



Arbeids- og inkluderingsdepartementet  
Kun levert digitalt på regjeringen.no

**Deres referanse:** 24/879  
**Vår referanse:** 2024/65  
**Dato:** 07/06/2024  
**Publikasjonsnr:** NIM-H-2024-024

## **NIMs høringsuttalelse – NOU 2024: 3 Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeidet**

### **1. Innledning**

Det vises til departementets høringsbrev datert 7. mars 2024, med frist for uttalelse til 7. juni 2024.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. Dette innebærer at NIM vil konsentrere kommentarene til menneskerettslige aspekter av kommisjonens arbeid.

Ekstremismekommisjonens utredning inneholder også analyser av forskjellige former for ekstremisme, de mekanismene som kan bevirke og motvirke ekstremisme, og ekstremismens konsekvenser. Disse faglige analysene utgjør en stor del av utredningen, og faller utenfor det som NIM har kompetanse til å vurdere. NIM vil likevel gi uttrykk for at utredningen fremstår som svært grundig, og som et velegnet fundament for det viktige arbeidet mot ekstremisme.

Cecilie Hellestveit var et av kommisjonens medlemmer. Hun er også tilknyttet NIM som spesialrådgiver (20%). Hun har ikke deltatt i arbeidet med denne høringsuttalelsen.

### **2. Menneskerettslige utgangspunkter**

Kommisjonen behandler menneskerettslige rammer i utredningens kapittel 3. NIM er enig i at arbeid med å forebygge og bekjempe ekstremisme og terror krever en balansegang mellom statens sikringsplikt på den ene siden, og vern mot urettmessige inngrep i individenes menneskerettigheter på den andre siden. Dette er et velkjent dilemma, av Den europeiske menneskerettsdomstol omtalt som faren for å «...undermine or even destroy democracy under the cloak of defending it».<sup>1</sup>

Plikten til å verne innbyggernes liv er en av statens mest fundamentale oppgaver, og retten til liv er beskyttet av Grunnloven § 93, EMK artikkel 2 og SP artikkel 6.

---

<sup>1</sup> Big Brother Watch and others mot UK, dom 13. september 2018, avsn. 308.

Forebygging og bekjempelse av ekstremisme kan lett medføre inngrep i privatlivet, slik kommisjonen beskriver i utredningens kapittel 3. Vi har ikke noe å tillegge denne fremstillingen.

Slik forebygging og bekjempelse kan også medføre inngrep i ytringsfriheten, beskyttet av Grunnloven § 100, EMK artikkel 10 og SP artikkel 19. Dette kan blant annet arte seg gjennom en nedkjølende effekt, ved at de som frykter å bli gjenstand for tiltak fra myndighetenes side unnlater å gi uttrykk for sine oppfatninger om for eksempel politiske temaer.

Etter NIMs syn er det grunn til å understreke disse effektene særlig. De opplysningene det er aktuelt å dele, er slike som er i ytringsfrihetens kjerne. Etter den foreslåtte forskriften, § 7, kan informasjonsdeling omfatte politisk oppfatning, religion og filosofisk overbevisning. Selv om formålet er å hindre ekstreme handlinger, forutsetter kommisjonen at myndighetene skal skaffe seg kunnskap og dele opplysninger om hvilke oppfatninger de aktuelle innbyggerne har om slike spørsmål.

Som kommisjonen er inne på, kan forebygging og bekjempelse av ekstremisme også ha en side til religionsfrihet og forsamlingsfrihet.<sup>2</sup>

I sin behandling av ytringsfriheten nevner kommisjonen at denne må sees i sammenheng med EMK artikkel 17 om at menneskerettighetene ikke skal misbrukes til å undergrave de prinsippene de er ment å beskytte. Etter EMDs praksis kan eksempelvis ekstremistiske ytringer og terrorpropaganda falle helt utenfor beskyttelsen etter artikkel 10, slik at det ikke er nødvendig å foreta ytterligere vurderinger.<sup>3</sup> Grunnloven § 100 har imidlertid ikke noe tilsvarende unntak som EMK artikkel 17. Man kan ikke basere seg på at Grunnloven § 100 overhodet ikke kommer til anvendelse, slik at det i prinsippet må foretas en konkret vurdering også hvor det foreligger ytringer med ekstremistisk innhold i vid eller snever forstand. Resultatet kan likevel bli det samme etter EMK og Grunnloven.

Deling av personopplysninger mellom offentlige etater vil også utgjøre et inngrep i personvernet, som er beskyttet av Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17.

Ved inngrep i menneskerettighetene må det foreligge en tilstrekkelig hjemmel, og inngrep må være forholdsmessige. Kommisjonen redegjør for at dersom inngrepshjemler baserer seg på begreper som eksempelvis «ekstreme aktiviteter», så må hjemmelsgrunnlaget inneholde så klare definisjoner at man unngår unødvendige eller uproporsjonale inngrep.

---

<sup>2</sup> Utredningen s. 46.

<sup>3</sup> Utredningen s. 45.

Etter EMK behøver ikke hjemmelsgrunnlaget å være formell lov. Etter Grunnloven § 100 er det imidlertid bare Stortinget som gjennom formell lov kan begrense ytringsfriheten. Ytringsfrihetskommisjonen av 1999 uttrykte dette slik:

«For det første foreligger et krav om forankring «i lov». Med lov menes i utgangspunktet formell lov. Dette innebærer ikke et absolutt forbud mot at begrensingen blir nærmere regulert i forskrift, men krever at det framgår av formell lov (forskriftshjemmelen) hvilke detaljer som nærmere kan reguleres i forskrift. Om klare rammer for forskriftskompetansen ikke framgår av formell lov, kan man vanskelig si at ansvaret er klart foreskrevet i lov.»<sup>4</sup>

Grunnlovens krav til lovhjemmel er altså strammere enn etter EMK artikkel 10, som av hensyn til common law-stater inneholder færre krav. Den varianten av grunnlovsbestemmelse som ble vedtatt i 2004 inneholder likevel ikke krav om at lovhjemmelen må være klarere enn det som ellers følger av legalitetsprinsippet.<sup>5</sup>

### **3. Ekstremismekommisjonen om ekstremisme og tiltak**

#### **3.1. Kommisjonens definisjoner av ekstremisme**

En menneskerettslig vurdering av hvilke tiltak som er nødvendige og akseptable ved bekjempelse av ekstremisme avhenger selvsagt av hvilken «ekstremisme» som bekjempes, og hvordan dette skal gjøres. Kommisjonens utredning inneholder alternative angivelser av begge deler.

Kommisjonen angir to definisjoner av ekstremisme, en *snever* og en *vid*.<sup>6</sup>

Den snevre definisjonen av ekstremisme avgrenses av *aksept av vold* for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål.

Den videre definisjonen inkluderer bevegelser, ideologier og strømninger som aktivt avviser og motarbeider *grunnleggende menneskerettigheter og demokrati*.

#### **3.2. Nivåer av forebygging og bekjempelse**

Tiltak mot ekstremisme er av kommisjonen kategorisert på forskjellig måter. En av inndelingene er basert på en beskrivelse av forebygging og bekjempelse over 5 nivåer, fra helt generelle samfunnsbyggende tiltak, til tiltak overfor enkeltpersoner som oppfattes som ekstreme, slik:

- 1) *Byggende* tiltak, som skaper gode og inkluderende fellesskap, for eksempel sikring av allmenn velferd og oppvekstmiljøer mv.

---

<sup>4</sup> NOU 1999:27 Ytringsfrihet bør finde sted, s. 243. Se også Kyrre Eggen, Ytringsfrihet, Oslo 2002 s. 282.

<sup>5</sup> [St.meld. nr. 42 \(1999-2000\)](#) avsn. 7.5.5. og [Innst. S. nr. 270 \(2003-2004\)](#) avsn. 4.

<sup>6</sup> Utredningen s. 54.

- 2) *Universell forebygging*, som har forebygging som mål, men er rettet mot befolkningen som helhet, for eksempel holdningskampanjer.
- 3) *Selektiv forebygging*, basert på risikofaktorer som er tilstede hos en person.
- 4) *Indikativ forebygging*, basert på bekymring for radikaliserings av en bestemt person ut fra slikt som vedkommendes holdninger, handlinger eller tilhørighet til et bestemt miljø mv.
- 5) *Reintegrering* av personer som faller inn under definisjon av ekstremisme.<sup>7</sup>

### 3.3. Overordnede kommentarer til kommisjonens beskrivelse og forslag

Vi har ingen innvendinger til en vid definisjon av ekstremisme til bruk i en deskriptiv beskrivelse av fenomenene. De fleste vil jo også mene at det er uønsket med strømninger som motarbeider grunnleggende menneskerettigheter eller demokrati.

Dersom en slik vid definisjon legges til grunn for reguleringer eller praksis hos myndigheter som skal bekjempe ekstremisme, utfordres imidlertid den *toleransen* som er en kjerneverdi i et fungerende demokrati og som ligger til grunn for blant annet ytringsfriheten. En slik toleranse kan riktignok være paradoksal ved at den tillater bevegelser som utfordrer den samme toleransen. Dette paradokset må likevel et demokrati primært løse gjennom sine ordinære prosesser, det er grenser for hvilke tankegods myndighetene bør motvirke, og hvordan. Dette er et velkjente rettslige, politiske og filosofiske temaer.

Definisjonene og tiltakene i de to avsnittene ovenfor kan kombineres på måter som leder til forskjellige menneskerettslige vurderinger. På den ene siden vil staten ha en plikt til å iverksette tiltak dersom det foreligger informasjon om ekstremistisk aktivitet, i snever forstand. På den annen side kan det være problematisk å iverksette «selektiv» og «indikativ» forebygging overfor individer, for eksempel innsamling av informasjon og innkalling til bekymringssamtaler, basert på antakelser om at noens holdninger innebærer at de er avvisende til menneskerettigheter og demokrati. Skal politiet eller andre oppsøke mennesker som ytrer antidemokratiske ideer på sosiale medier?

Enkelte forebyggende tiltak kan trolig i seg selv oppfattes som inngripende, for eksempel som ledd i «selektiv» forebygging. Forebygging av narkotika kan være en mulig parallell; her er det blitt reist spørsmål om eksempelvis bekymringssamtaler og «kontrakter» om å avstå fra rus har tilstrekkelig hjemmel, og om tiltakene er forholdsmessige.

Ekstremismekommisjonen har ikke tatt sikte på å foreslå bestemmelser som uttømmende skal regulere alle offentlige instansers arbeid med forebygging og bekjempelse av ekstremisme. Vi forstår det slik at de forskjellige offentlige instanser er forutsatt å benytte de virkemidlene de allerede besitter, for eksempel at politiet skal

---

<sup>7</sup> Utredningen s. 71.

benytte de «verktøyene» som finnes i politi- og prosesslovgivningen. Kommisjonen anbefaler også at det vurderes lovendringer på noen områder, uten å fremsette konkrete lovforslag. Dette gjelder eksempelvis lovendringer på helseområdet, for større adgang til å dele taushetsbelagt informasjon.<sup>8</sup>

Et hovedpoeng i utredningen er at det bør etableres et samarbeid mellom offentlige instanser, for å forebygge og bekjempe ekstremisme. Det samarbeidet som foreslås er omfattende, og innbefatter mange institusjoner. Kommisjonen foreslår også at det som ledd i dette samarbeidet «...utvikles arbeidsverktøy for å styrke det forebyggende arbeidet».<sup>9</sup> Det samlede, forebyggende arbeidet vil altså være noe annet og mer enn en koordinering av det som allerede skjer. Det forhold at samarbeidet skal være «forpliktende» innebærer også en forsterket satsning på forebygging. Dette arbeidsverktøyet, eller metodene, er naturlig nok ikke beskrevet i detalj av kommisjonen, dette er forutsatt utviklet underveis.

Som et grunnlag for et slikt samarbeid foreslår utvalget at det fastsettes en forskrift om deling av informasjon. Rettslig sett fremstår denne delen av utredningen som sentral, og kommenteres nærmere nedenfor under avsnitt 4.

Dette forslaget til forskrift regulerer heller ikke nærmere hvilke konkrete forebyggende tiltak som den delte informasjonen kan brukes til, men den foreslåtte forskriften er selv begrenset til bekjempelse av ekstremisme i den snevre betydningen av uttrykket.

*Oppsummeringsvis* har kommisjonen ikke foreslått en uttømmende regulering av hvilke indikasjoner som kan og bør lede til hvilke konkrete forebyggende tiltak, men har foreslått et omfattende forpliktende samarbeid og deling av informasjon. Etter NIMs syn er slik forebyggende virksomhet svært viktig. Siden kommisjonen til dels opererer med en vid angivelse av hva som skal forebygges, er det imidlertid også viktig at man i det videre arbeidet påser at det ikke åpnes for tiltak som kommer i strid med den toleranse som vårt samfunn er bygget på, og som kommer til uttrykk i ytrings-, forsamlings- religions- og tankefrihet.

#### **4. Forslag til forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger etter forvaltningsloven § 13 g**

##### **4.1. Innledning – et spørsmål om hjemmel**

NIM vil reise spørsmål om den foreslåtte forskriften vil ha tilstrekkelig hjemmel i forvaltningsloven § 13 g, som hjemler et av unntakene fra taushetsplikt, eller om reguleringen bør skje i lovs form eller i hvert fall hjemles i en lovbestemmelse som klarere har bekjempelse av ekstremisme som formål. Svaret på dette spørsmålet kan

---

<sup>8</sup> Utredningen s. 378.

<sup>9</sup> Utredningen s. 364.

avhenge av praktiseringen av det samarbeidet som reguleringen skal danne et grunnlag for, og hvordan den aktuelle informasjonen konkret brukes. Vi nøyer oss derfor her med å peke på noen momenter, uten å trekke noen endelig konklusjon.

#### 4.2. Krav til hjemmel og forskriftens karakter

Et utgangspunkt er at det foreligger et forholdsvis strengt hjemmelskrav ved reguleringer som kan gripe inn i menneskerettigheter. Dette innebærer krav til presisjon og forutberegnelighet. Forskriften selv oppfyller nok slike krav. Ved inngrep i ytringsfriheten oppstiller imidlertid Grunnloven § 100 krav til forankring i formell lov, jf. avsnitt 2 ovenfor.

Forholdet mellom ytringsfriheten og den ekstremismen som skal bekjempes, kan beskrives på flere måter. Etter utkastets § 2 gjelder forskriften ekstremisme i betydningen aksept av vold «for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål». Dette beskriver ekstremisme som en fortsettelse av politikk mv, men med helt uakseptable midler.

Informasjon om risiko for ekstremisme må nødvendigvis også søkes i ytringer som, i seg selv, er legitime og beskyttet av ytringsfriheten. Utkastets § 7 åpner for at det kan deles informasjon om noens «politiske oppfatning», «religion» og «filosofiske overbevisning». Ytringer om slike temaer er i kjernen av ytringsfrihetsbeskyttelsen, og oppfatninger og overbevisninger kan også være beskyttet av tankefriheten som er absolutt.

Reguleringen kan dessuten ha en nedkjølende effekt. Dersom det iverksettes et system for deling av informasjon om slike oppfatninger som nevnt, er det nærliggende at de som frykter å komme i søkelyset unnlater å gi uttrykk for dem. Dette gjelder også legitime ytringer som man frykter at andre kan trekke forhastede konklusjoner av.

Det må også ha betydning for vurderingen at forskriften skal danne basis for et omfattende og forpliktende samarbeid mellom mange etater. Utredningens del V beskriver samarbeid mellom aktører i justissektoren, kommunene, skolene, helse- og velferdssektoren, arbeids- og velferdsforvaltningen og sivilsamfunnet, og slike aktører er også listet opp i utkastet til forskrift, § 4. Alt etter hvordan informasjonsdelingen praktiseres, kan det danne seg oppfatninger om at kontroversielle ytringer lett fanges opp og bringes videre.

Forskriften gjelder deling av informasjon, ikke innhenting av informasjon. Forskriften forutsetter imidlertid at informasjon om politiske, religiøse og filosofiske overbevisninger innhentes av noen av de ovennevnte aktørene.

Forskriften åpner en adgang til deling av informasjon, den pålegger ikke plikt til informasjonsdeling. All den tid samarbeidet er ment å være «forpliktende» kan det likevel oppstå forventninger om deling, noe det er vanskelig å uttale seg om nå.

#### 4.3. Forvaltningsloven § 13 g

Forvaltningsloven § 13 g hjemler unntak fra forvaltningslovens § 13, som beskytter opplysninger om noens «personlige forhold» eller forretningshemmeligheter. Nærmere bestemt kan det gis forskrift om at taushetsplikten ikke er «til hinder» for deling av informasjon. Det kan hevdes at en slik bestemmelse er et spinkelt grunnlag i de tilfellene hvor det kreves en *positiv* hjemmel for å rettferdiggjøre inngrep i *andre* rettigheter enn taushetspliktreglene, her menneskerettighetene.

Forarbeidene forutsetter imidlertid at bestemmelsen kan tjene som et rettsgrunnlag for deling av informasjon, og vi legger til grunn at bestemmelsen må fortolkes i overensstemmelse med det.<sup>10</sup> Det bør likevel vurderes om dette kan omfatte en forskrift som den foreslåtte. Hjemmelens formål synes særlig å være at forvaltningens saksbehandling ikke skal bli mindre effektiv fordi den er organisert i flere organer som av den grunn får taushetsplikt, når det uansett er inngått et samarbeid dem imellom om et sakfelt. Forarbeidene drøfter forholdet til personvernlovgivningen, og omtaler etter det vi kan se ikke inngrep i ytringsfriheten. Forarbeidene omtaler ikke i særlig grad arten av opplysninger som kan deles, men omtaler som eksempler utveksling mellom sosialtjenesten og NAV, og bekjempelse av kriminalitet i arbeidslivet. I proposisjonen uttales blant annet følgende:

«Samlet sett finner departementet at denne løsningen skaper en god balanse mellom hensynet til å kunne ha et godt og effektivt samarbeid mellom sentrale organer og hensynet til å ivareta hensynene som ligger bak bestemmelsene om taushetsplikt. En slik begrenset adgang til deling innenfor en etablert samarbeid vil etter departementets vurdering ikke være til vesentlig skade for den tilliten som for eksempel sosialtjenesten og NAV er avhengig av i sin virksomhet (...).»

Det er vedtatt en forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger ved bekjempelse av arbeidslivskriminalitet.<sup>11</sup> Denne omfatter også mange etater, men skal bare omfatte ansatte i organer som deltar i et «a-krimisenter eller annet etablert tverrfaglig samarbeid» mot arbeidslivskriminalitet.<sup>12</sup> Selv om forskriften gjelder deling av personopplysninger, gjelder den økonomisk virksomhet og er neppe et inngrep i ytringsfriheten.

Det kan spørres om samarbeidet om forebygging og bekjempelse av ekstremisme vil omfatte så mange aktører, og at opplysningene er av en slik art, at det faller utenfor det lovgiver så for seg ved vedtakelsen av § 13 g. Uansett fortolkningen av § 13 g kan det

---

<sup>10</sup> Særlig [Prop. 166 L \(2020-2021\)](#) om endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling) s. 60 flg.

<sup>11</sup> [FOR-2022-06-17-1045](#) om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger m.m. i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (a-kriminformasjonsforskriften).

<sup>12</sup> [PRE-2022-06-17-1045](#), Kgl. res til a-kriminformasjonsforskriften.

være grunn til å vurdere om hensynet til reglenes legitimitet tilsier at de bør forankres klarere i lov.

Personvernkommissjonen har etterlyst at tiltak som påvirker borgernes personvern bør hjemles i lov, heller enn at de forskriftsfestes.<sup>13</sup> Personvernkommissjonen trekker nettopp frem forvaltningsloven § 13 g som et eksempel på en lovhjemmel som er for vid og lite spesifikk.<sup>14</sup>

Dette betyr at selv om forvaltningsloven § 13 g formelt sett synes å gi adgang til deling av personopplysninger i forvaltningen, vil personvernet etter NIMs syn ivaretas bedre dersom forslaget hjemles i lov. Ved en slik tilnærming blir delingsadgangen mer tilgjengelig og forutsigbar for borgeren, og dermed i tråd med hensynet bak legalitetsprinsippet og det menneskerettslige lovkravet.

Vennlig hilsen  
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen

Assisterende direktør

Vidar Strømme

Fagdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

---

<sup>13</sup> NOU 2022:11 Ditt personvern – vårt felles ansvar, s. 72: «Personvernkommissjonen mener det i dag er et problem at for mange tiltak med stor innvirkning på innbyggernes personvern forskriftsfestes, i stedet for at de hjemles i lov og blir en sak Stortinget må ta stilling til. På den måten mister Stortinget muligheten til å ha oversikt over bruken av personopplysninger i forvaltningen»

<sup>14</sup> NOU 2022:11, s. 75.