

Innst. O. nr. 100

(2000-2001)

Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om lov om endringer i lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer m.m.

Ot.prp. nr. 83 (2000-2001)

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Proposisjonens hovedinnhold og bakgrunn

Lov om familievernkontorer trådte i kraft 1. januar 1998. I denne tre-års perioden har Barne- og familiedepartementet gjort seg enkelte erfaringer som tilsier at det nå foretas justeringer i loven. Departementet har bl.a. erfart at det kan oppstå uklarheter som har sitt utspring i at noen av de kirkelige familievernkontorene ikke har vært ansett som organ for stat eller kommune. Det at noen familievernkontorer er å anse som organ for stat eller kommune, mens andre ikke er det, medfører ulikheter bl.a. hva gjelder forvaltningslovens rekkevidde, og i forhold til rettens adgang til å motta forklaring fra de ansatte. De lovendringer som foreslås tar derfor sikte på å sikre at de ulike kontorene i størst mulig grad har det samme regelverk å forholde seg til. Departementet foreslår herunder endringer i regelverket om taushetsplikt. Taushetspliktreglene i dagens lov bygger på den tidligere legeloven. I proposisjonen foreslås det bl.a. at taushetsplikten for ansatte på familievernkontorer i hovedsak blir i overensstemmelse med helsepersonellovens regler. Det foreslås også at det tas inn en egen bestemmelse som hjemler utlevering av personidentifiserbare opplysninger til statistisk formål. I tillegg foreslås det å lempe på dagens krav til faglig leders grunnutdanning, slik at det åpnes for at flere relevante yrkesgrupper kan inneha denne stillingen.

Gjennomgangen av høringsuttalelsene viser at flertallet av de som har uttalt seg er positive til forslaget om å lempe på fagkravet til faglig leder. En del høringsinstanser er motstander av at familievernkontorene skal kunne utlevere opplysninger med individualiserende kjennetegn til statistisk formål, mens noen uttaler at de ansatte ved familievernkontorene bør arbeide etter ett og samme regelverk om taushetsplikt.

1.2 Forholdet til forvaltningsloven

Etter departementets oppfatning tilsier hensynet til klientene og forvaltningsrettslige likhetsprinsipper at forvaltningslovens regler gis anvendelse. Departementet kan ikke se noen hensyn som tilsier at de ulike typer kontorer skal ha forskjellige regler å forholde seg til utover dette.

1.3 Taushetsplikt for ansatte ved familievernkontorer

1.3.1 Taushetsplikt

Stortingets presisering av at familieverntjenesten ikke er en helsetjeneste, men en spesialtjeneste, tilsier etter departementets oppfatning at det ville være naturlig å velge det ordinære system for taushetsplikt i forvaltningsorganer, der det tas utgangspunkt i forvaltningslovens regler. Departementet legger imidlertid vekt på de argumenter som har blitt anført i høringsen om at ulik taushetsplikt kan medføre en vanskeligjøring av samarbeidet og at det kan ha uheldige konsekvenser for brukerne. Departementet er derfor enig i at det er ønskelig at alle som utfører tjeneste eller arbeid ved et familievernkontor i utgangspunktet undergis like regler om taushetsplikt. I og med at en del av det personellet som arbeider ved disse kontorene vil ha taushetsplikt etter helsepersonelloven i kraft av sin profesjon, er det derfor hensiktsmessig å anvende denne lovens regler om taushetsplikt.

1.3.2 Samtykke

Lovverket inneholder flere steder bestemmelser om når barn har rett til å høres før det blir tatt avgjørelse om personlige forhold for barnet. Når ansatte ved familievernkontorene etter departementets forslag i hovedsak vil få samme taushetsplikt som den som følger av helsepersonelloven, kunne man valgt å

henvise til helsepersonellovens regler også hva gjelder samtykke og barns rett til å bli hørt. Departementet mener imidlertid det er like naturlig å se familievernkontorlovens bestemmelser om dette i sammenheng med barneloven, som i § 31 har en regel om barns rett til å være med på avgjørelser. Bestemmelsen gjelder alle saker som angår barns personlige forhold. Departementet finner det derfor ikke hensiktsmessig å henvise til helsepersonellovens regler på dette punkt, men mener at familievernkontorloven fremdeles bør inneholde en egen bestemmelse om samtykke, herunder om barns rett til å bli hørt.

Når det gjelder barns rett til å bli hørt, er det ikke i departementets høringsutkast foreslått noen endringer i forhold til dagens lov. Spørsmålet om innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov er i disse dager på høring fra Justisdepartementet. Barne- og familiedepartementet vil foreslå at det i familievernkontorloven, på samme måte som i barneloven og helselovgivningen, tas inn en tilleggsbestemmelse om at det skal tas hensyn til barnets modenhet og alder, og at det skal legges vekt på det barnet mener.

1.3.3 Forskning og statistikk

Departementet er opptatt av å kunne videreutvikle familievern tjenesten og å kunne sørge for en mest mulig hensiktsmessig og ressurseffektiv bruk av bevilgningene. Det er behov for langsiktig kunnskapsutvikling, dokumentasjon og statistikk for å kunne bygge kompetanse på feltet. For å kunne oppnå dette mener departementet at det er nødvendig at familievernkontorene kan utlevere personidentifiserbare opplysninger til statistisk bearbeiding. På den måten vil man kunne tilrettelegge for videre forskning på feltet, for eksempel gjennom såkalte «forløpsanalyser» der man undersøker klienters forhold til en eller flere ulike tjenester over tid. Ved å registrere for eksempel fødselsnummer kan man også fange opp at samme klient er registrert på samme kontor flere ganger i løpet av et år, eller også registrert ved flere kontorer.

For å kunne oppnå en tilstrekkelig pålitelig og nyansert statistikk og for at statistikken skal kunne legges til grunn for videre forskning innenfor feltet, er det nødvendig at departementet kan bestemme at opplysningene skal gis uten hinder av taushetsplikt.

1.3.4 Rettens adgang til å motta forklaring

Reglene i tvistemålsloven og straffeprosessloven om rettens adgang til å motta forklaring er detaljerte og spesielle. Departementet mente i høringsutkastet at det av hensyn til brukerne ville være rimelig at de samme regler om rettens adgang til å motta forklaring fra de ansatte ved kontorene skulle gjelde for alle kontorer, uavhengig av om kontorene er fylkeskommunale eller har driftsavtale med fylkeskommunen.

Departementet foreslår at det i tvistemålsloven og straffeprosessloven inntas begrensninger i rettens ad-

gang til å ta imot forklaringer fra ansatte ved familievernkontorer.

1.4 Opplysningsplikt til sosialtjenesten

Etter departementets oppfatning vil også familievernkontorene kunne få opplysninger om gravide rusmisbrukere, og av hensyn til barnets beste bør derfor alt fagpersonell ved kontorene, i likhet med for eksempel helsepersonell, kunne gi opplysninger videre til sosialtjenesten. På denne bakgrunn foreslår departementet at en tilsvarende opplysningspliktbestemmelse som den som finnes i helsepersonelloven og barnevernloven inntas i familievernkontorloven.

1.5 Krav til faglig leder

Barne- og familiedepartementet er enig med Kommunal- og regionaldepartementet i at det er fylkeskommunen som må være ansvarlig for å ansette nødvendig og tilstrekkelig personell med nødvendig og tilstrekkelig kompetanse når den har blitt tillagt ansvaret for å løse en oppgave. Når det gjelder de private kontorene vil fylkeskommunen, gjennom den driftsavtalen som inngås, kunne påse at kontoret holder et tilstrekkelig faglig nivå. Ut fra dette har departementet kommet frem til at det ikke er nødvendig med en nærmere lovregulering av kompetansekrav og bemanningsnorm på familievernområdet. Etter departementets mening bør faglig leder ha helse- eller sosialfaglig utdanning på høyskole- eller universitetsnivå av minimum tre års varighet, eller annen relevant utdanning som for eksempel jurist eller prest. Faglig leder bør også ha kompetanse i familierapi.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Jon Olav Alstad, Gerd Johnsen, Liv Marit Moland, Oddbjørg Ausdal Starrfelt og Shahbaz Tariq, frå Kristeleg Folkeparti, Modulf Aukan og Ola T. Lånke, frå Fremskrittspartiet, Per Roar Bredvold og Per Sandberg, frå Høgre, Trond Helleland, frå Senterpartiet, Anne Enger Lahnstein, frå Sosialistisk Venstreparti, Ågot Valle, og representanten Inger Stolt-Nielsen, viser til at lov om familievernkontorer trådte i kraft 1. januar 1998 og har fungert i vel 3 år. Komiteen ser det som positivt at departementet følger nøye med i dei erfaringar som vert gjort og at dei nå kjem med ein skilde framlegg til endringar av lova. Komiteen har merka seg at lova har synt seg å vera uklår når det gjeld korvidt kyrkja sine familievernkontor vert sett på som organ for stat eller kommune, og at dette har ført til ulik praksis kontora i mellom. Komiteen er samd i at dei ulike kontora i størst mogleg grad bør ha det same regelverket.

Komiteen har merka seg departementet sitt framlegg om å la forvaltingslova sine reglar gjelda, med unntak av andre ledd som omhandlar arbeidsgjevaransvar. Komiteen ser dette som rimeleg ut frå omsyn til likskap. Komiteen har vidare merka seg at teieplikta har vore nøye vurdert, og støttar framlegget om at dette framleis vert regulert i denne lova i § 5 som viser til helsepersonellova sine §§ 21 og 23. Komiteen er vidare samd i at lov om familievernkontor bør innehalda ei eiga føresegn om samtykke, på same måte som barnelova. Det same gjeld barn sin rett til å verta høyrte i saka. Komiteen ser det som viktig at barna vert høyrte og at deira synspunkt vert tillagt vekt i høve til modnad og alder. Komiteen ser det som praktisk at fylkesmannen, i tillegg til departementet, kan avgjera at opplysningar skal underlegast teieplikt trass i samtykke.

Komiteen er kjent med at mange tilsette ved familievernkontora tek på seg meklingsoppgåver der dei kan få informasjon om barn som barnevernet bør få kjennskap til, og støttar framlegget om at dette vert regulert i § 5 andre avsnitt i lova som viser til lov om ekteskap § 26 a. Det same gjeld nytt andre ledd i § 9 om at fagpersonellet ved familiekontora utan hindring av teieplikta skal gje opplysningar til sosialtenesta når det er grunn til å tru at ei gravid kvinne misbrukar rusmiddel på ein slik måte at det er overvegande sannsynleg at barnet vil verta født med skade. Komiteen har heller ingen merknader til presisering i § 11 i lova når det gjeld føring av klientjournal.

Komiteen har merka seg at det i dag er ei føresegn i lova som regulerer høve til å utlevere opplysningar som er underlagt teieplikta til bruk for forskning. Komiteen ser at ein her kan møte eit dilemma der omsyn til kunnskap om familievernområdet må vegast opp mot omsyn til personvernet.

Fleirtalet i komiteen, alle unnateke medlemene frå Høgre, Kristeleg Folkeparti og representanten Inger Stolt-Nielsen, har merka seg at departementet på nytt har vurdert korvidt det er tenleg å oppretthalde spesielle krav til kompetanse for leiar av familievernkontora. Fleirtalet er oppteken av at kompetansen må vera høg innan ein teneste som vert definert som spesialisthelseteneste, men at dette kan ivaretakast av fylkeskommunen som ansvarleg for dei fylkeskommunale kontora og som ansvarleg for driftsavtalar med dei kyrkjelege kontora. Fleirtalet vil elles, som departementet, understreka at det er viktig å ha ein tverrfagleg samansett stab og at fagleg leiar må ha tilstrekkeleg kompetanse til å ivareta det faglege ansvaret for behandlingssopplegget og for å vedlikehalde og utvikla kontoret sin faglege standard.

Et annet flertall, medlemmene fra Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet, Høyre, Senterpartiet og representanten Inger Stolt-Nielsen, viser til at da lov om familievernkontorer ble vedtatt av Stortinget i 1997, var det bred politisk enighet om at dette skulle være en lavterskeltjeneste. Hvem som helst skulle kunne oppsøke tjenesten på sine egne premisser uten noen form for henvisning.

De forslåtte lovendringene vil etter dette flertallets mening heve terskelen til familievernkontorene. Risikoen for at sensitive opplysninger om brukeren og brukerens familie påføres personnummer og sendes ut av kontoret på statistikkskjemaer, fører til at personvernet svekkes og bidrar til at mange avstår fra å benytte tjenesten.

Dette flertallet viser til at Justisdepartementets lovavdeling i en uttalelse til Barne- og familiedepartementet av 16. oktober 2000 uttrykte skepsis til om det skulle være nødvendig å bruke personnummer for å få statistikkført ønskede opplysninger og uttaler bl.a.:

«Når det endelig gjelder de reelle hensyn som anføres, stiller Lovavdelingen seg noe tvilende til om ikke-anonymiserte opplysninger er nødvendige for at statistikken skal bli «tilstrekkelig pålitelig og nyanisert».

Dette flertallet går på denne bakgrunn imot den foreslåtte endringen av § 8.

Dette flertallet fremmer følgende forslag til lovendring:

«I lov om familievernkontorer skal § 8 nytt første ledd andre punktum lyde:

Opplysningene skal gis uten individualiserende kjennetegn.»

Medlemene i komiteen frå Arbeidarpartiet og Sosialistisk Venstreparti meiner at departementet har kome fram til ei forsvarleg balanse ved å gjera framlegg om at departementet i § 8 får fullmakt til å gje pålegg om at opplysningane skal gjevast utan hindring av teieplikta og at opplysningar kan gjevast til bruk for både forskning og statistikk. Desse medlemene vil framheva at det i sjølve lovteksten er teke ein føresetnad om at «Opplysningene skal så langt det er mulig gis uten individualiserende kjennetegn» og meiner at dette må understrekast sterkt når departementet gjer seg bruk av den fullmakta lova gjev. I dei tilfella der personvernomsyn kryssar behovet for statistikk, skal personvernomsyn vege tyngst.

Disse medlemmene har ellers ingen merknader og støtter dei framlagde lovendringane i lov om familievernkontorer av 19. juni 1997, lov om rettergangsmåten for tvistemål av 13 .august 1915 og lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22 .mai 1981.

Når det gjelder § 8 første ledd foreslår disse medlemmene såleis følgjande tekst til nytt andre punktum tilsvarende lovforslaget i proposisjonen:

«I lov om familievernkontorer skal § 8 første ledd andre punktum lyde:

Opplysningene skal så langt det er mulig gis uten individualiserende kjennetegn.»

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Høyre og representanten Inger Stolt-Nielsen har merket seg at departementet på bakgrunn av høringsnotatet fra Kommunal- og regionaldepartementet har foreslått å sløyfe kravet i gjeldende lov om at familievernkontorene skal være tverrfaglig sammensatt. Dette begrunnes med at det må være opp til fylkeskommunene å bestemme hvilke krav til faglig kompetanse som bør stilles.

Disse medlemmer er uenig i dette synet og vil vise til at tverrfaglighet har vært fremholdt som noe av familievernets styrke og fortrinn. Nåværende lov sikrer en kombinasjon av helse- og sosialfaglig kompetanse som sikrer både en bredde i tilnærmingen til og forståelsen av problemene brukerne kommer til familievernet med.

Etter disse medlemmers mening sikres kompetansekravet best gjennom lovhjemmel.

Disse medlemmer vil også påpeke det uheldige i at et så vidtrekkende lovendringsforslag fremmes uten at det har vært sendt ut på høring.

Disse medlemmer vil opprettholde gjeldende lovparagraf og fremmer følgende forslag:

«I lov om familievernkontorer skal § 4 lyde:

§ 4. Legers selvstendige beslutningsansvar

Familievernkontorenes personell skal være tverrfaglig sammensatt. Det bør være ansatt psykiater eller annen lege, psykolog og sosionom. Jurist, prest og andre yrkesgrupper med relevant utdanning kan også være ansatt ved familievernkontor.

I tilfeller der faglig leder ikke er psykiater eller annen lege, og det er ansatt lege/psykiater ved kontoret, berører ikke dette legens selvstendige beslutningsansvar etter helsepersonelloven § 4 tredje ledd.»

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

I lov om familievernkontorer skal §8 første ledd andre punktum lyde:

Opplysningene skal så langt det er mulig gis uten individualiserende kjennetegn.

Forslag fra Kristelig Folkeparti, Høyre og representanten Inger Stolt-Nielsen:

Forslag 2

I lov om familievernkontorer skal §4 lyde:

§ 4. Legers selvstendige beslutningsansvar

Familievernkontorenes personell skal være tverrfaglig sammensatt. Det bør være ansatt psykiater eller annen lege, psykolog og sosionom. Jurist, prest og andre yrkesgrupper med relevant utdanning kan også være ansatt ved familievernkontor.

I tilfeller der faglig leder ikke er psykiater eller annen lege, og det er ansatt lege/psykiater ved kontoret, berører ikke dette legens selvstendige beslutningsansvar etter helsepersonelloven § 4 tredje ledd.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer m.m.

I

I lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer gjøres følgende endringer:

§ 1 første ledd skal lyde:

Familievernet er en spesialtjeneste som har familierelaterte problemer som sitt fagfelt. Familievernkontorene skal gi et tilbud om behandling og rådgivning der det foreligger vansker, konflikter eller kriser i familien. Familievernkontorene skal foreta mekling etter lov om ekteskap § 26 og barneloven § 34 tredje ledd og § 44 a tredje ledd.

§ 4 skal lyde:

§ 4. Legers selvstendige beslutningsansvar

I tilfeller der faglig leder ikke er psykiater eller annen lege, og det er ansatt lege/psykiater ved kontoret, berører ikke dette legens selvstendige beslutningsansvar etter helsepersonelloven § 4 tredje ledd.

§ 5 skal lyde:

§ 5. Taushetsplikt

Enhver som utfører arbeid eller tjeneste for et familievernkontor har taushetsplikt etter helsepersonelloven §§ 21 og 23 med mindre noe annet fremgår av loven her.

Overtredelse av taushetsplikt etter denne bestemmelsen kan straffes etter straffeloven § 121.

Ny § 5 a skal lyde:

§ 5 a. Taushetsplikt og opplysningsplikt ved mekling

Den som foretar mekling etter lov om ekteskap § 26 og barneloven §§ 34 tredje ledd og 44 a tredje ledd, har taushetsplikt etter lov om ekteskap § 26 fjerde ledd og opplysningsplikt til barneverntjenesten etter lov om ekteskap § 26 a.

§ 6 skal lyde:

§ 6. Taushetsplikt - samtykke

Taushetsplikt er ikke til hinder for at opplysninger gjøres kjent for dem opplysningene direkte gjelder, eller for andre i den utstrekning de som har krav på taushet samtykker.

For barn under 16 år, skal samtykke gis av foreldre eller foresatte. Etter hvert som barnet utvikles og modnes skal barnets foreldre høre hva barnet har å si før samtykke gis. Det skal legges vekt på hva barnet mener. Er barnet mellom 12 og 16 år, skal det legges stor vekt på hva barnet mener.

Dersom et barns interesser tilsier det kan fylkesmannen eller departementet bestemme at opplysningene skal være undergitt taushetsplikt selv om det foreligger samtykke etter annet ledd.

§ 8 skal lyde:

§ 8. Forskning og statistikk

Departementet kan bestemme at opplysninger kan eller skal gis til bruk for forskning og statistikk, og at det kan skje uten hinder av taushetsplikt. Opplysningene skal gis uten individualiserende kjennetegn.

Til vedtak som nevnt i første ledd kan knyttes vilkår. Den som mottar opplysningene har taushetsplikt og straffansvar etter denne lov.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om bruk av taushetsbelagte opplysninger i forskning og statistikk.

§ 9 nytt annet ledd skal lyde:

Uten hinder av taushetsplikt etter § 5 skal fagpersonell ved familievernkontorer av eget tiltak gi opp-

lysninger til sosialtjenesten når det er grunn til å tro at en gravid kvinne misbruker rusmidler på en slik måte at det er overveiende sannsynlig at barnet vil bli født med skade, jf. lov om sosiale tjenester § 6-2 a. Også etter pålegg fra de organer som er ansvarlige for gjennomføringen av lov om sosiale tjenester, plikter fagpersonell ved familievernkontorer å gi slike opplysninger.

§ 11 skal lyde:

§ 11. Klientjournal m.m.

Ansvarlig behandler plikter å føre ordnede opptegninger over sin virksomhet. Det skal føres journal over hver klientenhet; par, familier og enkeltklienter. Helsepersonell som fører journal etter denne bestemmelsen plikter derfor ikke å føre journal for den enkelte klienten etter helsepersonelloven § 39.

Departementet gir forskrifter om hva klientjournalen skal inneholde og hvordan klientjournal skal føres, herunder regler om supplering, retting og sletting samt oppbevaring og videre behandling.

Klientjournal er ikke konsesjonspliktig etter personopplysningsloven § 33.

Plikten til å føre journal gjelder ikke ved mekling etter lov om ekteskap § 26 og barneloven §§ 34 tredje ledd og 44 a tredje ledd.

§ 13 skal lyde:

§ 13. Saksbehandling

Der ikke annet fremgår av loven gjelder forvaltningslovens regler. For kontorer som ikke går inn under definisjonen i forvaltningsloven § 1 annet punktum, får ikke forvaltningsloven § 2 annet ledd anvendelse.

II

I lov 13. august 1915 nr. 6 om rettergangsmåten for tvistemål gjøres følgende endring:

§ 204 nr. 2 første ledd første punktum skal lyde:

Retten må ikke ta imot forklaring som vitnet ikke kan gi uten å krenke lovbestemt taushetsplikt han har som følge av tjeneste eller arbeid for stat eller kommune, familievernkontor, postoperatør eller tilbyder av tilgang til telenett eller teletjeneste eller teleinstallatør, om ikke departementet gir samtykke.

III

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endring:

§ 118 første ledd første punktum skal lyde:

Retten må ikke ta imot forklaring som vitnet ikke kan gi uten å krenke lovbestemt taushetsplikt han har

som følge av tjeneste eller arbeid for stat eller kommune, familievernkontor, postoperatør eller tilbyder av tilgang til telenett eller teletjeneste eller teleinstallatør, hvis ikke departementet gir samtykke.

IV

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, den 22. mai 2001

Ågot Valle
fung. leder

Oddbjørg Ausdal Starrfelt
ordfører og sekretær