspunkter før opplysningene deles

d) at synspunktene tillegges vekt når det vurderes om, når og hvordan deling skal skje.

Det kan gjøres unntak fra retten til medvirkning på grunn av private og offentlige interesser i tilfeller nevnt i personopplysningsloven § 16 eller personvernforordningen artikkel 14.

§ 6. *Nødvendig og forholdsmessig deling*

Personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger kan deles bare hvis det er nødvendig for å forebygge kriminalitet nevnt i § 4 og formålet med delingen veier tyngre enn hensynet til personvernet og taushetsplikten.

Deling skal begrenses til det som er nødvendig og forholdsmessig, både når det gjelder hvilke opplysninger som deles, og hvem de deles med.

Opplysninger kan bare deles med personer som har lovbestemt taushetsplikt.

§ 7. *Organer som omfattes av loven*

Etter § 4 kan følgende organer seg imellom dele personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger:

- a) arbeids- og velferdsetaten
- b) asylmottak
- c) barnehager
- d) familievernkontorer
- e) grunnskoler
- f) kommunale helse- og omsorgstjenester
- g) kommunale krisesenter
- h) konfliktrådet
- i) kriminalomsorgen
- j) politiet, herunder Politiets sikkerhetstjeneste
- k) privatskoler godkjent etter privatskolelova eller opplæringslova § 22-1
- l) sosialtjenesten
- m) spesialisthelsetjenesten
- n) statlig og kommunalt barnevern
- o) videregående skoler, inkludert oppfølgings-tjenesten
- p) andre kommunale tjenester som ikke har sitt grunnlag i en særskilt lov.

Første ledd gjelder tilsvarende for private som utfører oppgavene til et organ nevnt i første ledd etter avtale med organet.

§ 8. *Personopplysninger som kan deles*

Når lovens vilkår er oppfylt, kan det deles opplysninger om

- a) navn
- b) adresse
- c) kjønn, sivilstatus, fødselsdato og fødested
- d) fødselsnummer
- e) familierelasjoner og andre relasjoner
- f) stønader og ytelser

g) straffedommer og lovovertridelser

h) risiko for at barn og unge under 25 år kan begå kriminalitet som kan få vesentlige negative konsekvenser for sin utvikling

i) risiko for vold og overgrep i nære relasjoner

j) risiko for at noen utfører eller bidrar til voldelig ekstremisme.

Det kan ikke deles geolokaliserende opplysninger om personer som har adressesperre i medhold av folkeregisterloven § 10-4.

§ 9. *Deling av særlige kategorier av personopplysninger*

Når lovens vilkår er oppfylt og deling av alminnelige personopplysninger ikke vil oppfylle formålet med delingen, kan organene dele personopplysninger om

- a) helseopplysninger
- b) etnisk opprinnelse
- c) politisk oppfatning
- d) filosofisk overbevisning
- e) religion
- f) livssyn
- g) seksuelle forhold
- h) seksuell orientering.

§ 10. *Behandlingsansvar for deling av personopplysninger*

Organer som nevnt i loven her er behandlingsansvarlige for egen behandling av personopplysninger før og etter deling.

Organene som deler og mottar personopplysninger, er felles behandlingsansvarlige for selve delingen av personopplysninger. Slikt felles behandlingsansvar gjelder likevel ikke for politiet når politiet deler opplysninger til og mottar opplysninger fra forvaltningsorganer.

§ 11. *Myndighet til å ta beslutning om å dele opplysninger*

Det er den behandlingsansvarlige som kan beslutte om personopplysninger skal deles. Beslutningen skal tas i tråd med den behandlingsansvarliges interne beslutningsrutiner.

Den enkelte ansatte som er underlagt taushetsplikt, må ta stilling til om vilkårene for deling av taushetsbelagte opplysninger etter loven er oppfylt.

§ 12. *Notoritet og underretning om at opplysninger er delt*

Personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger skal fortrinnsvis deles skriftlig. Når opplysninger deles muntlig, skal det enkelte organ sørge for skriftlig nedtegnelse. Det skal fremgå

hvilke opplysninger som er delt, hvem de er delt med og hvorfor.

Opplysningene som deles, skal være korrekte og så langt som mulig verifiserte. Dersom opplysningene ikke er verifiserte, skal mottaker opplyses om dette, og det skal nedtegnes skriftlig.

Personen som opplysningene gjelder, skal underrettes om at personopplysningene og de

taushetsbelagte opplysningene er delt, hvem de er delt med og hvorfor. Det kan gjøres unntak fra plikten til å underrette når det følger av personopplysningsloven eller personvernforordningen.

§ 13. *Ikrafttredelse*

Loven trer i kraft fra det tidspunktet Kongen bestemmer.

Del VI
Dissens

Kapittel 17

Dissens og merknad om konsekvenser fra medlemmene Svendsen og Lid

Medlemmene Svendsen og Lid slutter seg ikke til lovforslaget slik det er utformet i utredningen. Vi mener at det må gjøres viktige endringer før ny lov fremmes for Stortinget.

I mandatet ble ekspertgruppen bedt om å vurdere tiltak for tverretattlig samarbeid og rettslige rammer for informasjonsdeling i kriminalitetsforebyggende arbeid. Vi stiller oss bak flertallets forslag om organisering av tverretattlig samarbeid. Vi stiller oss ikke bak flertallets lovforslag i sin helhet.

Vi deler ekspertgruppens vurdering av at dagens rettslige rammer for informasjonsdeling i kriminalitetsforebyggende samarbeid er utilstrekkelige, uklare og krevende å praktisere. Vi legger også til grunn utredningens juridiske vurdering av at samtykke som hovedregel ikke kan brukes som behandlingsgrunnlag for tverretattlig deling av personopplysninger mellom offentlige organer. Dette følger av gjeldende rett, og er ikke et valg ekspertgruppen har tatt.

Vi støtter behovet for klarere rettslige rammer i form av en ny lov for informasjonsdeling. Vi er også enige i lovforslagets tydelige avgrensninger for å beskytte privatliv, personvern og taushetsplikt, og at deling av informasjon må bygge på sentrale rettssikkerhetsgarantier som nødvendighet, forholdsmessighet, reell medvirkning og dokumentasjon.

Vår dissens gjelder

- lovens formålsavgrensninger – altså hvilke former for kriminalitet loven avgrenser til og hvordan avgrensningene gjøres
- hvilke personer loven gir adgang til å dele informasjon om – altså om det skal kunne deles informasjon om utøver, utsatt eller personer som rekrutterer andre
- måten loven er utformet på når det gjelder praksisfeltets behov for styring og støtte i deres vurderinger

En av hovedårsakene til dissensen, er ulike oppfatninger mellom flertallet og mindretallet om

handlingsrommet i mandatet. Flertallet har forholdt seg til det tildelte mandatet – og utviklet egne hjemler for – de tre *kriminalitetsområdene* som sto i mandatet: kriminalitet begått av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme. Dette var mindretallet ikke enige i. Vi deltok allikevel aktivt i arbeidet med sikte på å bidra til en best mulig utredning innenfor rammene som ble valgt. Ved avslutningen av arbeidet valgte vi å ta dissens på deler av utredningen, som vi i det følgende redegjør for.

Mindretallet mener at mandatet ga handlingsrom for å utrede de tre kriminalitetsområdene *uten* at det nødvendigvis måtte utvikles hjemler i lov for hvert av områdene. Etter vårt syn burde utredningen vært bredere og sett disse kriminalitetsområdene i sammenheng med tilgrensede former for kriminalitet. Vi foreslår at informasjonsdelingen reguleres gjennom mer *helhetlige* hjemler avgrenset av *type handlinger* og *alvorlighet* heller enn spesifikke kriminalitetsområder.

Et alternativ ekspertgruppen drøftet var om det burde etableres en generell hjemmel for alle former for kriminalitet uavhengig av type eller alvorlighetsgrad. Her stiller vi oss bak flertallets vurdering om at en slik generell hjemmel ikke kan anbefales. Den vil ikke ha tydelige nok formålsavgrensning og vil medføre et for stort inngrep i personvernet. Vi vil advare mot en slik hjemmel.

I det følgende redegjør vi for dissensen. Deretter foreslår vi tre endringer departementet bør vurdere før ny lov fremmes: en annen avgrensning av typene kriminalitet loven skal gjelde for, tydeligere bestemmelser for hvilke personer og roller det kan deles informasjon om og tydeligere styring av vurderingene som skal gjøres før opplysninger deles. Avslutningsvis redegjør vi for noen generelle bekymringer rundt konsekvenser ny lov kan medføre, som bør arbeides med parallelt med videre lovarbeid.

Til slutt i dissensen finnes en samlet oversikt over hvilke deler av utredningen og paragrafene vi tar dissens på.

17.1 Dissens til lovforslaget

Som nevnt i innledningen stiller vi oss ikke bak lovens formålsavgrensninger, hvilke personer loven gir adgang til å dele informasjon om og måten loven er utformet på når det gjelder praksisfeltets behov for styring og støtte i deres vurderinger. Grunnen til at vi ikke kan stille oss bak dette, er fordi vi ser noen vesentlige mangler ved lovforslaget:

Tredelingen treffer ikke praksisfeltet godt nok

Forebyggende arbeid vil alltid kreve faglige vurderinger og bruk av skjønn. Vår innvending er knyttet til hvilke vurderinger loven ber praktikere gjøre. I praksis er forebygging å håndtere bekymringer på et tidlig og uavklart stadium. Personene og familiene tjenestene møter har ofte sammensatte og overlappende bekymringer, og de kan ikke enkelt kategoriseres i én bestemt kriminalitetstype.

Lovforslaget skiller mellom særskilte definerte kriminalitetsområder. Dette gjør at ansatte må vurdere om en kompleks og ofte uavklart bekymring faller inn under spesifikke kategorier av handlinger. Dette kan bli et kunstig og krevende kategoriseringsarbeid for de som skal anvende loven. Dette gjelder særlig for vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme siden de er avgrensede deler av et større felt av vold, overgrep, trusler og alvorlige krenkelser.

På et forebyggende stadium kan det være uklart om bekymringsfulle ytringer, voldsfantasier eller voldsrisiko skyldes ekstremistisk motivasjon, psykisk uhelse, sosial isolasjon, provokasjon, gruppepress eller andre forhold. Lovforslaget forsøker å håndtere dette ved å åpne for deling også der det ikke er avklart at det foreligger et ekstremistisk motiv. Det gjør loven mer anvendelig, men viser samtidig svakheten ved kategoriene som er valgt: For at kategoriene skal fungere i praksis, må de kunne brukes også i saker som ikke klart ligger innenfor kategoriens kjerneområde.

Dette mener vi også er gjeldende for hjemlene for å dele informasjon om barn og unge som kan begå kriminalitet som nå omfatter unge voksne frem til 25 år. Selv om det finnes gode grunner til at hjelp og oppfølging ikke bør stoppe ved 18 år, kan det være inngripende at myndige personer opp til 25 år omfattes av en delingshjemmel som ikke gjelder andre voksne. For unge voksne med lang erfaring fra barnevern, politi eller institusjon

kan dette oppleves som en forlengelse av systemkontroll.

Samlet sett kan kunstig kategorisering føre til både *underdeling* og *overdeling*. Underdeling kan oppstå dersom ansatte lar være å dele opplysninger fordi de er usikre på om saken faller innenfor lovens kategorier. Overdeling kan oppstå dersom sammensatte saker «presses» inn i en kategori for å etablere hjemmel for deling. I tillegg kan loven bidra til praksisvridning, ved at saker som passer inn i lovens kategorier, får mer oppmerksomhet og lettere tilgang til tverretattlig informasjonsdeling enn andre alvorlige bekymringer. Kategoriene kan også påvirke hvordan tjenestene forstår personen, problemet, risikoen og sitt eget ansvar. Dersom en sak først forstås som for eksempel vold i nære relasjoner, kan det påvirke hvilke aktører som kobles på, hvilke tiltak som vurderes, og om andre deler av risikobildet blir tilstrekkelig fanget opp.

Etter at praktikere har gjort denne første kategoriseringen, har loven som vilkår at de skal vurdere om deling er nødvendig og forholdsmessig. Disse kravene er viktige rettssikkerhetsgarantier. Mange av forholdene som bør inngå i en nødvendighets- og forholdsmessighetsvurdering er beskrevet i forarbeider og merknader. Vår bekymring er likevel at i selve lovteksten anvendes kun begrepene «nødvendig» og «forholdsmessig» deling. Dette er samlebetegnelser for mange krevende vurderinger som skal gjøres i praksis, men loven gir begrenset veiledning i hva som skal vurderes. Vi er bekymret for at det kan skape uønskede forskjeller i praktikerens vurderinger.

Lovens formålsavgrensning er etter vårt syn for smal og fragmentert, mens de påfølgende kravene til vurderinger blir for generelle. Samlet sett stiller dette store krav til den enkelte ansatte og til lokale tjenester som skal anvende loven i komplekse, uavklarte og ofte emosjonelt belastede saker.

Manglende avklaringer om hvilke personer det skal kunne deles informasjon om

Lovforslaget tydeliggjør heller ikke godt nok hvilke personer det skal kunne deles informasjon om. I alvorlige forebyggingssaker kan bekymringen rette seg mot ulike personer: den som kan begå kriminalitet, den som kan rekruttere, utnytte eller bidra til at andre begår kriminalitet og den som kan bli utsatt for kriminalitet eller utnyttelse. For å forebygge alvorlig kriminalitet kan det være relevant å vurdere tiltak overfor alle disse tre gruppene.

I lovforslaget er det ulikt regulert hvilke personer det kan deles informasjon. For alle områdene reguleres delingen når det gjelder *utøveren*. For voldelig ekstremisme er det eksplisitt skrevet at loven omfatter også de som kan *bidra til* voldelig ekstremisme. For vold og overgrep i nære relasjoner er det i forarbeidene tydelig beskrevet at forebygging også kan rette seg mot den *voldsutsatte*. For kriminalitet begått av barn og unge er det kun *utøveren* som er eksplisitt nevnt.

Det er imidlertid utydelig om loven gir grunnlag for deling av informasjon om personer som rekrutterer, utnytter eller på annen måte bidrar til at barn og unge begår kriminalitet. Det er heller ikke tydelig om loven gir grunnlag for deling for å beskytte barn og unge som står i fare for å bli utsatt for alvorlig kriminalitet. Hvis for eksempel en ansatt blir bekymret for at en ungdom er i fare for å bli utsatt for vold – og ønsker å sette inn tiltak for å hindre dette – er det uklart om den ansatte kan dele informasjon med andre instanser. Tilsvarende kan være aktuelt for hatkriminalitet. Eksempelvis kan det være behov for å vurdere om det bør iverksettes beskyttelsestiltak overfor personer det er uttrykt hat ovenfor.

Etter vårt syn bør det videreutvikles og tydeliggjøres hvilke personer og roller informasjonsdelingen skal kunne omfatte for å forebygge alvorlige former for kriminalitet.

Lovforslaget gir ikke lovgiver et godt nok rammeverk for senere utvidelser

Lovforslaget gjelder bare tre kriminalitetsområder. Flere alvorlige forebyggingssituasjoner faller dermed utenfor. Et eksempel er seksuelle overgrep mot barn begått av voksne utenfor nær relasjon, for eksempel en trener, lærer, religiøs leder, nabo eller annen voksen barnet har tillit til. Tilsvarende gjelder nettbasert grooming, digital seksuell utnyttelse, menneskehandel, alvorlig stalking, grov utnyttelse i asymmetriske relasjoner eller alvorlig vold fra voksne mot personer uten nær relasjon, i tillegg til voksnes rekruttering av barn og unge til kriminalitet.

Vi mener at det er viktig at lovgiver også vurderer hjemler for deling i andre alvorlige situasjoner enn de som lovforslaget omhandler. Flerparten i ekspertgruppen viser til at loven senere kan utvides med flere kriminalitetsområder. Vår innvending er at den kategoriseringen som nå velges, ikke gir et godt nok rammeverk for slike utvidelser. Etter vår oppfatning mangler lovforslaget en helhetlig logikk for formålsavgrensninger. For kriminalitet begått av barn og unge er

det *gruppen* som begår lovbrudd som er avgrensningen. For vold og overgrep i nære relasjoner er det *konteksten* og for voldelig ekstremisme er det *motivet* til handlingene.

Mangelen på en helhetlig logikk skaper utfordringer for de utvidelsene som etter vårt skjønn er nødvendige. Dette er særlig tydelig for andre former for vold. Hvordan skal man definere andre former for vold, skal det avgrenses til andre spesielle grupper, kontekster eller motiver? Skal vold der psykisk uhelse, rus eller andre risikofaktorer inngår, reguleres som egne kriminalitetsområder? Skal vold begått av voksne uten kjent motiv utgjøre en egen restkategori? Hvis en slik logikk legges til grunn, blir det også uklart om seksuallovbrudd bør behandles som ett samlet kriminalitetsområde, eller om enkelte former for seksuallovbrudd bør reguleres særskilt.

Dette illustrerer etter vårt syn at hva som skal være den førende logikken ved utvidelsen til andre typer lovbrudd er uklar. Vi er bekymret for at dette kan føre til unødvendige mange nye kategorier eller overlappende kategorier. For hver ny kategori vil det kreves nye definisjoner, nye grensedragninger og nye randsoner. Resultatet kan bli en lovgivning som blir stadig vanskeligere å anvende.

Risiko for ny fragmentering

En viktig del av bakgrunnen for ekspertgruppens arbeid er at dagens regler om taushetsplikt og informasjonsdeling oppleves som fragmenterte av praktikere. Mange tjenester opplever det som krevende at adgangen til å dele opplysninger reguleres ulikt i ulike sektorlover. Ekspertgruppen foreslår derfor en felles lov for flere offentlige organer. Det er et viktig grep.

Samtidig kan spesifiseringsgraden av kriminalitetsområder i lovforslaget bidra til en ny form for fragmentering. Der dagens utfordring i stor grad er *sektorfragmentering*, kan lovforslagets oppdeling skape *kriminalitetsområdefragmentering*.

Fragmenteringen forsterkes av at det pågår flere tilgrensende lovarbeider. Det arbeides blant annet med bedre informasjonsdeling mellom helsetjenesten og politiet/PST i saker der psykiske problemer og antatt voldsrisiko inngår. I tillegg er det fremmet forslag om ny lov om særskilt innsats mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold, som også inneholder regler om deling av taushetsbelagte opplysninger. Slike lovarbeider kan være godt begrunnet hver for seg, men samlet kan de bidra til et stadig mer uoversiktlig regelverk.

Vi mener lovgiver bør etterstrebe å utvikle et helhetlig lovverk og unngå unødvendig fragmentering.

17.2 Mindretallets forslag til videre lovarbeid: en mer praksisnær modell

Et videre lovarbeid mener vi bør ivareta manglene beskrevet ovenfor. Dette mener vi er nødvendig for å gjøre loven mer helhetlig og anvendelig i praksis, og gi et bedre rammeverk for senere utvidelser. Vi er ikke jurister og tar ikke mål av oss å utforme et ferdig alternativt lovforslag. Vi ønsker imidlertid å peke på tre endringer departementet bør vurdere før det fremmes et lovforslag.

17.2.1 Annen kategorisering av hvilke typer kriminalitet loven skal gjelde for

For å løse utfordringene beskrevet ovenfor mener vi det bør vurderes en annen måte å avgrense kriminalitetsområdene på. Poenget er ikke å fjerne formålsavgrensninger, men å utvikle avgrensninger som er mer helhetlige og bedre tilpasset praksisfeltet.

De tre kriminalitetsområdene i lovforslaget er avgrenset til hovedsakelig former for vold, seksuallovbrudd og andre fysiske og psykiske krenkelser. Statens ansvar for å forebygge alvorlig vold, seksuallovbrudd og krenkelser med stort skadepotensial, går imidlertid utover om de involverte er i en nær relasjon eller utøveren har ekstremistisk motiv. «Tryggest» er tiltak som er tatt i bruk i mer enn 100 kommuner med mål om å beskytte risikoutsatte voksne i sårbare situasjoner. Hensikten er beskytte personer med for eksempel nedsatt kognitiv fungering, demens eller annen sykdom fra å bli utsatt for vold, overgrep og utnyttelse av personer i – eller utenfor – nære relasjoner. Tiltaket synliggjør behov for at det utvikles hjemler for å beskytte alle mennesker som er i særlig risiko for å bli utsatt for alvorlige former for vold, overgrep og andre krenkelser.

Vi mener derfor at en lov bør regulere informasjonsdeling for mer enn de tre kriminalitetsområder som lovforslaget omfatter. For å utvikle et helhetlig lovverk mener vi departementet bør vurdere om formålsavgrensningene kan bygge på *handlingstyper og alvorlighetsgrad* i stedet for forhåndsbestemte kriminalitetsområder. Hvordan formålsavgrensningene skal utformes må vurderes, men et eksempel på hvordan det kan gjøres er:

- voldslovbrudd med vesentlige konsekvenser
- seksuallovbrudd med vesentlige konsekvenser
- utnyttelse, tvang og kontroll med vesentlige konsekvenser

Med «utnyttelse, tvang og kontroll med vesentlige konsekvenser» mener vi alvorlige krenkelser i avhengighets-, tillits- eller maktforhold, som for eksempel negativ sosial kontroll, krenkelser i nære relasjoner, menneskehandel og stalking.

Endelige beskrivelser krever mer inngående vurderinger, blant annet må det vurderes om det er hensiktsmessig med kun én bestemmelse for hver av disse tre typene eller om det trengs å dele opp i noen få bestemmelser for hver av dem. Det må også avklares hvilke former for vold, seksuallovbrudd og grov utnyttelse, kontroll og krenkelser det skal kunne deles opplysninger for å forebygge. Helt sentralt er det å avgrense mot mindre alvorlige forhold der risikoen for skade er begrenset, og der tverretattlig deling av taushetsbelagte opplysninger normalt ikke vil være nødvendig eller forholdsmessig.

Avgrensningene må være rettslig presise, men samtidig praktisk anvendelige. Det taler for at lovgiver bør beskrive lovens anvendelsesområde gjennom *kvalitative kriterier* som knytter seg til *alvorlighet og skadepotensial*, heller enn at anvendelsen forutsetter at praktikere som ikke er jurister identifiserer riktig straffebed.

Som vi eksemplifiserte overfor kan et slik kriterie være «vesentlige konsekvenser» eller «risiko for betydelig fysisk/psykisk skade». Henvisninger til relevante straffebed kan imidlertid gjøres i forarbeider og merknader for å veilede brukerne om hvilken type handlinger som kan gi grunn til å dele informasjon.

Slik vi forstår det er dette en lovteknikk som anvendes i lovforslaget. Hjemmelen for barn og unge har et slikt kvalitativt alvorlighets-/konsekvenskriterium. I paragrafen er det formulert som «kriminalitet som kan få vesentlige negative konsekvenser for deres utvikling». I forarbeider og merknader er det lagt inn henvisninger til straffebed.

Vi mener at departementet bør vurdere en slik lovteknikk som kombinerer handlingstyper og alvorlighetsgrad for en lov om informasjonsdeling. Fordelen med dette er at lovgiver ikke til stadighet må utvikle nye kategorier som praktikere må «presse» folk inn i med de negative konsekvensene det kan få for oppfølgingen. I tillegg minskes utfordringene med at noen handlinger ikke har hjemmel for deling fordi de faller utenfor kategoriene. Hvis lovgiver allikevel velger

å bruke kriminalitetsområder til å avgrense formålene, vil lovgiver antagelig måtte bruke en slik lovteknikk uansett for å gi hjemler til handlinger som faller utenfor de definerte kriminalitetsområdene. Ved å kombinere type handling og alvorlighet i lovformuleringen mener vi at det ivaretar kravet om tydelig formålsavgrensning.

Barn og unge står i en særstilling fordi formålet med forebyggingen ikke hovedsakelig er å beskytte andre mot skade, men å forhindre negativ utvikling for barn og unge selv. Dette betyr at for barn og unge må praktikere gjøre en mer helhetlig vurdering, uavhengig av om barnet er utsatt for og/eller utøver av vold, seksuallovbrudd eller utnyttelse. Derfor mener vi at forslaget om en egen bestemmelse for barn og unge bør beholdes med enkelte justeringer, blant annet at det kan deles informasjon også når barn er i fare for å bli utsatt for kriminalitet med betydelige konsekvenser.

17.2.2 Tydeliggjøre hvilke personer det skal kunne deles informasjon om

For å forebygge alvorlig kriminalitet kan det være relevant å sette inn tiltak overfor personen som kan begå kriminaliteten, den som rekrutterer, utnytter eller bidrar til at andre begår kriminalitet, eller den som kan bli utsatt for kriminalitet eller utnyttelse.

Utfordringen de siste årene med at kriminelle nettverk rekrutterer barn og unge til å utføre alvorlige voldshandlinger, har aktualisert problemstillingen med rekruttering av barn og unge til å begå kriminalitet. At personer bidrar til at andre begår kriminalitet, er også høyst relevant blant annet for flere former for seksuallovbrudd. Det kan også være behov for å sette inn tiltak overfor personer som står i reell fare for å bli utsatt for kriminalitet, både ved volds- og seksuallovbrudd og i situasjoner med alvorlig utnyttelse.

Vi mener derfor at videre lovarbeid bør vurdere hvilke personer det skal kunne deles informasjon om for å forebygge alvorlige former for vold, seksuallovbrudd og utnyttelse, tvang og krenkelser. Etter vårt syn bør formålsavgrensningene tydelig inkludere alle tre «roller» – utsatt, utøver og rekrutterer. Dette tror vi er mulig ved å utforme formålsavgrensninger som kombinerer handling og alvorlighetsgrad. I vurderingen om handlingene kvalifiserer til å dele informasjon er handlingenes potensielle alvorlighet helt sentralt både i vurderingene om å dele informasjon om utøver, den som rekrutterer eller utsatt.

En slik utvidelse av hvilke personer det kan deles opplysninger om, vil kunne innebære større inngrep i privatliv og personvern. Det må derfor vurderes særskilt hvordan personkretsen bør avgrenses, og når deling kan anses nødvendig og forholdsmessig. Poenget er ikke at tjenester skal kunne dele informasjon om enhver utsatt person, men at loven avklarer når deling om potensielt utsatte eller utnyttede personer er nødvendig for å forebygge kriminalitet med alvorlige konsekvenser.

17.2.3 Tydeligere styring av hvilke vurderinger som skal gjøres

For å hjelpe praktikere i deres krevende vurderinger av om bekymringen gir grunnlag for å dele informasjon, mener vi at det bør vurderes om selve lovteksten kan gi tydeligere styring av vurderingene som skal ligge til grunn for deling. Det innebærer at lovteksten ikke bare bør vise til generelle vilkår som «nødvendig» og «forholdsmessig», men i større grad synliggjøre hva som skal vurderes.

Det bør vurderes om lovteksten kan angi sentrale overordnede momenter som skal inngå i vurderingen, etter mønster av den foreslåtte bestemmelsen om medvirkning. Sentrale momenter er alvorligheten i saken, mulige konsekvenser og behovet for beskyttelse, delingens formål, delingens omfang og hvor inngripende delingen er for den eller de opplysningene gjelder. Det bør også vurderes om loven bør gi tydeligere føringer for dokumentasjon og oppfølging etter at deling har skjedd.

Slik styring vil kunne gjøre loven lettere å bruke i praksis, og redusere risikoen for at den brukes ulikt fra kommune til kommune eller fra tjeneste til tjeneste. De foreslåtte endringene reiser nye avgrensings- og personvernsspørsmål som må vurderes.

17.2.4 Konklusjon

Ekspertgruppen utredet i hovedsak om loven for informasjonsdeling i kriminalitetsforebyggende arbeid bør avgrenses til de tre kriminalitetsområdene i mandatet, eller om det bør etableres en generell hjemmel for alle former for kriminalitet uavhengig av type eller alvorlighetsgrad. Vi mener altså at det er et tredje alternativ som ekspertgruppen i fellesskap ikke drøftet eller utredet. Alternativet er at informasjonsdeling reguleres gjennom mer helhetlige hjemler avgrenset av type handlinger og alvorlighet.

Boks 17.1 Oversikt over dissensen

Medlemmene Svendsen og Lid slutter seg til behovet for en egen lov og til sentrale rettssikkerhetsgarantier, herunder krav om konkret begrunnet bekymring, nødvendighet, forholdsmessighet, medvirkning, dokumentasjon og notoritet. Vi støtter utredningens forslag til organisering og samarbeid.

Dissensen gjelder:

- Kapittel 1.3.4 og 1.3.5: Mandatforståelsen, avgrensningen av kriminalitetsområdene og hvilke personer forebyggingen og informasjonsdelingen kan rette seg mot.
- Kapittel 10.2 og 10.5.2: Lovforslagets formålsavgrensninger om at kriminalitetsområdene i mandatet legges til grunn som lovens kategorier.
- Kapittel 10.5.2.3–10.5.2.5: Avgrensningen av de tre forebyggingsformålene og manglende

avklaring av personkretsen, herunder utsatte, utøvere og de som rekrutterer til kriminalitet.

- Kapittel 15 og 16: Lovforslaget slik det er utformet, særlig §§ 1 og 4:
 - § 1: Avgrensningen av hvilke kriminalitetsområder loven skal omfatte.
 - § 3: Ingen særskilt dissens isolert sett, men merknaden følger av dissensen til formålsavgrensningen i §§ 1 og 4.
 - § 4: At delingsadgangen knyttes til de tre kriminalitetsområdene, og at bestemmelsen ikke tydelig nok avklarer hvem informasjonsdelingen kan gjelde.
 - § 6: Ingen dissens til kravet om nødvendighet og forholdsmessighet, men en særskilt merknad om at bestemmelsen burde gitt tydeligere styring av vurderingstemaene.

Som vi har beskrevet ovenfor, mener vi at å følge tredelingen i mandatet medførte noen følgefeil som vi har redegjort for. Dersom lovforslaget om regulering av informasjonsdeling for de tre kriminalitetsområdene vedtas, vil det fortsatt være behov for at lovgiver vurderer delingshjemler for andre klart avgrensede alvorlige forebyggings-situasjoner. Lovforslaget gir derfor ikke en samlet regulering av informasjonsdeling for alle de alvorlige situasjonene hvor det etter vårt syn kan være behov for delingshjemler. Dette taler for at formålsavgrensningene, hvilke personer som loven skal omfatte og hvordan loven støtter brukerne av loven vurderes på nytt nå, før et endelig lovforslag fremmes.

Vi mener at gjøres dette vil vi få en lov som bedre ivaretar helheten, er mer brukervennlig for ansatte i tjenestene, mer egnet til utvidelse til andre kriminalitetsområder og samtidig ivaretas nødvendige personvern hensyn.

17.3 Merknad om konsekvenser og gjennomføring

I tillegg til dissensen til selve lovmodellen vil vi peke på noen bredere konsekvenser av utredningen som vi ønsker å gjøre lovgiver oppmerksom på.

For det første er sammenhengen mellom utvidet delingsadgang og bedre forebygging ikke tilstrekkelig avklart. Utredningen dokumenterer uklar rettstilstand og svakt organisert samarbeid. *Manglende hjemmel er imidlertid ikke den eneste årsaken til svikt i forebyggingen.* Utfordringene handler også om begrenset tid, kapasitet, uklare roller, svak ledelsesforankring, manglende kompetanse, svakt tiltaksapparat og manglende oppfølging. For å få til god forebygging må også disse utfordringene løses.

For det andre mener vi at en ny delingshjemmel bør følges av en *tydelig og forpliktende plan* for hvordan hjemmelen skal tas i bruk. Utredningen peker på behovet for nasjonale faglige anbefalinger, økt kompetanse, bedre metodikk, organisering og samarbeidsstrukturer. Vår bekymring er at dette ikke er på plass når loven skal tas i bruk, og at hjemmelen dermed blir innført uten tilstrekkelig praktisk støtte, finansiering og ledelsesforankring. Vi oppfordrer derfor til at dette arbeidet påbegynnes parallelt med videre lovarbeid.

For det tredje mener vi at *konsekvensene av at samtykke ikke kan brukes* som praktisk hovedgrunnlag for deling av personopplysninger, burde vært bedre belyst. Utredningen konkluderer med at samtykke som hovedregel ikke kan være behandlingsgrunnlag for tverretattlig deling av personopplysninger mellom offentlige organer i

kriminalitetsforebyggende samarbeid. Dette forklarer hvorfor det trengs en ny hjemmel. Samtidig har samtykke i praksis ikke bare vært et rettslig grunnlag for deling, men også en måte å strukturere samarbeidet mellom tjenestene og personen det gjelder på. Når informasjonsdeling med ny lov i større grad kan skje uten samtykke, kan det redusere opplevelsen av eierskap, frivillighet og kontroll over egne opplysninger. Etter vårt syn burde det vært tydeligere utredet hvordan denne endringen kan påvirke relasjonen mellom tjenester og brukere. Medvirkning, informasjon og dialog kan avhjelpe noe av dette, men medvirkning er ikke det samme som samtykke og gir ikke den enkelte en vetorett mot deling når lovens vilkår ellers er oppfylt.

For det fjerde vil vi peke på at *mange tjenester i praksis ikke arbeider med «kriminalitetsforebygging»* som en avgrenset kategori. De arbeider med å hjelpe, behandle, beskytte, stabilisere og hindre at mennesker skader seg selv eller andre. Vi anerkjenner at en delingshjemmel må ha et klart og avgrenset formål av hensyn til personvern og forutberegnelighet. Poenget er derfor ikke at loven bør åpne for generell informasjonsdeling i velferdstjenestene, men at det bør vurderes hvordan lovens kriminalitetsforebyggende formål vil forstås og brukes av tjenester som i praksis arbeider med hjelp, behandling, beskyttelse og oppfølging.

For det femte gjelder lovforslaget informasjonsdeling mellom offentlige tjenester, men *forebygging skjer ikke bare i og mellom offentlige tjenester*. Mye viktig forebyggende arbeid skjer i frivillige organisasjoner, på arbeidsplasser, hos fritleidere, trenere, mentorer, trossamfunn eller andre tillitspersoner. Vi ser innvendingene mot å inkludere privat og frivillig sektor i loven.

Men når samtykke ikke kan brukes som behandlingsgrunnlag for slik deling, og det heller

ikke foreligger en klar hjemmel for deling mellom offentlige tjenester og sivile aktører, kan viktige aktører som gjør en avgjørende forebyggende innsats bli stående utenfor. Vi mener derfor at lovgiver bør vurdere nærmere hvordan nødvendig og begrenset samhandling mellom offentlige tjenester og sivile aktører kan ivaretas på en rettsikker og personvernmessig forsvarlig måte. Private aktører som utfører oppgaver på vegne av offentlige organer omfattes også av § 7 i lovforslaget. Hvilke handlingsrom denne bestemmelsen gir for deling mellom offentlige og private aktører bør departementet vurdere.

For det sjette *er forholdet mellom politiets forebyggende arbeid og politiets etterretningsarbeid ikke tilstrekkelig utredet*. Lovforslaget er tydelig avgrenset mot etterforskning, men det er mindre klart hvordan opplysninger som deles i forebyggende samarbeid kan brukes i politiets kunnskapsgrunnlag, risikovurderinger og etterretningsarbeid. Dette bør avklares tydeligere, fordi andre tjenester kan dele opplysninger for å bidra til hjelp og forebygging, mens opplysningene også kan få betydning for politiets vurdering av personer, nettverk eller miljøer.

Til slutt vil vi understreke at *informasjonsdeling ikke er forebygging i seg selv*. Mer informasjon kan gi bedre beslutningsgrunnlag, men kan også føre til flere møter, flere vurderinger og flere registreringer uten at tiltak blir satt inn, eller uten at tiltakene virker. Dette var også et hovedpoeng i innspillene fra personer med egenerfaring, omtalt i kapittel 7. Lovforslaget må derfor vurderes sammen med organisering, kompetanse, kapasitet, tiltak og oppfølging. Dersom disse forutsetningene ikke er på plass, kan loven bidra til å regulere deling av ofte sensitive personopplysninger uten at forebyggingen faktisk blir bedre.

Litteraturliste

Lover

- Kongerikets Norges grunnlov.
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).
- Lov 3. juni 1983 nr. 54 om tannhelsetjenesten (tannhelsetjenesteloven).
- Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven).
- Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven).
- Lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven).
- Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).
- Lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven).
- Lov 2. juli 1999 nr. 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernloven).
- Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven).
- Lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven).
- Lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven (2000)).
- Lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven).
- Lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova).
- Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven).
- Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven).
- Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).
- Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven).
- Lov 19. juni 2009 nr. 44 om kommunale krisesentertilbod (krisesenterlova).
- Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven).

- Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven).
- Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).
- Lov 20. juni 2014 nr. 49 om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven).
- Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven).
- Lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven).
- Lov 11. juni 2021 nr. 78 (om endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)).
- Lov 20. juni 2025 nr. 81 om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).
- Lov 20. juni 2025 nr. 96 om dokumentasjon og arkiv (arkivlova).
- Lov 12. juni 2026 nr. 25 om særskilt innsats mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold. Ikke i kraft

Forskrifter

- Forskrift 15. desember 2000 nr. 1265 om behandling av personopplysninger (personopplysningsforskriften (2000)).
- Forskrift 20. september 2013 nr. 1097 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften).
- Forskrift 15. juni 2018 nr. 877 om overgangsregler om behandling av personopplysninger.
- Forskrift 17. juni 2022 nr. 1045 om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger m.m. i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (a-kriminformasjonsforskriften).
- Forskrift 22. juni 2022 nr. 1110 om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester.
- Forskrift 17. desember 2025 nr. 2647 om dokumentasjon og arkiv (arkivforskrifta).

Forarbeid

- Dokument 16 (2011–2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.
- Innst. O. 50 (1976–77) Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Regler om taushetsplikt m.m.). (Ot.prp. nr. 3).
- Ot.prp. nr. 3 (1976–77) *Om lov om endringer i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.)*.
- Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) *Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)*.
- Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) *Om lov om oppheving av løsgjengerloven og om endringer i straffeloven mv. (eget straffebud mot vold i nære relasjoner mv.)*.
- Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)*.
- Ot.prp. nr. 104 (2008–2009) *Om lov om endringer i barnelova mv.*
- Ot.prp. nr. 108 (2008–2009) *Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)*.
- Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28.*
- Ot.prp. nr. 96 (2008–2009) *Om lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova)*.
- Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) *Om lov om vergemål (vergemålsloven)*.
- Prop. 114 L (2012–2012) *Endringer i politiregisterloven mv.*
- Prop. 169 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettsikkerhet for barn og foreldre)*.
- Prop. 56 LS (2017–2018) *Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen.*
- Prop. 6 L (2019–2020) *Endringer i introduksjonsloven (Nasjonalt tolkeregister)*.
- Prop. 47 L (2019–2020) *Endringer i statsborgerloven og introduksjonsloven (personopplysninger og automatiserte avgjørelser)*.
- Prop. 49 L (2019–2020) *Endringer i utlendingsloven (pålegg om DNA-testing, utestengelse av vertsfamilier fra au pair-ordningen mv.)*.
- Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*.
- Prop. 145 L (2020–2021) *Endringer i opplæringslova, friskulelova og barnehagelova (behandling av personopplysninger, fjernundervisning o.a.)*.
- Prop. 166 L (2020–2021) *Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling)*.
- Prop. 128 L (2020–2021) *Endringer i lov om dyrevelferd (bestemmelser om avl, dekning av kostnader og behandling av personopplysninger)*.
- Prop. 94 L (2021–2022) *Lov om forskriftshjemmel for behandling av personopplysninger for frivillige tiltak på barne-, oppvekst- og familiområdet mv.*
- Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven.*
- Prop. 10 L (2022–2023) *Lov om informasjontilgang m.m. for Ekstremismekommisjonen.*
- Prop. 55 L (2022–2023) *Endringer i gravplassloven m.m. (digitalisering av gravferdsmeldinga og behandling av personopplysninger)*.
- Prop. 139 L (2022–2023) *Endringer i konfliktrådsloven, straffeloven og straffeprosessloven mv. (strafferettslige reaksjoner for ungdom og varetekt med elektronisk kontroll)*.
- Prop. 110 L (2022–2023) *Midlertidige endringer i integreringsloven (utveksling av kompetanseopplysninger)*.
- Prop. 79 L (2024–2025) *Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*.
- Prop. 83 L (2024–2025) *Endringer i barnevernsloven mv. (kvalitetsløftet i barnevernet)*.
- Prop. 154 L (2024–2025) *Endringer i helsepersonelloven og pasientjournalloven mv. (taushetsplikt og tilgjengeliggjøring av pasientopplysninger)*.
- Prop. 57 L (2025–2026) *Endringer i straffeloven (involvering av mindreårige i kriminalitet)*.
- Prop. 69 L (2025–2026) *Lov om særskilt innsats mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold.*
- NOU 1993: 33 *Helsepersonells rettigheter og plikter.*
- NOU 2015: 3 *Advokaten i samfunnet.*
- NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov.*

Offentlige utredninger og rapporter

- NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*.
 NOU 2020: 17 *Varslede drap? Partnerdrapsutvalget utredning*.
 NOU 2024: 3 *Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeidet*.
 NOU 2024: 13 *Lov og frihet – Negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold – juridiske problemstillinger og forslag til regelverksendringer*.
 Ekspertgruppen om tiltak for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet, De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/de-er-vare-barn-om-a-holde-hodet-kaldt-og-hjertet-varmt/id3091259/>.
 Evalueringsutvalget etter 25. juni, Rapport fra 25. juni-utvalget. Tilgjengelig på: https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/evalueringsrapporter/evaluering_25juni2022.pdf.
 Evalueringsutvalget etter Kongsberg-hendelsen, Evalueringsrapport – Evaluering av PSTs og politiets håndtering i tilknytning til Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021. Tilgjengelig på: <https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/evalueringsrapporter/evaluering-av-psts-og-politiets-handtering-i-tilknytning-til-kongsberg-hendelsen-13-oktober-2021.pdf>.
 Evalueringsutvalget etter terrorhendelsen i Bærum, Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019. Tilgjengelig på: <https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/al-noor-terrorhandlingen/evaluering-av-politiets-og-psts-handtering-av-terrorhendelsen-i-barum-10-august-2019.pdf>.
 Oslo politidistrikt, Felles enhet for forebygging, Evaluering av det forebyggende arbeidet, samhandling med andre og distriktets medie-håndtering – drapet på Kampen 24. august 2025 Funn og anbefalinger. Tilgjengelig på: <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter-strategier-og-horinger/oslo/rapporter/evalueringer/evalueringsrapport-kampen.pdf>.
 Riksrevisjonen, Dokument 3:15 (2024–2025). Tilgjengelig på: <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2024-2025/myndighetenes-innsats-mot-barne-og-ungdomskriminalitet.pdf>.

Rettspraksis

- Rt. 2008 s. 1491.
 Rt. 2010 s. 129.
 Rt. 2013 s. 588.
 Rt. 2013 s. 879.
 Rt. 2014 s. 1105.
 Rt. 2015 s. 93.
 HR-2016-1286-A.
 HR-2018-2096-A.
 HR-2019-621-A.
 HR-2020-1263-A.
 HR-2021-1332-A.
 HR-2021-966-A.
 HR-2022-137-A.

Forordninger og direktiver

- Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning) [GDPR] [PVF].
 Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2016/680 av 27. april 2016 om fysiske personers vern i forbindelse med kompetente myndigheters behandling av personopplysninger med sikte på å forebygge, etterforske, avsløre eller rettsforfølge straffbare handlinger eller fullbyrde strafferettslige sanksjoner og om fri utveksling av slike opplysninger, og opphevelse av Rådets rammebeslutning 2008/977/JIS.

Konvensjoner og traktater

- Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter som endret ved femtende protokoll 24. juni 2013.
 Europarådets konvensjon 16. mai 2005 nr. 41 om tiltak mot menneskehandel ETS nr. 197.
 Europarådets konvensjon 16. mai 2005 nr. 105 om forebygging av terrorisme ETS nr. 196.
 Europarådets konvensjon 11. mai 2011 nr. 22 om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner CETS 210).
 FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989.

EMD-praksis

- L.C.B mot Storbritannia 9. juni 1998 (saksnummer 23413/94).
- Osman mot Storbritannia 28. oktober 1998 (saksnummer 23452/94).
- Z. mfl. mot Storbritannia, 10. mai 2001 (saksnummer 29392/95).
- Tekdag mot Tyrkia 14. juni 2004 (saksnummer 27699/95).
- Makaratzis mot Hellas 20. desember 2004 (saksnummer 50385/99).
- L.L. mot Frankrike 10. oktober 2006 (saksnummer 7508/02).
- Harroudj mot Frankrike 14. januar 2013 (saksnummer 43631/09).
- O’Keeffe mot Irland, 28. januar 2014 (saksnummer 35810/09).
- Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy mot Finland 27. juni 2017 (saksnummer 931/13).
- Kurt mot Østerrike 4. juli 2019 (saksnummer 62903/15).
- Buturga mot Romania, 11. februar 2020 (saksnummer 56867/15).
- Kotilainen mfl. mot Finland 17. september 2020 (saksnummer 62439/12).
- F.O. mot Kroatia 22. april 2021 (saksnummer 29555/13).
- Mortier mot Belgia 4. januar 2022 (saksnummer 78017/17).
- M.D. mfl. mot Spania 28. september 2022 (saksnummer 36584/17).
- L.B. mot Ungarn 9. mars 2023 (saksnummer 36345/16).
- Ships Waste Oil Collector B.V. mot Nederland 16. mai 2023 (saksnummer 2799/16).
- ND mot Sveits 3. juli 2025 (saksnummer 56114/18).

Praksis fra EU-domstolen

- EU-domstolens dom 1. august 2022 i sak C-184/20 *OT v Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*.
- EU-domstolens dom 7. mars 2024 i sak C-740/22 *Endemol Shine Finland Oy*.
- EU-domstolens dom 4. oktober 2024 i sak C-21/23 *ND v DR*.
- EU-domstolens dom 4. oktober 2024 i sak C-200/23 *Agentsia po vprisvaniyata v OL*.

Utenlandske lover

- Danmark: Lov 11. april 1916 nr. 90 om rettens pleje (rettsplejeloven).

Danmark: Lov 15. april 1930 nr. 126 borgerlig straffelov.

Danmark: Lov 24. juni 2005 nr. 546 sunnhedsloven.

Danmark: Lov 21 desember 2010 nr. 1549 om ændring af straffeloven og retsplejeloven.

Danmark: Lov 12. juni 2013 nr. 604 om Politiet Efterretningstjeneste (PET).

Danmark: Lov 27. april 2017 nr. 410 om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger (retshåndhævelsesloven).

Danmark: Lov 23. mai 2018 nr. 502 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven).

Storbritannia, Skottland: The children Act 1989.

Storbritannia, Skottland: The Crime and Disorder Act 1998.

Storbritannia, Skottland: The Domestic Abuse (protection) Act 2021.

Sverige: Offentlighets- och sekretteslagen (2009:400).

Sverige: Myndighetsförordningen (2017:515).

Juridisk litteratur

Anne Kjersti Befring, Helseretten (2022 Cappelen Damm Akademisk).

Anne Kjersti Cecelia Befring, Karnov lovkommentar: Helsepersonelloven – hpl 1999.

Lee A Bygrave og Luca Tosoni, «Article 4 (11) Consent» i Christopher Kuner mfl. (red.) *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A commentary* (Oxford University Press 2020).

Lasse Højlund Christensen og Kristian Torp, Karnov lovkommentar til retsplejeloven note 611, Karnov Denmark.

Jon Sverdrup Efestad og Camilla Selman, Taushetsplikt i forvaltningen (Universitetsforlaget 2021).

Jon Sverdrup Efestad, Omar Saleem Rathore, Camilla Selman, Marius Stub og Christoffer Conrad Eriksen, Forvaltningsloven. Lovkommentar (Universitetsforlaget 2024).

Morten Holmboe, Tale eller Tie (Gyldendal 2017).

Morten Holmboe, Taushets- og opplysningsplikt i helsesektoren – menneskerettighet mot menneskerettighet. I Henriette Sinding Aasen og Marianne Klungland Bahun (Red.), *Menneskerettigheter i helse- og omsorgstjenesten* (Universitetsforlaget 2022).

- Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere (Djøf Forlag 2023).
- Selma Kjellemo, Statens positive plikter til å beskytte mot vold i nære relasjoner: EMDs Storkammerdom i saken Kurt v. Austria. Lovdata Pro – (LD-2022-1). <https://lovdata.no/pro/JUS/kjellemo-s-2022-01>.
- Waltraut Kotschy, «Article 6 Lawfulness of processing», i Christopher Kuner mfl. (red.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary* (Oxford University Press 2020) s. 595.
- Martin Mindestrømmen, Fare, risiko og farlighet – En analyse i kontekst av strafferettslige særreaksjoner i norsk rett. (Karnov Group 2025).
- Tor-Geir Myhrer, Politiloven: Lovkommentar. Universitetsforlaget Juridika 2024.
- Jon Reidar Nilsen, Politiets kriminalitetsforebyggende arbeid – gode intensjoner, men svakt rettslig fundert. I Spesialenheten for politisaker (Red.), Årsrapport 2020 s. (2021) 8–13.
- Eva Smith, Kommenteret retsplejelov. Bind 1–4 (Anmeldelse). Juristen, 1990 (5), 231 s. 403.
- Inger Marie Sunde, Bør rettssikkerheten i politiets kriminalitetsforebyggende arbeid styrkes? *Tidsskrift for strafferett*, 2020 20(1), 3-5. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-9537-2020-01-01>.
- Kai Spurkland, Politiloven. Karnov lovkommentar 2025.
- Lisbeth Fullu Skyberg, «Overgrep i unges nære relasjoner – et regelrom?» I Jørn Jacobsen (Red.), *Fra retts gode til straff: fem strafferettslige studier* (Karnov Group 2023).
- Marius Stub, Karnov lovkommentar: Forvaltningsloven, 2025.
- Torje Sunde, Jon Lunde og Ida Sørebo, EØS-lovgivningen. Fra EU-rett til EØS-rett og norsk rett, (Universitetsforlaget 2023) s. 174.
- Åste Marie Bergseng Skullerud mfl., Personvernforordningen. Lovkommentar, Artikkel 4. Definisjoner, Juridika.
- Ingrid Løining Ørum, Hva med kjærestene? Oppfyller Norge plikten til å kriminalisere mishandling av kjæresten etter Istanbulkonvensjonen? *Tidsskrift for strafferett*, 2023 23(3), 185–207. <https://doi.org/10.18261/strafferett.23.3.1>.
- Ingrid Løining Ørum, Professionals' Responses to Aggravated Intimate Partner Violence: A Study of the Norwegian Duty to Avert in Criminal Case Documents. *Bergen Journal of Criminal Law & Criminal Justice*, 2025 13(2), 38–70. <https://boap.uib.no/index.php/BJCLCJ/article/view/4680>.

Litteratur

- Adam Crawford, The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships (Oxford University Press 1999).
- Anders Bakken, Ungdata 2025. Nasjonale resultater (NOVA Rapport 4/25) (NOVA 2025).
- Birgitte P. Haanshuus og Øyvind Bugge Solheim, The community impact of terrorism: The case of the 2022 Pride terrorist attack in Norway. *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression* 2025. <https://doi.org/10.1080/19434472.2025.2597406>.
- Cécile Rousseau mfl., Ideological and Nihilistic Violence in Adolescents Referred to a Specialized Clinic for Violent Extremism. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice* 67.2 (2025): 30–48.
- Charlotte Tandberg og Jacob Aasland Ravndal, Evalueringen av politiets radikaliseringskontaktordning (Politihøgskolen 2023).
- Chris Ansell og Alison Gash, Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2007 18(4), 543–571. doi:10.1093/jopart/mum032
- Christer Mattsson, Caught between the urgent and the comprehensible. Professionals' understanding of violent extremism. *Critical Studies on Terrorism*, 2018 11(1), s. 111–129.
- Elisabeth Myhre Lie, *I forkant. Kriminalitetsforebyggende politiarbeid* (Gyldendal Akademisk 2011).
- Elisiv Bakketeig, Jane Dullum og Kari Stefansen, Samarbeid i saker om vold og overgrep: Mot en hybridisering av hjelpetjenestene? *Tidsskrift for velferdsforskning Årgang 22, nr. 3-2019, s. 198–212*.
- Heidi Mork Lomell og Helene Oppen Ingebrigtsen Gundhus, Kriminalitetsforebygging – teorier og praksiser (Universitetsforlaget 2024).
- Helene Ingebrigtsen Gundhus, «Forebyggende politiarbeid – i spennet mellom kriminalitetskontroll og trygghet i Paul Larsson, Helene Ingebrigtsen Gundhus og Rolf Granér (red.), *Innføring i politivitenskap* (Cappelen Damm Akademisk 2025).
- Ingrid Sahlin, *Brotsprevention som begrep och samhällsfenomen* (Arkiv förlag 2000).
- Katrine Fangen og Åshild Kolås, The «Syria traveller». Reintegration or legal sanctioning? *Critical Studies on Terrorism*, 2016 9(3), s. 414–432, doi: 10.1080/17539153.2016.1192260.

- Kristin Engh Førde, Arnfinn J. Andersen og Per Moum Hellevik, *Bekymringsarbeidet. Politiets forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme* (Cappelen Damm Akademisk 2023).
- Mariam Arain, mfl. *Maturation of the adolescent brain. Neuropsychiatric disease and treatment* vol. 9 (2013): 449–61. doi:10.2147/NDT.S39776.
- Marit Egge og Helene I. Gundhus, «Social crime prevention in Norway» i Patrick Hebberecht og Evelyne Baillergeau (red.), *Social crime prevention in late modern Europe. A comparative perspective* (VUB Press 2012).
- Martin Nøkleberg, Helene Ingebrigtsen Gundhus, Evelyn Dyb og Stian Lid, *Evaluerer av SaLTo-samarbeidet: Forutsetninger for effektivt tverretattlig og tverrfaglig samarbeid* (Universitetet i Oslo 2022).
- Mette Løvgren, Lars Roar Frøyland, Sigurd Eid Jacobsen, Asle Høgestøl, Andreas Kotsadam og Olav Laug Bjørnebekk, *Nasjonal trygghetsundersøkelse 2024 NOVA Rapport 6/25*. (NOVA 2025). <https://hdl.handle.net/11250/5275696>.
- Michael Lipskey, *Street Level Bureaucracy* (Russell Sage Foundation 2010) s. 11.
- Oluf Gøtzsche-Astrup, Lasse Lindekilde, Anna Maria Fjellman, Tore Bjørge, Randi Solhjell, Håvard Haugstvedt, Jennie Sivenbring, Robin Andersson Malmros, Mari Kangasniemi, Tanja Moilanen, Ingvild Magnæs, Tina Wilchen Christensen, Christer Mattsson, *Trust in inter-agency collaboration: The role of institutional logics and hybrid professionals. Journal of Professions and Organization*, vol 10, (1), 2023, s. 65–79, <https://doi.org/10.1093/jpo/joac022>.
- Peter Scharff Smith og Thomas Ugelvik, «Introduction: Punishment, Welfare and Prison History in Scandinavia» i Peter Scharff Smith og Thomas Ugelvik (red.), *Scandinavian Penal History, Culture and Prison Practice: Embraced By the Welfare State?* (Palgrave Macmillan London 2017).
- Rachel Robbins, Rachel mfl., «Domestic violence and multi-agency risk assessment conferences (MARACs): a scoping review.» *The journal of adult protection* 16.6 (2014): 389–398.
- Randi Solhjell, Jennie Sivenbring, Mari Kangasniemi, Hanna Kallio, Tina Wilchen Christensen, Håvard Haugstvedt og Ingvild Magnæs Gjelsvik, *Experiencing Trust in Multiagency Collaboration to Prevent Violent Extremism: A Nordic Qualitative Study. Journal for Deradicalisation* 2022 32, s. 164–91.
- Rik Peeters, *The Preventive Gaze. How Prevention Transforms Our Understanding of the State*. Eleven International Publishing s. 27.
- Ross Homel og Lisa Thomsen, *Developmental crime prevention* (Routledge 2017).
- Simone Gad Kjeld, Lisbeth Sund og Susan Andersen, *Kartlegging av den islandske modellen – Familie, venner og fritid som beskyttende faktorer for unges rusbruk* (Statens Institut for Folkesundhed 2022).
- Stian Lid og Geir Heierstad, «Kommunal skreddersøm eller one size fit all? Den norske kommunen som velferdsleverandør og terrorkontrollør» i Stian Lid og Geir Heierstad (red.), *Forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme* (Gyldendal Norsk Forlag 2019).
- Stian Lid og Geir Heierstad, «Norske handlemåter i møtet med terror. Den gjenstridige forebyggingen nå og i framtiden» i Stian Lid og Geir Heierstad (red.), *Forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme* (Gyldendal Norsk Forlag 2019).
- Stian Lid og Geir Heierstad, «Samhandling og samrøre, eller kunsten å kjenne sin plass» i Stian Lid og Geir Heierstad (red.), *Forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme* (Gyldendal Norsk Forlag 2019).
- Stian Lid og Tina Wilchen Christensen, *Risikovurderinger og reintegrering av radikalisererte individer i Norden* (NIBR/OsloMet 2023).
- Therese Andrews og Ann Kristin Eide, *Mellom hjelp og straff – fungerer nye straffereaksjoner for ungdommer etter intensjonen?* Rapport fra Nordlandsforskning 2019.
- Tom Christensen og Per Laegreid, *The whole-of-government approach to public sector reform. Public Administration Review*, 2007 67(6), s. 1059–1066. doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00797.
- Torbjørn Skardhamar, «Lovbrytere» i Heidi Mørk Lomell og May-Len Skilbrei (red.) *Kriminologi* (Universitetsforlaget 2024) s. 91–107.
- Tore Bjørge, *Forebygging av kriminalitet* (Universitetsforlaget 2015).

Nettsider og andre kilder

Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Høring av forslag til ny lov om særskilt innsats mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-til-ny-lov-om-sarskilt-innsats-mot-negativ-sosial-kontroll-og-aesmotivert-vold/id3122213/>.

- Artikkel 29-arbeidsgruppen for beskyttelse av personopplysninger, Retningslinjer for vurdering av personvernkonsekvenser og beslutning om behandlingen kan «medføre en høy risiko» relatert til formålet i 2016/679. Tilgjengelig på: <https://www.datatilsynet.no/globalassets/global/dokumenter-pdferskjema-ol/regelverk/edpbartikkel29gruppen/Veileder-i-vurdering-av-personvernkonsekvenser-wp-248-norsk.pdf>.
- Barne- og familiedepartementet, Tildelingsbrev til Bufdir 2024 oppdrag 7 i tillegg 2 til Bufdirs tildelingsbrev den 06.05.2024. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/contentassets/e3c03f39789d433a9ade95467740b6ab/tildelingsbrev-til-bufdir-2024-tillegg-nr.-2.pdf>.
- Barneombudet, Hvordan gjøre gode vurderinger av barnets beste? Tilgjengelig på: <https://www.barneombudet.no/barns-rettigheter/barnets-beste>.
- Bedre tverrfaglig innsats. BTI-veileder. Tilgjengelig på: <https://bokmal.bedreinnsats.no/bti-modellen/?bid=397>.
- Bergen kommune, TOT – Tverrfaglig operativt team for radikaliserings og ekstremisme, tilgjengelig på: <https://www.bergen.kommune.no/innbyggerhjelpen/helse-og-omsorg/barnevern-og-foreldrestotte/stotte-til-familier-og-ungdom/radikaliserings-og-ekstremisme-og-innspill-fra-TOT-i-mote-med-ekspert-gruppa-19.-desember-2025>.
- Bufdir, Veileder om vold og overgrep for Tryggest-Est-kommuner og helsesektoren. Tilgjengelig på: https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/tryggest__veileder_for_tryggest_kommuner/.
- Bufdirs retningslinjer for barnevernets ansvar for barn som begår lovbrudd punkt 4. Tilgjengelig på: Lovbrudd: Retningslinjer for barnevernets ansvar for barn som begår lovbrudd | Bufdir.
- Cambridge Dictionary, Situationship. Tilgjengelig på: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/situationship>.
- CDE, Håndbog vurderingsværktøj til anvendelse ved bekymring for ekstremisme. Tilgjengelig på: <https://stopekstremisme.dk/filer/haandbog-til-vurderingsvaerktoej.pdf>.
- Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings Recommendation CP(2017)30 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Norway.
- Council of Europe Treaty Series, Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence.
- Det Norske Akademis Ordbok, Forebygge. Tilgjengelig på: <https://naob.no/ordbok/forebygge>.
- EDPB, Guidelines 05/2020 on consent under Regulation 2016/679 Version 1.1.
- EU-kommisjonen, Assessment of the EU member states rules on health data in the light of the GDPR. 2021. Tilgjengelig på: https://health.ec.europa.eu/system/files/2021-02/ms_rules_health-data_en_0.pdf.
- European Commission, Directorate-General for Translation 2011, English Style Guide. A handbook for authors and translators in the European Commission. (Syvende utgave).
- EUROPOL Operations Directorate, Operational and Analysis Centre, Intelligence Notification – Ref. No.: 06/2025, The rise of online cult communities dedicated to extremely violent child abuse.
- EUROPOL, Law enforcement targets online cult communities dedicated to extremely violent child abuse. Tilgjengelig på: <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/law-enforcement-targets-online-cult-communities-dedicated-to-extremely-violent-child-abuse>.
- Folketingets Ombudsmann, FOB nr. 88.233.
- Folketingstidende 1989–1990 Tillæg A, spalte 3849–50.
- Folketingstidende 1989–90, tillæg A, spalte 3852.
- Folketingstidende 2013–14, tillæg A, L 112 som fremsat.
- Folketingstidende tillæg A Lovforslag nr. L 150 Forslag til Lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love s. 11.
- Forebygging, tilskudd til systematisk identifikasjon og oppfølging av utsatte barn. Tilgjengelig på: <https://www.forebygging.no/BTI/Tilskudd-til-systematisk-identifikasjon/>.
- General comment No. 25 (2021) on children's rights in relation to the digital environment GC-2021-25-CRC.
- GREVIO, Baseline evaluation report by GREVIO published on 25 November 2022. Tilgjengelig på: <https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-30-report-norway-eng-pour-publication/1680a923f8>.
- Helene I. Gundhus, Marit Egge, Jon Strype, Tor-Geir Myhrer, Modell for forebygging av kriminalitet? Evaluering av Samordning av Lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT). (PHS 2008). Tilgjengelig på: <https://konfliktraadet.no/content/uploads/2021/05/SLT.pdf>.

- Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, Høring – forslag til endringer i psykisk helsevernloven m.m. om utveksling av opplysninger mellom helse-tjenesten og politiet og PST om personer med psykiske lidelser og antatt voldsrisiko. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-endringer-i-psykisk-helsevernloven-m.m/id3114201/>.
- Helsedirektoratet, Bufdir og konfliktrådet, Tverrsektorielt samarbeid og velferdstjenestenes deltakelse under gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Tilgjengelig på: <https://kudos.dfo.no/documents/67409/files/35631.pdf>.
- Helsedirektoratet, helsepersonelloven med kommentarer. Tilgjengelig på: <https://www.helsedirektoratet.no/rundskriv/helsepersonelloven-med-kommentarer/opplysningsplikt-m.v/-31.opplysninger-til-nodetater>.
- Helsedirektoratet, Vedlegg 1. Etablerte samhandlingsstrukturer. Tilgjengelig på: <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/tverrsektorielt-rusforebyggende-arbeid-blant-barn-og-unge/vedlegg/vedlegg-1.etablerte-samhandlingsstrukturer>.
- IMY, Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete, tilgjengelig på: <https://www.imy.se/globalassets/dokument/rapporter/vagledning-for-integritetsanalys.pdf>.
- Justis- og beredskapsdepartementet, Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme (2024).
- Justis- og beredskapsdepartementet, Høring – Rapport fra ekspertgruppen om tiltak for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-rapport-fra-ekspertgruppen-om-tiltak-for-barn-som-begar-gjentatt-eller-alvorlig-kriminalitet/id3099180/>.
- Justis- og beredskapsdepartementet, Høringsnotat Ny personopplysningslov – Gjennomføring av personvernforordningen i norsk rett.
- Justis- og beredskapsdepartementet, Rapport fra arbeidsgruppe for utarbeidelse av forslag til forskrifter om informasjonsdeling og -behandling i a-krimisamarbeidet, Forslag til forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger m.m. i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (akriminformasjonsforskriften).
- Justis- og beredskapsdepartementet, Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen – en veileder.
- Justisministeriet, Behandling af personoplysninger i SSP-samarbejdet (2018). Tilgjengelig på: https://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Data-beskyttelse/endelig_vejledning_om_ssp.pdf.
- Justisministeriet, Vejledning om udveksling af personoplysninger som led i indsatsen mod radikaliserings og ekstremisme Med særligt fokus på infohusene August 2020.
- Justisministeriet, Vejledning om kriminalforsorgens samarbejde med de sociale myndigheder og politiet som led i indsatsen i forbindelse med dømte personers løsladelse (KSPsamarbejdet) og om videregivelse af oplysninger i forbindelse med samarbejdet VEJ nr 90 af 17/11/2011.
- Komité for barnets rettigheter, General comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system GC-2019-24-CRC.
- Koordineringsenheden mot menneskehandel (KOM) og Line Ruud Vollebæk (2024). Ungdom utnyttet til kriminalitet: Kunnskap og praktiske råd for fagpersoner som jobber med ungdom. RVTS Øst og SaLTo-sekretariatet i Oslo kommune.
- Kripos, Drap i Norge 2015-2025. Nasjonal drapsoversikt. Tilgjengelig på: <https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/drap/nasjonal-drapsoversikt-2025.pdf>.
- L 79 Forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Udveksling af oplysninger som led i politiets samarbejde med de sociale myndigheder og psykiatrien).
- Länsstyrelsen Stockholm, Preventionspaketet. Tilgjengelig på: <https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/samhalle/social-hallbarhet/preventionspaketet.html>.
- MARAC i Cheshire West and Chester, Informasjonsdelingsprotokoll. Tilgjengelig på: <https://www.cheshirewestandchester.gov.uk/asset-library/high-risk-information-sharing-protocol-and-marac-operating-protocol-1.pdf>.
- Nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemming, Midler til TryggEST. Tilgjengelig på: <https://naku.no/aktivitet/midler-til-tryggest-modellen>.
- Oslo kommune, Grorudmodellen – Delprogram oppvekst og utdanning. Tilgjengelig på: <https://www.oslo.kommune.no/fag-og-utviklingsprosjekter/omradesatsingen-prosjekter/delprogram-oppvekst-og-utdanning/gro-rudmodellen/>.
- Oslo kommune, Oslomodell for én-til-én oppfølging. Tilgjengelig på: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13543496-1749796909/>

- Tjenester og tilbud/Politikk og administrasjon/Salto – sammen lager vi et trygt Oslo/ Rapporter og veiledere/Oslomodell for %C3%A9n-til-%C3%A9n oppf%C3%B8lgning.pdf.
- Oslo kommune, veileder Utenfor boksen – innenfor lovverket. Tilgjengelig på: <https://www.oslo.kommune.no/get-file/1135851/cc6c745bf5fa6f81f9049c615560d3e6c768851b80fd302504a616cda45b2085>.
- Oslo politidistrikt, Høringssvar – vurdering av oppgavefordeling mellom bydelene og kommunen sentralt. Tilgjengelig på: https://einn-syn-fillager-api.api.oslo.kommune.no/fil?virk-somhet=976819837&fil-navn=f9a802774d0542218c48fef62196fe83_8f93204eb59d7efa100d1c266658f169.pdf.
- Politidirektoratet og Oslo Politidistrikt 2023: Hatkriminalitet i Norge 2023 <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter-strategier-og-horinger/oslo/rapporter/anmeldt-hatkriminalitet-oslo/hatkriminalitet-i-norge-2023.pdf>.
- Politiet, Politiets trusselvurdering 2026. Tilgjengelig på: <https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/politiets-trusselvurdering-ptv/politiets-trusselvurdering-2026.pdf>.
- Politiets sikkerhetstjeneste, Oppsummering av PSTs evaluering etter drapet på Kampen 24. august 2025. Tilgjengelig på: <https://kudos.dfo.no/documents/483342/files/49815.pdf>.
- PSP- Et tversektorielt samarbeide mellom politi, sociale myndigheter og psykiatri – inspiration til organiseringen side 3. Tilgjengelig på: https://dkr.dk/media/7060/psp_pjece.pdf.
- PST, Ekstremister. Tilgjengelig på: <https://www.pst.no/kunnskapsbank/hvem-truer-norge/ekstremister/>.
- PST, Nasjonal trusselvurdering 2026. Tilgjengelig på: <https://www.pst.no/trusselbilde/norsk-trusselvurdering/nasjonal-trusselvurdering-2026/>.
- Rambøll, Ny og felles ramme for SSP-samarbeidet. Tilgjengelig på: <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2020/12/Ny-og-faelles-ramme-for-SSP-samarbejdet.pdf>.
- Regeringens proposition 2024/25:180 Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse Prop. 2024/25:180 side 1. Tilgjengelig på: <https://www.regeringen.se/contentassets/99db3c10e5444311b4e21542f69aad55/okat-informationsutbyte-mellan-myndigheter-en-ny-sekretessbrytande-bestammelse-prop.-202425180.pdf>.
- Riksdagen, Beslut i korthet – Riksdagsbeslut 26 februari. Tilgjengelig på: <https://www.riksdagen.se/sv/utskick-bik/2025/feb/26/riksdagsbeslut-26-februari/>.
- Riksdagen, Lag (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Tilgjengelig på: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2025170-om-skyldighet-att-lamna-uppgifter_sfs-2025-170/.
- SafeLives, Dash Resources, tilgjengelig på: <https://safelives.org.uk/resources-for-professionals/dash-resources/>.
- SafeLivesUK, Multi-agency risk assessment conferences, tilgjengelig på: <https://safelives.org.uk/about-domestic-abuse/domestic-abuse-response-in-the-uk/what-is-a-marac/>.
- Sivilombudets uttalelse SOM-2015-3400.
- Sivilombudets uttalelse SOM-2017-2322.
- SLT-håndboken. Tilgjengelig på: <https://konflikttraadet.no/content/uploads/2021/06/SLT-handboken-juni-2021.pdf>.
- SSB, 08631: Anmeldte lovbrudd, etter type fornærmet og lovbruddsgruppe. Antall 2004–2024. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/statbank/table/08631>.
- SSB, 08638: Personoffer for anmeldte lovbrudd, etter type hovedlovbrudd og kjønn. Antall 2004–2024. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/statbank/table/08638>.
- SSB, 09412: Siktete personer, etter antall lovbrudd og alder. Absolutte tall 2002–2024. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/statbank/table/09412>.
- SSB, 09416: Siktete personer, etter hovedlovbruddsgruppe, type hovedlovbrudd og alder. Absolutte tall 2002–2024. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/statbank/table/09416>.
- SSB, 09420: Siktete personer, etter kjønn, alder, statistikkvariabel, år, hovedlovbruddstype og politiets avgjørelse 2002–2024. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/statbank/table/09420>.
- Stiftelsen SOR, Tryggest. Tilgjengelig på: <https://stiftelsen-sor.no/nyheter/item/tryggest-vern-av-risikoutsatte-voksne-2>.
- UiT Norges arktiske universitet, U16 sin mentorordning i Tromsø kommune vekker forskningsinteresse. Tilgjengelig på: https://uit.no/nyheter/forskerhjornet/790235/u16_sin_mentorordning_i_tromso_kommune_vekker_for.
- UN Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the seventh periodic report of Norway. CRC/C/NOR/C/7 22. juli 2025.

United Nations Office on Drugs and Crime, Global Study on Homicide (FN 2023). Tilgjengelig på: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>.

Zpirit, Digital BTI-veileder. Tilgjengelig på: <https://zpirit.no/prosjekt/digital-bti-veileder-i-bruk-av-over-100-norske-kommuner/>.

Norges offentlige utredninger 2025

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2025: 4 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2025
NOU 2025: 5 Kvinners arbeidshelse

Forsvarsdepartementet:

NOU 2025: 9 Nederlaget – Norge i Afghanistan
2015–2021

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2025: 2 Samfunnsvern og omsorg
NOU 2025: 8 Folkehelse – verdier, kunnskap og
prioritering

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2025: 2 Samfunnsvern og omsorg
NOU 2025: 6 Samboerloven

Klima- og miljødepartementet:

NOU 2025: 3 Ny kulturmiljølov

Kommunal- og distriktsdepartementet:

NOU 2025: 10 Teknisk beregningsutvalg for
kommunal og fylkeskommunal økonomi

Kultur- og likestillingsdepartementet:

NOU 2025: 7 Musikklandet

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2025: 1 Felles ansvar, felles gevinst

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2025: 11 Revidert konkurranselov

Utenriksdepartementet:

NOU 2025: 9 Nederlaget – Norge i Afghanistan
2015–2021

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 06/2026