

ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
25/3348

Vår referanse
25/05669-2

Dato
08.12.2025

Høringsuttalelse - ny lov om særskilt innsats mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold

1. Innledning

Datatilsynet viser til brev datert 10. oktober 2025 med oversendelse av høringsnotat med forslag til en ny lov for å regulere den særskilte innsatsen mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold. Høringsnotatet inneholder også et forslag til forskrift om behandling og deling av personopplysninger, som skal hjemles i den foreslåtte loven.

Under følger vår høringsuttalelse, som retter seg mot de delene av forslaget som berører personvern.

2. Oppsummering og overordnede merknader

Av høringsbrevet fremgår det at «*[f]ormålet med lovforslaget er å etablere et tilfredsstillende rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger blant de offentlige organene som yter den særskilte innsatsen mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold. Forslaget skal i tillegg etablere et tydelig rettslig grunnlag for deling av taushetsbelagte opplysninger mellom disse offentlige organene, og til det øvrige tjenesteapparatet, der det er nødvendig for å yte den særskilte innsatsen.*» Lovforslaget bygger på anbefalinger fra en ekstern utredning som er lagt ved høringsnotatet.

I tillegg vil lovforslaget etablere et rettslig rammeverk for den offentlige særskilte innsatsen mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold, herunder definisjoner av viktige begreper på området.

Datatilsynet er positiv til at det skal etableres et rettslig rammeverk i lov og forskrift knyttet til dette arbeidet.

Vi ser videre store fordeler med at høringsforslaget også legger frem utkast til forskrift til loven samtidig med selve lovforslaget. På denne måten er det lettere for både høringsinstanser og lovgiver å få et mer konkret overblikk over omfanget av den behandlingen og delingen som forslaget legger opp til. Det gjør det også lettere å vurdere de personvernmessige konsekvensene av forslaget.

Datatilsynet har likevel en del merknader til forslaget slik det er utformet i dag. Våre kommentarer kan oppsummeres slik:

- Forslaget vil etter Datatilsynets syn medføre et stort inngrep i personvernet, og ha store personvernkonsekvenser for de personene som er omfattet av den foreslåtte loven. Dette gjelder særlig for en stor gruppe tredjepersoner.
- Lovens formål og formålene med behandling og deling av (taushetsbelagte) personopplysninger er vidt formulert i forslaget. Datatilsynet viser til at både personvernforordningen og våre menneskerettslige forpliktelser setter kvalitative krav til utformingen av det rettslige grunnlaget som skal vedtas.
- Det er positivt at ivaretagelse av personvern er nevnt i lovens formålsbestemmelse. Datatilsynet vil likevel fremheve behovet for at det gjøres tilfredsstillende vurderinger av personvernkonsekvenser, og at regelverket om mulig tar inn sentrale personverngarantier som blant kan ivareta hensynet til forholdsmessighet, rettferdighet og åpenhet.
- Datatilsynet savner en nærmere vurdering av politiets rolle i høringsnotatet. Vi mener det er nødvendig med en avklaring rundt hvordan dette regelverket skal forstås opp mot reglene som gjelder for behandling av personopplysninger til politimessige formål i politiregisterloven.
- Samlet sett mener Datatilsynet at forslaget ikke inneholder en tilstrekkelig omfattende og utfyllende vurdering av personverninngrepet og personvernkonsekvensene, særlig knyttet til barn. Vi mener blant annet at det er en for kort vurdering av personverninngrepet for de utsatte, og en mangelfull vurdering av personvernkonsekvensene for de berørte tredjepersonene.

3. Datatilsynets kommentarer

3.1. Kravene til lovregulering, formålsangivelse og nødvendighet

Høringsnotatet legger opp til at det rettslige grunnlaget for behandlingen av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 6 vil være nr. 1 bokstav e). Vi er enige i at den behandlingen som utføres av de organene som omfattes av lovforslaget kan forankres i nevnte grunnlag i personvernforordningen. Datatilsynet er også enig i at samtykke ikke vil være et egnet rettslig grunnlag etter personvernregelverket, særlig for tredjepersoner. Slik vi ser det er det likevel fordelaktig at lovutkastet legger opp til at innhenting av de utsattes personopplysninger hovedsakelig skal skje i samråd med de utsatte selv.

For å benytte artikkel 6 nr. 1 bokstav e) som behandlingsgrunnlag er det videre et krav om et supplerende rettsgrunnlag i nasjonal rett, jf. artikkel 6 nr. 3. Vi presiserer at det ikke er tilstrekkelig at det fastsettes en bestemmelse som gir grunnlag for behandling og deling av personopplysninger i seg selv. Forordningen og fortalepunkt 41 stiller også opp noen ytterligere kvalitetskrav til det supplerende rettsgrunnlaget. Fortalepunktet viser blant annet til at det rettslige grunnlaget må være tydelig, presist og forutsigbart. Også av hensyn til legalitetsprinsippet er det viktig at jo mer inngripende et inngrep fra myndighetene er, jo klarere og tydeligere må inngrepet forankres i lov. Lignende krav til lovhjemmel, så vel som til formål og nødvendighet (herunder forholdsmessighet), følger blant annet av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 og Grunnloven § 102.

Ut fra den behandlingen som forslaget skal omfatte er det nødvendig at behandlingen reguleres i formell lov med tydelige rammer. Vi mener videre at det er riktig at behandlingsgrunnlagene for denne særskilte innsatsen fastsettes i et felles regelverk, og ikke som spredte bestemmelser i det enkelte organs særlovgivning. Etter vårt syn vil det tydeliggjøre for alle aktører at reglene som fremgår av denne loven og forskriften kun knytter seg til den særskilte innsatsen, og ikke omfatter øvrige roller eller oppgaver som organet ellers har.

Personvernkonsekvensene av forslaget vil være omfattende for særlig tredjepersoner, og en stor del av de opplysningene som behandles og deles vil være særlige kategorier av personopplysninger. Det er positivt at forslaget kommer med presiseringer i forskrift av blant annet hvilke organer som kan behandle og dele personopplysninger etter loven og hvilke opplysninger som kan deles.

På den annen side kan vi ikke se at forhold rundt blant annet oppbevaring og lagringstid samt sammenstilling av opplysninger verken er omtalt i høringsnotatet eller regulert i regelforslaget. Den eksterne utredningen har en drøftelse av forhold rundt informasjonsplikten som fremgår av personvernforordningen artikkel 14. Vi mener likevel at forslaget samlet sett mangler en bredere og mer inngående vurdering av øvrige forhold rundt de registrertes rettigheter. Slik vi ser det burde forslaget også hatt med en vurdering av kravet til forholdsmessighet, og da særlig opp mot terskelen for deling av taushetsbelagte opplysninger.

Oppsummert anbefaler Datatilsynet at de nevnte forholdene utredes nærmere for å ivareta de kvalitetsmessige kravene som både personvernforordningen og våre menneskerettslige forpliktelser setter for regulering av det supplerende rettsgrunnlaget. Gitt at både formålet med loven, og adgangen til å både behandle og dele personopplysninger og taushetsbelagt informasjon er så vidt formulert, er det etter vårt syn nødvendig at det også oppstilles flere personverngarantier enn det som fremgår av dagens høringsforslag. Videre er oppgavene for de ulike organene som omfattes av forslaget brede og omfattende. For å sikre en lik og forholdsmessig praksis knyttet til praktiseringen av regelverket bør det utarbeides tydelige føringer og retningslinjer for de som skal bruke det foreslåtte regelverket.

3.2. Nærmere om lovens formål og formålene med behandling og deling av taushetsbelagte personopplysninger

3.2.1. Innledning

I den foreslåtte formålsbestemmelsen fremgår det at formålet med loven er å forebygge og hindre at personer blir utsatt for negativ sosial kontroll og æresmotivert vold, og gi nødvendig bistand. Videre skal loven sikre kvaliteten i den særskilte innsatsen og ivareta personvern.

Formålsbestemmelsen i forslaget angir et meget vidt anvendelsesområde. Ut fra de ulike oppgavene som er listet opp i lovforslaget § 3 er det forståelig at også formålsbestemmelsen blir vidt formulert. Vi mener likevel det er grunn til å bemerke at vide og relativt åpne formålsbestemmelser i seg selv kan åpne for at det vil være flere behandlinger av personopplysninger som kan tolkes inn under regelverket enn det som har vært intensjonen i forslaget.

Det er positivt at det fremkommer av formålsbestemmelsen at loven skal ivareta personvern. Likevel vil vi presisere at det er behov for å gjøre ytterligere vurderinger og utredninger for å sikre at ivaretagelsen av personvernet i dette regelverket faktisk er reell.

3.2.2. Formål med behandling av personopplysninger

Som nevnt har loven et vidt formål, og oppgavene til de ulike organene i den særskilte innsatsen er brede og omfattende. I lovforslaget § 4 vil de ulike organene kunne behandle personopplysninger der det er nødvendig for å utføre sine oppgaver etter loven § 3 første ledd, oppgaver relatert til disse oppgavene eller for å utføre oppgaver gitt i medhold av § 3 andre ledd.

Personvernforordningen, EMK og Grunnloven oppstiller som nevnt krav til reguleringens presisjon og formålsangivelse. Av personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b) fremgår det blant annet at personopplysninger kun skal samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles på en måte som er uforenelig med disse formålene.

Behandlingsformålene er vidt formulert i forslaget. Datatilsynet har forståelse for at det kan være vanskelig å sette tydelige kriterier som skal dekke behovet for å behandle personopplysninger innenfor alle saker som kan omfattes av denne særskilte innsatsen. Risikoen ved å sette opp kriterier som skal favne alle omstendigheter er at det blir både vagt og vanskelig å håndtere for de som skal bruke regelverket. Vår erfaring tilsier at vage formuleringer tidvis også kan ha motsatt effekt, ved at de som skal benytte hjemlene ikke bruker dem innenfor hele det tenkte anvendelsesområdet da de er redde for å gjøre feil.

Det kan også føre til at personvernkonsekvensene utilsiktet kan bli større enn strengt nødvendig. Vi tenker særlig for de tilfellene der opplysningene kommer inn på et tidlig stadium, er vage og det er stor usikkerhet rundt hvorvidt de vil omfattes av lovens formål. Slik

vi forstår høringsforslaget kan også slike opplysninger nå opp til terskelen om å være nødvendige å behandle.

Videre kan vi også se fordelene knyttet til blant annet effektivitet med at alternativet nødvendig for å utføre oppgaver «relatert til disse oppgavene» har samme terskel for behandling som for oppgaver som er i kjernen av den spesielle innsatsen. Likevel er det grunn til å være bevisst på at en slik vag formulering i praksis kan bli brukt utover sitt formål dersom grensene ikke er tydelig definert.

Oppsummert anbefaler Datatilsynet at det bør utredes nærmere om § 4 i lovutkastet skal oppstille ulike rammer eller terskler for når personopplysninger kan behandles sett opp mot de konkrete og aktuelle sakene.

3.2.3. Formål med deling av taushetsbelagte opplysninger

Når det gjelder forslagene rundt deling av taushetsbelagte opplysninger mener vi det er hensiktsmessig å dele opp våre tilbakemeldinger. Vi vil først komme med noen kommentarer knyttet til deling mellom de ulike organene i den særskilte innsatsen. Deretter vil vi si noe om forslaget til forskrift § 3 om deling med andre offentlige organer.

3.2.3.1. Til lovforslaget § 5 - Deling mellom de ulike offentlige organene

Lovforslaget § 5 sier at det er adgang til å dele opplysninger når det er nødvendig for å utføre oppgaver nevnt i § 4 første ledd. I høringsnotatet fremgår det at nødvendighetsvurderingen for deling skal forstås på samme måte som for behandling. Vi viser derfor til det vi har skrevet under punkt 3.2.2. Deling av informasjon vil føre til at enda flere personer og organer får personopplysninger. Vi mener derfor at det er grunn til å se nærmere på om det bør være ulike rammer eller terskler for når personopplysninger kan deles sett opp mot hva saken gjelder.

For det forhold at det ikke anses riktig eller mulig å angi ulike terskler eller kriterier for ulike oppgaver eller situasjoner, mener vi at reguleringen bør sikre at det alltid må gjøres en vurdering av om delingen er forholdsmessig. Vi viser herunder til ny forvaltningslov § 34 andre ledd som sier: «Opplysninger som er taushetsbelagte etter § 31, kan likevel ikke deles etter første ledd dersom delingen vil utgjøre et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder.»

En henvisning til forholdsmessighet vil virke bevisstgjørende, og kan også bidra til at personverninngrepet minimeres så langt som mulig. Dette er særlig viktig ettersom det er uttalt i høringsnotatet at den foreslåtte bestemmelsen skal gjøre det mulig å dele på et tidligere tidspunkt enn det regelverket for øvrig legger opp til i dag. Det vil etter vårt syn også kunne tydeliggjøre intensjonen i høringsnotatet om at det ikke skal deles mer enn det som er nødvendig for å oppnå formålet.

Videre er det i høringsnotatet vist til at grensene for deling i enkelte tilfeller vil kunne være lavere enn etter for eksempel reglene om avvergingsplikt i straffeloven § 196 og meldeplikten til barnevernet etter barnevernsloven § 13-2. Slik regelverksutkastet nå er utformet vil det for

eksempel være anledning til å behandle og dele taushetsbelagte opplysninger når det er nødvendig for å gi veiledning eller annen bistand til de står i fare for å bli utsatt for negativ sosial kontroll og æresmotivert vold. Begrepet «står i fare for å bli» vil etter sin ordlyd oppstille en lav terskel for når det vil kunne behandles eller deles personopplysninger mellom organer og til det øvrige tjenesteapparatet.

Datatilsynet mener at forslaget i praksis vil kunne gi rom for å dele opplysninger som det tidligere ikke har vært et rettslig grunnlag for å dele. Når en stor gruppe tredjepersoner vil kunne få behandlet sine personopplysninger etter denne loven, mener vi det bør fremgå tydeligere vurderinger i forarbeidene rundt den nedre grensen for når det vil være nødvendig å dele personopplysninger for å oppnå formålet.

3.2.3.2. Til forskriftsforslaget § 3 - deling med andre offentlige organer

Forskriftsforslaget omfatter en meget vid gruppe av offentlige organer. Departementet bør vurdere å ta inn en presisering av vilkåret for å dele etter denne bestemmelsen for å sikre at det ikke blir delt uforholdsmessig mange opplysninger. De som skal dele opplysninger etter denne bestemmelsen er vant til å ha klare rammer for delingen. Det kan være vanskelig å vite hva som er nødvendig å dele når det er så uklare rammer. Det fremgår av ordlyden og uttalelser i høringsnotatet at forslaget til forskrift § 3 kun kan benyttes for å dele fra de som nevnes i loven § 3, men ikke fra det øvrige tjenesteapparatet til disse organene. Departementet bør vurdere om det skal presiseres ytterligere i forslaget til forskrift for å tydeliggjøre at bestemmelsen ikke gir grunnlag for gjensidig utveksling av taushetsbelagte opplysninger innenfor de angitte formålene.

3.2.4. Særlig om politiets rolle og forholdet til politiregisterloven

Av de ulike offentlige organene som er omfattet av forslaget har også Politidirektoratet en rolle som medlem av det nasjonale tverretatlige kompetanseteamet. Behandling og deling av personopplysninger som politiet gjør på bakgrunn av politimessige formål reguleres av politiregisterloven, jf. politiregisterloven § 3.

Vi kan ikke se at forslaget i noen grad har tatt stilling til hvordan reglene i forslaget vil passe inn i nåværende regler i politiregisterloven for behandling og deling av opplysninger til politimessige formål. Forholdet til politiregisterloven må etter vårt syn utredes nærmere. Slik vi ser det bør det særlig klargjøres hvordan delingsbestemmelsen i lovforslaget § 5 skal virke sammen med de tydelige reglene som gjelder for politiet i dag.

3.3. Forslagets personverninngrep og personvernkonsekvenser

3.3.1. Forhold som påvirker personvernkonsekvensene av forslaget

Forslaget vil som nevnt etter Datatilsynets syn medføre et stort inngrep i personvernet, og ha potensielt store personvernkonsekvenser for de personene som er omfattet av den foreslåtte loven. Lovens formål er vidt beskrevet og oppgavene til de ulike organene er mange og brede. Videre vil den foreslåtte terskelen for når det er grunnlag for å både behandle og dele

personopplysninger i realiteten være lav da loven skal dekke et vidt spekter av ulike situasjoner og forhold.

Forslaget omfatter i tillegg en legaldefinisjon av begrepene «negativ sosial kontroll» og «æresmotivert vold». Som det også fremgår av høringsforslaget vil det være en glidende overgang mellom sosial kontroll og foreldrekontroll og den kontrollen som er negativ.

Datatilsynet mener det er positivt at høringsnotatet viser til de vurderingene som er gjort i NOU 2024:13 Lov og frihet kapittel 20 rundt grensene mellom negativ sosial kontroll, foreldreansvaret og barns rettigheter.

Fra et personvernperspektiv vil vi påpeke at manglende klare nedre grenser vil innebære en høy personvernrisiko for særlig tredjepersoner som blant annet foreldre til den utsatte. Det kan være vanskelig for denne gruppen å forstå når deres handlinger vil være innenfor definisjonene og dermed kan bli behandlet og delt i medhold av denne loven. Denne gruppen vil nødvendigvis heller ikke være kjent med at det skjer en behandling og/eller deling av opplysninger om personlige og familiemessige forhold, og dermed ha begrensede muligheter for å benytte seg av grunnleggende personvernrettigheter som retten til informasjon, innsyn og retting/sletting av opplysninger.

3.3.2. Hvordan personvernkonsekvenser er vurdert i forslaget

I høringsnotatet punkt 3.9 er personvernkonsekvensene beskrevet. Punktet tar hovedsakelig for seg de personvernkonsekvensene lovforslaget vil ha for de som direkte får råd og veiledning fra tjenestene. Det er blant annet vektlagt at aktørene som er omfattet av forslaget som hovedregel behandler personopplysninger bare dersom enkeltpersonene selv ønsker bistand, med mindre det foreligger avvergingsplikt eller meldeplikt. Departementet konkluderer med at personverninngrepet vil være forholdsmessig tatt i betraktning samfunnsnyttan av behandlingen og personverngarantiene forslaget oppstiller.

Personvernkonsekvensene for tredjepersoner er videre uttalt som store i høringsnotatet. Det blir likevel raskt konkludert med at også personverninngrepet for denne kretsen av personer vil være forholdsmessig.

Datatilsynet mener at det er en svakhet med forslaget slik det foreligger i dag at det ikke er gjort en mer omfattende og dyptgående vurdering av de ulike aspektene med personvernet til de personene som blir berørt. Vi savner blant annet vurderinger av hvordan organene skal forholde seg til seg til ulike personvernrettigheter og garantier når den som er utsatt eller tredjeperson er et barn. Barn har en rett på særskilt beskyttelse av sitt personvern.

Når det gjelder personvernkonsekvensene for tredjepersonene som omfattes av forslaget mener vi de er for kortfattet og lite konkret behandlet i høringsforslaget. Når det i forslaget pekes på at opplysninger i en tidlig kartleggings- og undersøkelsesfase både kan behandles og deles med en stor andel organer i det øvrige tjenesteapparatet, mener vi det er viktig at Stortinget som lovgiver blir forelagt konkret hvilke personvernkonsekvenser det vil ha for de som berøres.

3.3.3. Særlig om de registrertes rettigheter og betydning for personvernkonsekvenser

I den eksterne utredningen punkt 9.2 er det foretatt en overordnet drøftelse av de registrertes rett til informasjon etter personvernforordningen artikkel 14. Bestemmelsen regulerer denne rettigheten der den behandlingsansvarlige samler inn opplysninger fra andre enn den registrerte selv. Vi er enige i at unntaksbestemmelsene i artikkel 14 nr. 5 bokstav d) og personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav d) vil være relevante å vurdere i mange situasjoner som omfattes av loven. Vi vil likevel understreke viktigheten av at det alltid må gjøres en konkret vurdering av om unntakene kommer til anvendelse. Slike vurderinger er det særlig viktig at blir gjennomført ettersom retten til informasjon i realiteten vil påvirke mulighetene for utøvelsen av de øvrige rettighetene etter personvernforordningen.

Slik vi ser det bør den videre utredningen i større grad konkretisere de vurderingene som skal gjøres av særlig tredjepersonens rettigheter etter personvernregelverket. Dersom det kun blir foretatt skjematisk vurderinger av sentrale personvernrettigheter mener vi personvernkonsekvensene vil bli betraktelig større enn det som nå fremgår av forslaget.

3.3.4. Uklare forhold knyttet til behandlingsansvar

I forslaget til forskrift § 4 fremgår det at de offentlige organene som omfattes av forslaget vil være behandlingsansvarlige for egen behandling av personopplysninger. Personvernforordningen pålegger en del plikter for de behandlingsansvarlige, og oppstiller forventninger til klare ansvarsforhold ved behandling av personopplysninger. Vi savner derfor en nærmere vurdering i høringsforslaget rundt sentrale plikter, som blant annet ivaretagelse av den registrertes rettigheter, oppbevaring og lagring av personopplysninger som behandles i tråd med dette regelverkets formål. Vi ser en risiko for at det vil være vanskelig for de registrerte å vite hvem de skal kontakte. Det vil også kunne være uklart hvordan opplysninger skal registreres, lagres og slettes. Vi oppfordrer departementet til å ta stilling til disse problemstillingene i det videre lovarbeidet.

3.3.5. Vår oppsummering av personvernkonsekvensene ved forslaget

Datatilsynet mener at det er tydelig at behandlingen og delingen som vil skje etter dette forslaget vil innebære et stort inngrep i de berørte personenes personvern. Det gjelder særlig for alle tredjepersoner som vil få sine personopplysninger behandlet og delt. Med slike inngrep forutsetter vi at det ved utarbeidelsen av forslaget har vært foretatt en omfattende og tilfredsstillende vurdering av personvernkonsekvensene knyttet til lov- og forskriftsforslaget. Det vil også være nødvendig for at Stortinget som lovgiver kan ta veloverveide vurderinger av personvernkonsekvensene før loven vedtas.

Det er også viktig at det er tydeliggjort for lovgiver hvilke personvernkonsekvenser det kan få for både de utsatte og særlig tredjepersonene at en vedtakelse av forslaget vil innebære at de etablerte grensene for informasjonsdeling til det øvrige tjenesteapparatet på dette området blir endret.

Datatilsynet anbefaler videre at det lages nærmere rutiner og veiledninger for å gi de som skal bruke regelverket nærmere rammer som kan ivareta hensyn til blant annet likebehandling og ivareta personvernrettighetene til de registrerte.

3.4. Forholdet til innsynsrett og offentleglova

Vi bemerker at høringsnotatet ikke har vurdert eventuelle utfordringer som kan oppstå knyttet til innsyn etter offentleglova for opplysninger som behandles og deles etter den nye loven.

Datatilsynet mener dette er en praktisk problemstilling som det er verdt å være oppmerksom på. Det er klart at det vil være mye som kan unntas innsyn grunnet regler om taushetsplikt. Vi mener likevel at ikke alle opplysninger vil være taushetsbelagte, selv om de regnes som personopplysninger. Ved en deling mellom flere organer vil heller ikke opplysningene i utgangspunktet kunne unntas etter reglene om organinterne dokumenter etter offentleglova § 14.

4. Avsluttende merknader

Dersom noe er uklart, eller dere ønsker våre synspunkter utdypet, kan dere ta kontakt med Datatilsynet.

Med vennlig hilsen

Camilla Nervik
seksjonssjef

Stine Sorknes
juridisk seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer

Kopi til: DIGITALISERINGS- OG FORVALTNINGSDEPARTEMENTET (DFD)