



Innst. O. nr. 132

(2008–2009)

Innstilling til Odelstinget fra helse- og omsorgskomiteen

Ot.prp. nr. 90 (2008–2009)

Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om lov om forklaringsplikt mv. for utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

Regjeringen legger i proposisjonen fram forslag om lov om forklaringsplikt, taushetsplikt mv. for utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv. Lovforslaget innebærer at utvalg oppnevnt av Kongen i statsråd 24. april 2009 som skal undersøke mulig svikt i systemer og forløp knyttet til mennesker med kjent psykisk lidelse og som har tatt liv de siste fem år (fra 1. januar 2004 til 1. mai 2009), får tilgang til de opplysninger som er nødvendig for dets arbeid uten hinder av lovbestemte taushetsplikter.

Et høringsnotat om saken ble sendt ut 24. april 2009 med frist for innspill 30. april 2009. 14 instanser har uttalt seg om innholdet i lovforslaget.

Det framholdes at for at utvalget skal kunne få tilstrekkelig grunnlag for sitt arbeid, må det få tilgang til opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Taushetsplikten som helsepersonell, politiet og andre har, er hjemlet i ulike lover. Av den grunn er det nødvendig at det gis lovbestemmelser som unntar fra taushetsplikt og gir utvalget tilgang til nødvendige opplysninger slik at utvalget kan gjøre et grundig og tilfredsstillende arbeid. Det foreslås derfor en lov om forklaringsplikt, taushetsplikt mv. for utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv.

Det gis en nærmere beskrivelse av utvalget og dets mandat.

Det redegjøres for gjeldende rett slik en finner den i forvaltningsloven og offentleglova. Det redegjøres videre for Rundskriv G-4875 om "Regler for granskingskommisjoner".

1.2 Utvidet forklaringsplikt til utvalget

Det er departementets oppfatning at det er utilstrekkelig kun å unnta utvalget fra de ulike taushetspliktbestemmelser. Det påpekes at dersom berørte instanser og personer har anledning til å nekte å gi utvalget den informasjon som er relevant for utvalgets arbeid, kan det medføre at utvalget ikke får den nødvendige oversikten som det må ha, og i verste fall kan dette føre til at utvalget kommer til gale konklusjoner. For å gi utvalget muligheten til å få nødvendig informasjon og opplysninger vurderer departementet det slik at det må gis en lovbestemmelse som både unntar utvalget fra de ulike taushetspliktbestemmelsene og også gir dem rett til å kreve opplysninger fra instanser og personer som det finner hensiktsmessig. Departementet understreker at unntaket fra taushetspliktbestemmelsene vil være av svært begrenset omfang ettersom det kun er utvalget og eventuelle personer som utfører tjeneste for utvalget, som får kjennskap til opplysningene.

Departementet foreslår at det inntas en lovbestemmelse som gir utvalget rett til å kreve opplysninger uten hinder av ulike taushetspliktbestemmelser.

1.3 Taushetsplikt for utvalget

Etter gjeldende rett vil utvalget være bundet av de alminnelige taushetspliktbestemmelser i forvaltningsloven §§ 13 flg.

Det foreslås en "tre-trinns" løsning tilsvarende til luftfartsloven § 12-19, jernbaneundersøkelsesloven § 17 og vegtrafikkloven § 48.

Lovforslaget innebærer at det på det første "nivået" vil alle medlemmene av utvalget og de som utfører arbeid for utvalget, være underlagt taushetsplikt etter forvaltningslovens regler. Opplysninger som er undergitt taushetsplikt på første nivået skal bare kunne brukes på den måten som er foreskrevet i forvaltningsloven.

På det andre "nivået" vil medlemmene av utvalget og de som utfører arbeid for utvalget, være underlagt taushetsplikt etter strengere taushetsregler i særlovgivningen, dersom de nevnte personer mottar opplysninger fra personer som selv er underlagt en slik taushetsplikt.

På det tredje "nivået" vil opplysninger som er gitt i forklaring til utvalget være undergitt taushetsplikt. Departementet mener dette er nødvendig fordi opplysninger om organisatoriske forhold, operative prosedyrer, arbeidsbelastning og psykososiale forhold vil kunne være opplysninger i et helhetsbilde, uten at de er omfattet forvaltningslovens eller særlovgivningens taushetsregler.

Departementet foreslår også å ta inn i bestemmelsen et ledd som presiserer at taushetsplikten også gjelder etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet, og etter at utvalget har avsluttet sin virksomhet.

1.4 Behandling av personopplysninger

Det framgår av personopplysningsloven § 33 fjerde ledd at det ikke er konsesjonsplikt for behandling av personopplysninger i organ for stat eller kommune når behandlingen har hjemmel i egen lov. Av pedagogiske årsaker og for å klargjøre rettstilstanden foreslår departementet en lovbestemmelse som presiserer at utvalget unntas fra kravet om å søke konsesjon etter lov av 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger kapittel VI. Dette gjøres også for å unngå tvil om § 33 fjerde ledd kommer til anvendelse.

Departementet foreslår en lovbestemmelse som gir utvalget rett til å behandle sensitive personopplysninger som er nødvendige for at utvalget skal kunne utføre sitt arbeid. Personopplysningslovens øvrige bestemmelser vil gjelde for utvalget.

1.5 Vern mot selvinkriminering

Forbudet mot selvinkriminering innebærer i sin kjerne at ingen kan tvinges til å vitne mot seg selv eller å erkjenne seg skyldig i en straffesak anlagt mot vedkommende. Denne regelen, som er uttrykkelig formulert i artikkel 14 nr. 3 bokstav g i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, innfortolkes også i den mer generelt formulerte artikkel 6 i Den europeiske menneskerettskonvensjon. Ved den såkalte menneskerettsloven er disse konvensjonene gjort til intern norsk rett. I tillegg finnes tilsvaren-

de bestemmelser i straffeprosessloven § 123 og i tvisteloven § 22-9.

For å unngå at forklaringsplikten bryter mot selvinkrimineringsvernet og for at utvalget skal få best mulig tilgang til relevante opplysninger, foreslår departementet å ta inn en lovbestemmelse som uttrykkelig sier at opplysninger gitt under forklaring til utvalget ikke kan brukes som bevis i en senere straffesak.

Departementet vurderer det som hensiktsmessig å gi en lovbestemmelse som uttrykkelig hindrer bruk av opplysninger gitt i forklaring til utvalget som bevis i senere straffesaker eller sivile saker.

1.6 Midlertidige bestemmelser

Departementet foreslår at bestemmelsene i loven skal gjelde frem til 30. juni 2012. Bestemmelsene i loven vil kun gjelde for utvalget som er oppnevnt av Kongen i statsråd den 24. april 2009 og fram til det leverer sin sluttrapport.

Imidlertid foreslår departementet at bestemmelsen om taushetsplikt i § 4 og bestemmelsen om selvinkriminering i § 5 skal gjelde på ubestemt tid. Begrunnelsen for dette er at det vernet disse bestemmelsene gir de berørte personer, ikke opphører ved sluttføring av utvalgets arbeid.

1.7 Endringer i helsepersonelloven og helseforskningsloven

1.7.1 *Delegasjon av myndighet etter helsepersonelloven § 29 til den regionale komiteen for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk*

Departementet foreslår at det gis en klar lovhjemmel slik at den myndighet departementet har til å fatte vedtak om dispensasjon fra taushetsplikt til forskning etter helsepersonelloven § 29, kan delegeres til den regionale komiteen for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk (REK). Det foreslås at delegasjons-hjemmelen blir inntatt som nytt annet ledd i helsepersonelloven § 29, og at nåværende annet og tredje ledd flyttes til henholdsvis tredje og fjerde ledd.

1.7.2 *Retting av feil lovhenvisning i helseforskningsloven § 53*

Departementet legger til grunn at det skyldes en inkurie at helseforskningsloven § 53 om tvangsmulkt viser til §§ 50 og 51, og ikke til §§ 51 og 52, og foreslår å endre § 53 første ledd første punktum slik at bestemmelsen henviser til lovens §§ 51 og 52.

1.8 Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene

Det antas at lovforslaget vil innebære økonomiske konsekvenser av liten betydning.

Det uttales at de administrative konsekvenser blir beskjedne, og at de kun vil bestå av noe arbeid for den enkelte behandler i forbindelse med å finne fram og viderebringe opplysningene til utvalget.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jorodd Asphjell, Jan Bøhler, Sonja Mandt-Bartholsen, Gunn Olsen og Dag Ole Teigen, fra Fremskrittspartiet, Jan-Henrik Fredriksen, Vigdis Giltun og lederen Harald T. Nesvik, fra Høyre, Inge Lønning og Sonja Irene Sjøli, fra Sosialistisk Venstreparti, Olav Gunnar Ballo, fra Kristelig Folkeparti, Laila Dåvøy, fra Senterpartiet, Trygve Slagsvold Vedum, og fra Venstre, Gunvald Ludvigsen, viser til at Regjeringen har oppnevnt et utvalg som skal undersøke mulig svikt i systemer og forløp knyttet til mennesker med kjent psykisk lidelse og som har tatt liv (Olsen-utvalget). Regjeringen har i proposisjonen lagt fram forslag til unntak for taushetsplikten slik at utvalget kan få tilgang til relevant og nødvendig informasjon.

Komiteen viser til Innst. O. nr. 73 (2006–2007) som gjaldt unntak fra helsepersonells taushetsplikt i forbindelse med Meland-utvalgets arbeid for å evaluere bestemmelsene om særreaksjoner. På samme måte som i saken komiteen nå har til behandling, ble det gjort unntak fra taushetsplikten slik at opplysninger kunne gis til en begrenset krets. I begge sakene ble det foreslått en midlertidig bestemmelse med varighet på tre år.

Forslaget i proposisjonen komiteen behandler nå, er likevel mer omfattende ettersom lovforslaget også pålegger enhver forklaringsplikt. I Innst. O. nr. 73 (2006–2007) understreket komiteen "... at taushetsplikten er avgjørende for å ivareta pasienters personvern og for å sikre tillit til helsetjenesten. Helseopplysninger er i sin natur sensitive, og utveksling av slik informasjon bør derfor begrenses så langt som mulig." For å sikre personers integritet og personvern viser komiteen til at det kun er et fåtall personer som vil få tilgang til personsensitive opplysninger, og at det i proposisjonen er gitt en taushetspliktbestemmelse for utvalgets medlemmer som er strengere enn hva som følger av forvaltningsloven. Komiteen viser til at denne bestemmelsen som fastslår at utvalgets medlemmer har taushetsplikt om de personsensitive opplysninger de mottar, vil gjelde ut over virketiden til resten av loven for å ivareta personvernet til de personer som blir berørt av utvalgets arbeid.

Komiteen viser også til at det i lovforslaget er gitt en bestemmelse som gir uttrykk for at opplysnin-

ger mottatt i forklaring for utvalget ikke kan brukes i senere straffesak eller sivil sak. Bestemmelsen gir vern til dem som forklarer seg, mot straff og andre sanksjoner. Denne bestemmelsen vil også gjelde ut over virketiden til resten av loven.

Komiteen viser til at utvalget kun vil få tilgang til opplysninger som er nødvendige for det med hensyn til å få utført dets arbeid. Komiteen vil også påpeke at loven vil ha begrenset varighet, idet de fleste av lovens bestemmelser er midlertidige og vil gjelde i tre år fra ikrafttredelse.

Komiteen understreker at Olsen-utvalgets arbeid må anses for å være av stor samfunnsmessig betydning. Formålet med utvalgets arbeid er å oppnå læring, slik at det kan iverksettes tiltak med sikte på å unngå slike tragiske hendelser i fremtiden.

Komiteen mener at de som skal forklare seg for utvalget, vil være innstilt på å gi opplysninger frivillig, og at det derfor ikke er nødvendig med en plikt, men nok med en rett til å gi opplysninger. Komiteen mener at det må fremgå klart av loven at helsepersonell og andre med taushetsplikt kan gi forklaringer og opplysninger til utvalget uten å bryte taushetsplikt.

Komiteen fremmer forslag om at lovens overskrift skal lyde:

"Lov om utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv."

Komiteen fremmer videre følgende forslag:

"I lov om utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv skal § 2 lyde:

§ 2 Opplysninger til utvalget

Uten hinder av taushetsplikt kan utvalget gis de opplysninger som er nødvendige for utvalgets arbeid."

Når det gjelder spørsmålet om proposisjonens lovforslag kan være i strid med Grunnloven § 97 og forbudet mot tilbakevirkende kraft, viser komiteen til vedlagte brev av 8. juni 2009 fra statsråd Bjarne Håkon Hanssen vedlagt brev av 8. juni 2009 fra Lovavdelingen i Justisdepartementet. Med den ordlyd § 2 har fått i komiteens innstilling, antar komiteen at spørsmålet om forholdet til Grunnloven § 97 er blitt uaktuelt.

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, støtter intensjonen om å gjennomføre undersøkelser med sikte på å avklare årsaksforhold bak drap begått av psykisk syke, med

sikte å forhindre at slike drap skjer i fremtiden. Slik flertallet ser det, må undersøkelsene ha hovedfokus på systemsvikt, dersom disse skal bidra til å forebygge at psykisk syke begår alvorlige overgrep i fremtiden. Flertallet mener at samfunnets behov for undersøkelser må avveies mot enkeltmenneskers rett til personvern og rettssikkerhet.

Flertallet viser til at lovforslaget reiser flere prinsipielle spørsmål blant annet knyttet til personvern og taushetsplikt, forklaringsplikt for privatpersoner og forholdet til selvinkriminerings-forbudet.

Slikkomiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre ser det, er det svært kritikkverdig at departementet har gjort unntak fra alminnelig utredningsplikt i en sak av en slik karakter. Det vises til at høringsfristen for flere høringsinstanser i realiteten var tre dager, noe som gjør det svært vanskelig å gjennomføre forsvarlig saksbehandling og sikre en demokratisk prosess. Det har i lang tid vært kjent at psykisk syke har begått drap, og det er vanskelig å se hva som har ført til behov for en forhastet saksbehandling i denne saken. Disse medlemmer vil peke på at Helsetilsynet allerede i dag har hjemmel for å gjennomføre undersøkelser med sikte på å avdekke systemsvikt i helse-tjenesten, og at slike undersøkelser kunne vært iverk-satt uavhengig av utvalgets arbeid.

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, mener i likhet med Helsedirektoratet, Riksadvokaten, Legeforeningen og Datatilsynet at Regjeringens lovforslag innebærer for vidtrekkende hjemler for å pålegge privatpersoner og offentlig ansatte forklaringsplikt for utvalget.

Det vises til at det i lovforslagets § 2 heter:

"Enhver har på forlangende plikt til uten hinder av taushetsplikten å gi det oppnevnte utvalget de opplysninger som er nødvendig for utvalgets arbeid."

Videre påpeker flertallet at dette hjemler forklaringsplikt om opplysninger av enhver art som etter en skjønnsmessig vurdering kan være relevant, noe som innebærer at svært mange private og sensitive spørsmål omfattes.

Flertallet understreker at det må kreves særlig tungtveiende grunner for å pålegge privatpersoner forklaringsplikt for offentlige myndigheter om forhold som omfatter svært sensitive og private forhold. Forslaget vil innebære at mange menneskers person-

vern krenkes ved at omfattende informasjon om private forhold om den drapsdømtes familie, venner og bekjente kan gjøres tilgjengelig for utvalget. Flertallet mener at privatpersoner må ha trygghet for at sensitive, private opplysninger kan behandles fortrolig og ikke formidles videre, særlig ikke til representanter for offentlige myndigheter. Slik flertallet ser det, er dette en grunnleggende verdi i et fritt, demokratisk samfunn. Det foreliggende lovforslaget pålegger i realiteten privatpersoner en form for angiveri overfor et offentlig utvalg, noe som ikke kan aksepteres. Slik flertallet ser det, må det være mulig å avdekke systemsvikt i helse- og omsorgstjenesten uten at privatpersoner skal tvinges til å forklare seg om private forhold.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener at det kan være nødvendig å gi utvalget innsyn i enkelte taushetsbelagte opplysninger for å avdekke årsaksforholdene bak de aktuelle drapene. Disse medlemmer vil imidlertid påpeke at lovforslaget innebærer et alvorlig inngrep i taushetsplikten. Det vises til høringsuttalelsen fra Helsedirektoratet, der det heter:

"Imidlertid vil vi påpeke at disse bestemmelsene er svært omfattende og inngripende i forhold til den enkelte."

Det er en grunnleggende verdi at pasienter kan formidle opplysninger til helsetjenesten i fortrolighet og tillit til at dette ikke bringes videre. Det er særlig problematisk at tausheten oppheves etter at opplysningene er formidlet, noe som svekker rettssikkerheten for psykisk syke ytterligere. Disse medlemmer frykter at dette kan svekke tilliten til helsetjenesten, noe som kan føre til at psykisk syke unnlater å oppsøke hjelp og dermed representerer en større fare for andre. Direktoratet påpeker også at lovforslaget ikke gir en betryggende avgrensning av hvilke opplysninger som kan formidles videre. Videre stiller disse medlemmer spørsmålstegn ved hvorvidt det er nødvendig å pålegge helsepersonell plikt til å forklare seg om opplysninger som er gitt under løfte om taushet. I likhet med Riksadvokaten mener disse medlemmer at det ville være tilstrekkelig å frita helsepersonell og andre offentlig ansatte fra taushetsplikt, som er mindre inngripende.

Disse medlemmer mener at det opprinnelige lovforslaget innebar så vidt omfattende krenkelser av rettssikkerheten og personvernet for enkeltmennesker at det ikke kunne støttes.

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen viser til proposisjonen og merkningene og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv

§ 1 Formål

Formålet med loven er å gi utvalg oppnevnt av Kongen i statsråd 24. april 2009 som skal undersøke mulig svikt i systemer og forløp knyttet til mennesker med psykisk lidelse og som har tatt liv, tilgang på opplysninger som er nødvendige for å få utført sitt arbeid i henhold til mandatet.

§ 2 Opplysninger til utvalget

Uten hinder av taushetsplikt kan utvalget gis de opplysninger som er nødvendige for utvalgets arbeid.

§ 3 Behandling av sensitive personopplysninger

Utvalget kan behandle sensitive personopplysninger som er nødvendige og relevante for formålet med utvalgets arbeid uten at det foreligger samtykke fra de personer opplysningene gjelder.

Utvalget trenger ikke konsesjon etter personopplysningsloven kapittel VI.

§ 4 Taushetsplikt

Medlemmene av utvalget og enhver som utfører tjeneste eller arbeid for utvalget har taushetsplikt etter reglene i forvaltningsloven av 10. februar 1967 §§ 13 til 13 f.

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

Personer som nevnt i første ledd har taushetsplikt om opplysninger som er fremkommet under forklaring for utvalget etter § 2.

Taushetsplikt som nevnt i andre og tredje ledd er ikke til hinder for at opplysningene bringes videre i den grad den som har krav på taushet samtykker, der-

som opplysningene gis i statistisk form, eller dersom de er alminnelig tilgjengelig andre steder.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet og etter at utvalget har avsluttet sin virksomhet.

§ 5 Forbud mot bruk som bevis i senere straffesak eller sivil sak

Opplysninger som utvalget mottar i medhold av § 2 kan ikke brukes som bevis i en senere straffesak eller sivil sak mot den som har gitt opplysningene.

§ 6 Ikrafttredelse mv.

§§ 1 til 6 trer i kraft straks. § 7 trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer, og de enkelte endringene i andre lover kan settes i kraft til forskjellig tid.

§§ 1 til 3 gjelder til og med 30. juni 2012.

§ 7 Endringer i andre lover

1. I lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. skal § 29 lyde:

§ 29 Opplysninger til forskning mv.

Departementet kan bestemme at opplysninger kan eller skal gis til bruk i forskning, og at det kan skje uten hinder av taushetsplikt etter § 21. Til slikt vedtak kan knyttes vilkår. Reglene om taushetsplikt etter denne lov gjelder tilsvarende for den som mottar opplysningene.

Departementet kan delegere myndigheten etter første ledd til den regionale komiteen for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om bruk av taushetsbelagte opplysninger i forskning.

Departementet kan i forskrift regulere helsepersonells rett til utlevering og bruk av taushetsbelagte opplysninger til andre formål enn helsehjelp, når pasienten har gitt samtykke. Det gjelder formål som forsikring, kredittinstitusjoner o.l.

2. I lov 20. juni 2008 nr. 44 om medisinsk og helsefaglig forskning skal § 53 første ledd første punktum lyde:

Statens helsetilsyn og Datatilsynet kan fastsette en løpende tvangsmulkt for hver dag, uke eller måned som går etter utløpet av den fristen som er satt for oppfylling av pålegget etter §§ 51 eller 52, inntil pålegget er oppfylt.

Oslo, i helse- og omsorgskomiteen, den 11. juni 2009

Harald T. Nesvik
leder

Jan Böhler
ordfører

Vedlegg 1**Brev fra Helse- og omsorgsdepartementet v/statsråden til helse- og omsorgskomiteen, datert 8. juni 2009****Ot.prp. nr. 90 (2008-2009) – forholdet til Grunnloven § 97**

Jeg viser til brev av 4. juni 2009 fra Helse- og omsorgskomiteen der man etterspør en kommentar til Datatilsynets brev av 29. mai 2009 til komiteen.

Datatilsynet antyder i sitt brev at lovforslaget kan være i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 og at dette forholdet ikke er omtalt i odelsstingspreposisjonen.

Det er riktig som Datatilsynet påpeker at dette forholdet ikke er problematisert i odelsstingspreposisjonen. Jeg er likevel ikke enig at dette er en "betydelig svakhet" ved lovforslaget slik Datatilsynet hevder. Departementet har vært, og er fortsatt, av den oppfatning at dette lovforslaget ikke er i konflikt med Grunnloven § 97 og dets forbud mot at lover gis til-

bakevirkende kraft. Forholdet til Grunnloven § 97 ikke derfor ikke berørt i odelsstingspreposisjonen.

Som følge av henvendelsen fra Helse- og omsorgskomiteen har jeg bedt om en vurdering fra lovavdelingen i Justisdepartementet av om lovforslaget kan tenkes å være i strid med Grunnloven § 97. I brev datert 8. juni 2009 fra Justisdepartementet konkluderes det med at det er "... nokså klart at forslaget i Ot.prp. nr. 90 (2008-2009) om opplysningsplikt uten hinder av taushetsplikt overfor et undersøkelsesutvalg som selv vil være underlagt strenge taushetspliktreger, ikke rammes av tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97."

For nærmere utdypning av forholdet mellom lovforslaget og Grunnloven § 97 viser jeg til Justisdepartementets utredning som fremgår av vedlagte brev.

Vedlegg 2**Brev fra Justis- og politidepartementet til helse- og omsorgsdepartementet, datert 8. juni 2009****Innføring av opplysningsplikt overfor et undersøkelsesutvalg uten hinder av taushetsplikt – forholdet til Grunnloven § 97**

Vi viser til henvendelse 4. juni 2009, med anmodning om en vurdering av forholdet mellom et forslag om opplysningsplikt i Ot.prp. nr. 90 (2008-2009) Om lov om forklaringsplikt, taushetsplikt mv. for utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv, og Grunnloven § 97. Bakgrunnen for anmodningen er at Stortingets helse- og omsorgskomite har bedt om helse- og omsorgsministerens kommentar til et brev 29. mai 2009 fra Datatilsynet. I brevet gir Datatilsynet uttrykk for at forslaget i proposisjonen om begrensninger i taushetsplikten for opplysninger som er avgitt før loven eventuelt trer i kraft, kan være i strid med tilbakevirkningsforbudet etter Grunnloven § 97.

1. Bakgrunnen for Ot.prp. nr. 90 (2008-2009) er at det er oppnevnt et utvalg som skal undersøke mulig svikt i systemer og forløp knyttet til tilfeller der mennesker med kjent psykisk lidelse har tatt liv. Forslagene i proposisjonen skal sikre at utvalget får tilgang til de opplysninger som er nødvendige for dets

arbeid uten hinder av taushetsplikt, jf. proposisjonens kapittel 2. Forslaget til § 2 lyder:

"§ 2 Forklaringsplikt og opplysningsplikt

Enhver har på forlangende plikt til uten hinder av taushetsplikt å gi det oppnevnte utvalget de opplysninger som er nødvendige for utvalgets arbeid."

Bestemmelsen vil innebære at blant annet helsepersonell får opplysningsplikt overfor utvalget, også om forhold som de ellers har taushetsplikt om.

Proposisjonen inneholder videre forslag til en særskilt bestemmelse om taushetsplikt for medlemmene av utvalget og enhver som utfører tjeneste eller arbeid for det. Forslaget lyder:

"§ 4 Taushetsplikt

Medlemmene av utvalget og enhver som utfører tjeneste eller arbeid for utvalget har taushetsplikt etter reglene i forvaltningsloven av 10. februar 1967 §§ 13 til 13 f.

Når personer som er nevnt i første ledd mottar opplysninger som er undergitt strengere taushetsplikt

enn det som følger av forvaltningsloven, skal tilsvarende strenge taushetsplikt gjelde.

Personer som er nevnt i første ledd har taushetsplikt om opplysninger som er fremkommet under forklaring for utvalget etter § 2.

Taushetsplikt som nevnt i andre og tredje ledd er ikke til hinder for at opplysningene bringes videre i den grad den som har krav på taushet samtykker, dersom opplysningene gis i statistisk form, eller dersom de er alminnelig tilgjengelig andre steder.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet og etter at utvalget har avsluttet sin virksomhet."

Videre er det i lovforslaget § 5 presisert at opplysninger avgitt under forklaring for utvalget etter § 2 ikke kan brukes som bevis i en senere straffesak eller sivil sak mot den som har gitt opplysningene. I motsetning til § 2 om forklaringsplikt og opplysningsplikt, vil ikke taushetsplikten etter § 4 og vernet mot selvkriminering etter § 5 være begrenset til å gjelde for perioden frem til 30. juni 2012, jf. lovforslaget § 6 annet ledd.

2. Grunnloven § 97 lyder:

"Ingen lov maa gives tilbagevirkende Kraft".

Bestemmelsen gir vern mot lovgivning som knytter nye byrder til handlinger eller begivenheter som fant sted før lovens ikrafttredelse. Forslaget i Ot.prp. nr. 90 (2008-2009) innebærer ikke noen direkte regulering av handlinger eller begivenheter tilbake i tid. Noen "egentlig" tilbakevirkning er det således ikke tale om.

3. Videre gir Grunnloven § 97 et visst vern mot inngrep i etablerte rettigheter (såkalt "uegentlig" tilbakevirkning). Etter Lovavdelingens syn er det ikke gitt at den forventningen om konfidensialitet som reglene om taushetsplikt gir grunnlag for, kan ses som en etablert rettighet med et slikt vern. Vi viser til det som nevnes i punkt 4 nedenfor om skjønnsmessige elementer mv. i de ordinære reglene om taushetsplikt. Uansett hvilken konklusjon som trekkes om dette, er det ikke noe absolutt forbud mot inngrep i etablerte rettigheter.

Ved tilfeller av "uegentlig" tilbakevirkning må det foretas en avveining mellom hensynet til den som rammes av inngrepet og de samfunnsmessige hensyn som ligger til grunn for inngrepet. I Rt. 1996 side 1415 Borthen – som gjaldt grunnlovsværn for trygderettigheter – la Høyesterett til grunn (på side 1430) at det bare er "klart urimelig eller urettferdig" tilbake-

virkning som rammes av Grunnloven § 97. Samme sted uttales det om den konkrete helhetsvurderingen blant annet:

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

4. I en avveining mellom hensynet til den som rammes av inngrepet og de samfunnsmessige hensyn, tar Lovavdelingen utgangspunkt i at taushetsplikt er et vesentlig gode for den som opplysningen gjelder, og et viktig element for tillit mellom innbyggerne og utøvere av en rekke profesjoner. Samtidig legger vi vekt på at det vil være en forholdsvis liten krets av personer som skal motta taushetsbelagte opplysninger på grunnlag av det aktuelle lovforslaget (utvalget, som består av ti medlemmer, og i noen grad personer som bistår utvalget i dets arbeid), og at de som mottar opplysningene pålegges en like streng taushetsplikt som den forklaringspliktige ellers er underlagt, jf. lovforslaget § 4. Opplysningsplikten i lovforslaget § 2 kan derfor ikke sies å innebære et særlig betydelig inngrep i den enkeltes forventning om konfidensialitet. I tillegg kommer at de ordinære reglene om taushetsplikt i mange tilfeller inneholder skjønnsmessig utformede unntak, jf. eksempelvis helsepersonelloven § 23. Det finnes også en lang rekke særlige regler om opplysningsplikt uten hinder av taushetsplikt, for eksempel sosialtjenesteloven § 8-8 a og barnevernloven § 6-7. Som nevnt i punkt 6.3 i proposisjonen, innholder dessuten spesiallovgivningen en rekke bestemmelser om opplysningsplikt uten hinder av taushetsplikt til forskjellige undersøkelsesmyndigheter. Dette viser at grunnlaget for en forventning om full konfidensialitet under enhver omstendighet kan være begrenset.

Endelig nevner vi at det er arbeidet med, så langt som mulig, å hindre at psykisk syke tar liv, som danner bakgrunnen for opprettelsen av utvalget og lovforslaget. Det er således vektige samfunnsmessige hensyn som ligger til grunn for lovforslaget. Med en slik bakgrunn må det således større inngrep uten hinder av Grunnloven § 97 enn ellers.

5. Under henvisning til ovenstående ser vi det som nokså klart at forslaget i Ot.prp. nr. 90 (2008-2009) om opplysningsplikt uten hinder av taushetsplikt overfor et undersøkelsesutvalg som selv vil være underlagt strenge taushetspliktregler, ikke rammes av tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97.

