



Innst. 201 L

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen

Prop. 38 L (2016–2017)

Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Lov om informasjonstilgang mv. for Statens helsetilsyn ved gjennomgang av et utvalg barnevernsaker

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Barne- og likestillingsdepartementet fremmer i denne proposisjonen forslag til lov: Lov om informasjonstilgang mv. for Statens helsetilsyn ved gjennomgang av et utvalg barnevernssaker.

Bakgrunnen for forslaget er at departementet har gitt Statens helsetilsyn i oppdrag å gjennomgå et utvalg saker om akutt plassering og saker om omsorgsovertakelse etter barnevernloven. Gjennomgangen skal gi kunnskap både om svikt og om kjennetegn ved saker som er blitt behandlet på en faglig god måte.

Det er viktig at Statens helsetilsyn ved gjennomgangen av saker får et korrekt og mest mulig helhetlig bilde av sakene. Statens helsetilsyn bør derfor ha mulighet til å innhente taushetsbelagte opplysninger både fra barnevernet og fra andre tjenester og instanser som barnehage, skole, helse- og omsorgstjeneste og politiet. Hensikten med å innhente opplysninger fra andre tjenester og instanser er å vurdere barneverntjenestens håndtering av informasjon fra andre og å vurdere barnevernets samarbeid med disse for å gi barn rett hjelp til rett tid.

Formålet med loven er derfor å gi Statens helsetilsyn tilgang til nødvendig taushetsbelagt informasjon, slik at de skal kunne utføre gjennomgangen av barnevernssaker på en god måte. Lovforslaget inne-

holder konkrete bestemmelser blant annet om adgang til å gi taushetsbelagte opplysninger til Statens helsetilsyn i forbindelse med gjennomgangen, om regulering av taushetsplikt og om adgang til å behandle personopplysninger.

1.2 Bakgrunn

1.2.1 Formålet med lovforslaget og gjennomgangen

Barne- og likestillingsdepartementet har gitt Statens helsetilsyn i oppdrag å iverksette en gjennomgang av et utvalg barnevernssaker som har ført til akutt tiltak eller omsorgsovertakelse. Bakgrunnen for oppdraget er at departementet ønsker å få mer kunnskap om kompleksiteten og dilemmaene i barnevernets arbeid og kvaliteten på det faglige arbeidet barnevernet utfører som grunnlag for sine beslutninger.

Formålet er derfor å få en bred situasjonsbeskrivelse gjennom å se på prosess og innhold i et utvalg enkeltsaker og få kunnskap om når det svikter eller går bra, hva som eventuelt svikter eller er bra, og hvorfor det svikter eller går bra. Det skal særlig ses på kvaliteten i barnevernets faglige avveininger og vurderinger og om barneverntjenesten og fylkesnemnda er tydelige på hvorfor det er fattet beslutning om akuttvedtak eller omsorgsovertakelse.

1.2.2 Mandat for arbeidet og faglig vurderingsgrunnlag

Det er utarbeidet et mandat for Statens helsetilsyns gjennomgang av minimum 100 utvalgte barnevernssaker om akutt plassering og omsorgsovertakelse.

Det fremgår av mandatet at gjennomgangen særlig skal omfatte saksbehandlingen i det kommunale barnevernet og behandlingen i fylkesnemnda. Samtlige saker som benyttes i utvalget, skal være behand-

let i fylkesnemnda etter barnevernloven § 4-12, § 4-6 annet ledd eller § 4-9, jf. § 4-8. Videre skal sakene ha vært behandlet i fylkesnemnda eller domstolen i løpet av de siste to år, og endelig vedtak eller rettskraftig dom må foreligge.

Det skal legges vekt på at sakene som velges ut, representerer variasjon i kjønn, alder, kommunestørrelse og hvilken fylkesnemnd som har behandlet saken. Sakene skal også ha en variasjon og bredde når det gjelder grunnlaget for at sakene ble fremmet for behandling i fylkesnemnda.

I mandatet er det lagt til grunn at gjennomgangen av den enkelte sak primært vil bestå av en dokumentgjennomgang. Dokumentgjennomgangen kan avdekke et behov for å innhente ytterligere opplysninger fra andre både i og utenfor barnevernet. Det må vurderes konkret om det i den enkelte sak er behov for å gjennomføre intervju eller på annen måte innhente supplerende informasjon. Det er barneverntjenestens håndtering av informasjon fra andre, samt barnevernets samarbeid med disse for å gi barn rett hjelp til rett tid, som skal vurderes.

Statens helsetilsyn skal utarbeide et skriftlig vurderingsgrunnlag for å kunne vurdere sakene. Vurderingsgrunnlaget skal utarbeides på bakgrunn av lov og forskrift, retningslinjer, veiledere, relevant norsk og internasjonal forskning og kunnskapsoppsamlinger, samt aktuelle faglige anbefalinger på barnevernområdet. De enkelte sakene skal vurderes opp mot dette grunnlaget for samlet å kunne si noe om tilstanden på barnevernområdet.

Statens helsetilsyn utarbeider allerede veiledere for Fylkesmannens undersøkelser og bedømmelser av ulike temaer i forbindelse med forberedelse av landsomfattende tilsyn. I disse veilederne gjøres det rede for hvilke faglige krav som stilles til virksomhetene basert på anerkjent fagkunnskap og øvrige krav i barnevernlovgivningen. Dersom det i forbindelse med gjennomgangen viser seg at det er behov for å utarbeide ytterligere vurderingsgrunnlag, skal dette skje i samarbeid med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Det fremgår av mandatet at representanter for de ulike fagmiljøene (kommunale barneverntjenester, sakkyndige, nemndene), andre relevante fag- og forskningsmiljø og representanter for barnevernsbarn og deres foreldre bør konsulteres. Statens helsetilsyn skal legge opp til en bred prosess som også involverer andre interesserte aktører.

1.2.3 Forholdet til Statens helsetilsyns rolle som overordnet tilsynsmyndighet

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunene og statlige barnevernmyndigheter oppfyller sine lovpålagte oppgaver etter barnevernloven. Det overordnede faglige ansvaret for tilsynet på barnevernområdet er lagt til Statens helsetilsyn. Overordnet faglig

tilsyn innebærer å ha en generell oversikt over tilstanden i tjenestene. Statens helsetilsyn gjennomfører derfor rutinemessig overvåking av tilgjengelige data om tjenester og gjennomfører egne innsamlinger av data og kunnskap for å belyse spesifikke problemstillinger. Dette arbeidet betegnes ofte som at tilsynsmyndigheten overvåker sine samfunnsområder, eller områdeovervåking.

Fylkesmannens og Statens helsetilsyns ansvar omfatter å føre tilsyn med barnevernvirksomheten i de enkelte kommuner, samt med barneverninstitusjoner, sentre for foreldre og barn, omsorgssentre for mindreårige og andre statlige tjenester og tiltak etter barnevernloven. Tilsynsansvaret omfatter imidlertid ikke fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, som er et uavhengig domstollignende forvaltningsorgan med ansvar for å behandle tvangssakene i barnevernet.

Som overordnet tilsynsmyndighet har Statens helsetilsyn en lovfestet adgang til å kreve taushetsbelagte opplysninger fra de barnevernmyndighetene som er omfattet av tilsynsansvaret. Dette innebærer at Statens helsetilsyn ikke kan innhente opplysninger fra fylkesnemndene, og at muligheten til å innhente opplysninger fra andre offentlige myndigheter for å belyse barnevernets arbeid er begrenset. Departementet legger derfor til grunn at dagens regler ikke er tilstrekkelige til å gi Statens helsetilsyn tilgang til de opplysningene de trenger for å utføre en slik helhetlig og bred gjennomgang av saker om akutt plassering og saker om omsorgsovertakelse.

Kjernen i tilsyn er kontroll med at lovpålagte krav etterleves. Det innebærer at Statens helsetilsyn og Fylkesmannen operasjonaliserer krav som følger av barnevernloven med forskrifter, og bedømmer tjenester eller hendelser opp mot disse kravene.

Kravet til forsvarlige tjenester og tiltak i barnevernloven § 1-4 er sentralt i tilsynssammenheng. Kjernen i forsvarlighetskravet er vurderinger og normer om hva som kan betegnes som god barnevernfaglig praksis. Når Statens helsetilsyn og Fylkesmannen bedømmer om det foreligger lovbrudd, tas det konkret stilling til hvor stort avvik fra god praksis som kan aksepteres. Det er ikke et primært formål med gjennomgangen å vurdere og konkludere hvorvidt lovpålagte krav er brutt i den enkelte saken. Dette innebærer at oppdraget med å gjennomgå barnevernssaker derfor ikke er tilsyn i ordinær forstand.

Statens helsetilsyn skal i arbeidet ta utgangspunkt i faglige anbefalinger fra Bufdir og fag- og forskningsmiljø og anvende disse til å vurdere kvaliteten på barnevernets arbeid. Statens helsetilsyn skal også se hen til anbefalinger barn i barnevernet har kommet med. Statens helsetilsyn skal primært vurdere kvaliteten i barneverntjenestens og fylkesnemndas saksbehandling, ikke om avviket fra krav til alminne-

lig godt barnevern er så vidt alvorlig at det foreligger et lovbrudd.

Gjennomgangen vil også omfatte innhenting av opplysninger fra tjenester både i og utenfor barnevernet som faller utenfor Statens helsetilsyns oppgaver og ansvar etter barnevernloven. Dette innebærer at Statens helsetilsyns myndighet etter barnevernloven ikke fullt ut vil være tilstrekkelig som grunnlag for gjennomgangen.

1.2.4 Høringen

Av hensyn til fremdriften ble det satt en noe forkortet frist. Datatilsynet er i sin høringsuttalelse kritisk til den korte høringsfristen.

1.3 Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene

Ved utformingen av alminnelig lovgivning må staten holde seg innenfor de grenser som trekkes opp av Grunnloven og internasjonale menneskerettskonvensjoner. Etter departementets syn ligger lovutkastet godt innenfor de rammene Grunnloven og menneskerettskonvensjonene setter.

1.3.1 Retten til privatliv

Grunnloven § 102 første ledd første punktum lyder:

«Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon.»

Etter en samlet helhetsvurdering mener departementet at inngrepet i Grunnloven § 102 er forholdsmessig og at lovforslaget ikke er i strid med Grunnloven.

1.3.2 Forholdet til uskyldspresumsjonen

Statens helsetilsyn skal gjennomgå et utvalg saker om akutt plassering og omsorgsovertakelse etter barnevernloven. Sakene kan inneholde opplysninger om straffbare forhold. Statens helsetilsyn vil potensielt kunne komme til å gjennomgå saker der det foreligger fellende dom eller frifinnende dom og saker som ikke har blitt behandlet for domstolene. Dette reiser enkelte problemstillinger i forhold til Grunnloven § 96.

Grunnloven § 96 annet ledd lyder:

«Enhver har rett til å bli ansett som uskyldig inntil skyld er bevist etter loven.»

Statens helsetilsyn skal ikke vurdere hvorvidt straffbare forhold har blitt begått. Videre skal Statens helsetilsyn ikke uttale seg skyldkonstaterende i tilfeller hvor det ikke foreligger en endelig avgjørelse av

skyldspørsmålet, og Statens helsetilsyn skal ikke komme med uttalelser som kan så tvil om riktigheten av en frifinnende dom.

Departementet legger til grunn at gjennomgangen vil bli gjennomført på en måte som ikke krenker uskyldspresumsjonen, jf. Grunnloven § 96 annet ledd.

1.3.3 Forholdet til Grunnloven § 97

Grunnloven § 97 lyder:

«Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft.»

Bestemmelsen inneholder et generelt forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft til skade for borgerne. Kjerneområdet for bestemmelsen er vern mot lovgivning som knytter nye byrder til handlinger eller begivenheter som fant sted før lovendringen.

Som det fremkommer av lovutkastet § 2 foreslår departementet at enhver uten hinder av taushetsplikt kan gi de opplysninger som er nødvendige for at Statens helsetilsyn kan utføre arbeidet med å gjennomgå saker om akutt plassering og omsorgsovertakelse etter barnevernloven. Enkeltpersonen som den taushetsbelagte informasjonen gjelder, kan ha hatt en forventning om konfidensialitet. Det er ikke gitt at en slik forventning om konfidensialitet gir grunnlag for etablering av en rettighet etter Grunnloven § 97. Uansett hvilken konklusjon som trekkes om dette, er det ikke noe absolutt forbud mot inngrep i etablerte rettigheter.

Departementet mener at lovforslaget ikke rammes av tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97.

1.3.4 Bruk som bevis i senere straffesak eller sivil sak

Departementet foreslår å innta en lovbestemmelse som forbyr bruk av opplysninger gitt til Statens helsetilsyn i forbindelse med gjennomgangen som bevis i en senere straffesak eller sivil sak mot den som har gitt opplysningene.

En slik bestemmelse er ikke rettslig påkrevd av hensyn til vernet mot tvungen selvinkriminering, da det ikke foreligger noen forklaringsplikt overfor Statens helsetilsyn og således ikke et tvangselement.

Departementet har vurdert om bestemmelsene gir tilstrekkelig vern for å sikre at Statens helsetilsyn får best mulig tilgang til opplysninger, og er kommet til at det ikke er tilfelle på grunn av bestemmelsenes vide unntak. Departementet har derfor foreslått en absolutt regel om bevisforbud, se forslagens § 5.

Departementet er av den oppfatning at det i mangel av en slik lovbestemmelse vil være en risiko for at flere avstår helt eller delvis fra å gi opplysninger, for eksempel i frykt for erstatningssøksmål eller strafferettslige sanksjoner.

En bestemmelse som verner mot at opplysninger gitt til Statens helsetilsyn i forbindelse med gjennomgangen kan brukes som bevis i senere straffesak eller sivil sak, kan fremme trygghet og vilje til å gi fullstendige opplysninger. Departementet anser lovbestemmelsen som et nødvendig virkemiddel for å sikre at Statens helsetilsyn får best mulig tilgang til opplysninger og at forklaringene som gis, er mest mulig fullstendige.

Departementet foreslår å gi en lovbestemmelse som uttrykkelig hindrer bruk av opplysninger gitt til Statens helsetilsyn i forbindelse med gjennomgangen som bevis i en senere straffesak eller sivil sak mot den som har gitt opplysningene.

1.4 Behovet for lovregulering

1.4.1 Behovet

1.4.1.1 HØRINGSNOTATET

Departementet opplyste i høringsnotatet at Statens helsetilsyn har fått i oppdrag å iverksette en gjennomgang av et utvalg barnevernssaker som har ført til akutttiltak eller omsorgsovertakelse.

I høringsnotatet ble det vist til at det er et behov for å få mer kunnskap om kompleksiteten og dilemmaene i barnevernets arbeid og kvaliteten på barnevernets faglige beslutningsgrunnlag i disse sakene.

Formålet med gjennomgangen er å få en situasjonsbeskrivelse av barnevernet gjennom å se på barnevernets behandling av et utvalg enkeltsaker og få kunnskap om når det svikter eller går bra. Departementet understreket i høringsnotatet at det er viktig at Statens helsetilsyn kan danne seg et mest mulig korrekt og helhetlig bilde av sakene i forbindelse med gjennomgangen.

Departementet la i høringsnotatet til grunn at gjennomgangen av saker vil gå utover Statens helsetilsyns lovfestede oppgaver etter barnevernloven, og at oppdraget ikke er tilsyn i ordinær forstand. For det første skal Statens helsetilsyn i gjennomgangen vurdere om kvaliteten i barnevernets arbeid er god og til barnets beste, ikke om avviket fra krav til alminnelig godt barnevern er så vidt alvorlig at det foreligger et lovbrudd. I motsetning til ved tilsyn er formålet med gjennomgangen dermed ikke å bedømme om det i enkeltsaker eller enkelttjenester foreligger brudd på regelverket og å følge opp tilsynsobjektet inntil avviket er lukket. For det andre vil gjennomgangen også omfatte innhenting av opplysninger fra tjenester både i og utenfor barnevernet som faller utenfor Statens helsetilsyns oppgaver og ansvar etter barnevernloven.

Dette innebærer at Statens helsetilsyn må ha et rettslig grunnlag som gir dem hjemmel til å utføre gjennomgangen. I høringsnotatet ble det lagt til grunn at den adgangen Statens helsetilsyn som over-

ordnet tilsynsmyndighet på barnevernområdet har til å innhente taushetsbelagte opplysninger ikke fullt ut er tilstrekkelig som grunnlag for å innhente opplysninger i forbindelse med gjennomgangen.

I høringsnotatet ble det vurdert om det kunne være aktuelt å basere gjennomgangen på andre grunnlag som åpner for formidling av opplysninger underlagt taushetsplikt.

Når det gjelder samtykke, ga departementet uttrykk for at det verken er hensiktsmessig eller tilstrekkelig å basere en gjennomgang av barnevernets håndtering av saker om midlertidig akuttplassering utenfor hjemmet og omsorgsovertakelse på dette grunnlaget. Det ble særlig vist til at samtykke ville kunne påvirke hvilke saker som inngår i gjennomgangen, slik at utvalg av saker blir mindre representativt.

Departementet vurderte videre at heller ikke formidling av opplysninger i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates («anonymisering»), ville være tilstrekkelig som hjemmelsgrunnlag for å gi Statens helsetilsyn tilgang til opplysninger i forbindelse med gjennomgangen av barnevernssaker.

Det ble også vurdert om øvrige bestemmelser i forvaltningsloven kunne gi tilstrekkelig hjemmel til å innhente opplysninger i forbindelse med gjennomgangen. I høringsnotatet ble det også vist til at det er behov for å vurdere hvordan Statens helsetilsyns taushetsplikt ved gjennomgangen av saker skal reguleres. Bakgrunnen for dette er at gjennomgangen skal favne videre enn Statens helsetilsyns overordnede tilsynsansvar på barnevernområdet. Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for at Statens helsetilsyns taushetsplikt ved gjennomgangen av saker bør reguleres særskilt i loven.

Statens helsetilsyn har i dag hjemmel til å behandle opplysninger i forbindelse med tilsyn. Departementet la imidlertid til grunn at dette hjemmelsgrunnlaget ikke fullt ut vil være tilstrekkelig til å behandle opplysninger i forbindelse med gjennomgangen av barnevernssaker. Departementet viste til at gjennomgangen ikke omfattes av Statens helsetilsyns lovfestede tilsynsansvar på barnevernområdet.

Departementet ga i høringsnotatet også uttrykk for at adgangen til å behandle opplysninger burde reguleres i loven. Bakgrunnen for dette er at det ikke bør oppstå tvil om at Statens helsetilsyn ved gjennomgangen av saker har adgang til å behandle de opplysningene som er nødvendige for kunne utføre gjennomgangen.

Departementet konkluderte i høringsnotatet med at det er behov for å lovfeste Statens helsetilsyns tilgang til opplysninger, tilsynets adgang til å behandle relevante opplysninger og tilsynets taushetsplikt ved gjennomgangen. Departementet ga også uttrykk for

at Statens helsetilsyn bør ha full tilgang til dokumenter og opplysninger for å kunne vurdere håndteringen av den enkelte sak på best mulig måte.

1.4.1.2 HØRINGSINSTANSENS SYN

22 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget som ble sendt på høring. Av disse har i overkant av ti instanser eksplisitt gitt uttrykk for at de er positive til at det utføres en gjennomgang av et utvalg saker om akutt plassering og omsorgsovertakelse, eventuelt at de uttrykker støtte til at Statens helsetilsyn gis tilgang til nødvendige opplysninger ved gjennomgangen. Samtidig har ingen høringsinstanser gitt uttrykk for at de er uenige i behovet for en gjennomgang av saker om akutt plassering og omsorgsovertakelse.

1.4.1.3 DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG

Departementet mener at høringen underbygger at det er behov for en midlertidig lov som regulerer Statens helsetilsyns gjennomgang av et utvalg barnevernssaker som har ført til akutt tiltak eller omsorgsovertakelse. Bakgrunnen for dette er at gjennomgangen vil gå utover Statens helsetilsyns lovfestede oppgaver etter barnevernloven.

Dette innebærer at det er behov for en lovbestemmelse som åpner for at offentlige tjenester og yrkesutøvere uten hinder av lovbestemt taushetsplikt kan gi Statens helsetilsyn opplysninger i forbindelse med gjennomgangen, se punkt 6.2 i proposisjonen. Bakgrunnen for dette er at den adgangen Statens helsetilsyn som overordnet tilsynsmyndighet på barnevernområdet har til å innhente taushetsbelagte opplysninger, ikke fullt ut er tilstrekkelig som grunnlag for å innhente opplysninger i forbindelse med gjennomgangen.

Departementet mener videre at det er behov for særskilt lovregulering av Statens helsetilsyns taushetsplikt ved gjennomgangen, samt regulering av Statens helsetilsyns adgang til å behandle personopplysninger i forbindelse med gjennomgangen.

1.5 Lovforslaget

1.5.1 Lovens formål

1.5.1.1 FORSLAGET I HØRINGSNOTATET

Departementet la i høringsnotatet til grunn at Statens helsetilsyn må ha et rettslig grunnlag som gir dem hjemmel til å utføre gjennomgangen. I høringsnotatet ble det vist til at gjennomgangen av saker vil gå utover Statens helsetilsyns lovfestede oppgaver etter barnevernloven, og at oppdraget ikke er tilsyn i ordinær forstand.

På denne bakgrunn foreslo departementet en egen lovbestemmelse som gir Statens helsetilsyn myndighet til å gjennomgå et utvalg saker om akutt-

plassering og omsorgsovertakelse etter barnevernloven. I bestemmelsen ble det også presisert at gjennomgangen skal gi kunnskap om barneverntjenestens og fylkesnemndas håndtering av sakene.

Det ble også presisert i bestemmelsen at oppdraget er gitt av Barne- og likestillingsdepartementet. I høringsnotatet ble det vist til at det er Barne- og likestillingsdepartementet som er ansvarlig fagdepartement for gjennomgangen, og som også har det konstitusjonelle ansvaret for arbeidet.

Departementet viste i høringsnotatet til at gjennomgangen også kan omfatte saker med tilknytning til Svalbard, og at barnevernloven gjelder på Svalbard med de særregler som er fastsatt i forskrift om lov om barneverntjenesters anvendelse på Svalbard. Det er Sysselmannen som utfører barneverntjenestens oppgaver etter barnevernloven. Saker som hører under fylkesnemndas område, skal fremmes av Sysselmannen og skal avgjøres av fylkesnemnda i Troms og Finnmark.

1.5.1.2 DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG

Barne- og likestillingsdepartementet har gitt Statens helsetilsyn i oppdrag å gjennomgå et utvalg saker om akutt plassering og omsorgsovertakelse etter barnevernloven. Det kreves ikke hjemmel i lov for å gi Statens helsetilsyn et slikt oppdrag. På den annen side vil gjennomgangen gå utover Statens helsetilsyns lovfestede oppgaver etter barnevernloven, og oppdraget kan ikke regnes som tilsyn i ordinær forstand. Dette innebærer at den adgangen Statens helsetilsyn som overordnet tilsynsmyndighet på barnevernområdet har til å innhente taushetsbelagte opplysninger, ikke fullt ut er tilstrekkelig som grunnlag for å innhente opplysninger i forbindelse med gjennomgangen.

På denne bakgrunn foreslår departementet en bestemmelse som presiserer at lovens formål er å legge til rette for at Statens helsetilsyn kan innhente nødvendig informasjon i forbindelse med gjennomgangen, jf. utkast til § 1. Departementet foreslår videre at det presiseres i bestemmelsen at sakene som velges ut, skal ha vært behandlet av fylkesnemnda eller av en domstol i løpet av de siste to årene, og at et endelig vedtak eller en rettskraftig dom må foreligge. Dette innebærer at departementet har valgt å utforme bestemmelsen noe annerledes enn forslaget som ble sendt på høring.

Departementet har merket seg innspillene fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Høgskolen i Østfold knyttet til at gjennomgangen også skal omfatte fylkesnemndas behandling av de utvalgte sakene. Fylkesnemnda er et uavhengig domstollignende forvaltningsorgan, som ikke er omfattet av tilsyn fra Fylkesmannen eller Statens helsetilsyn, og som

administrativt er underlagt Barne- og likestillingsdepartementet. Departementet vil derfor understreke at Statens helsetilsyn ved gjennomgangen av barnevernssaker ikke skal overprøve fylkesnemndas vurdering og vedtak i den enkelte sak. Fylkesnemndas behandling av sakene er likevel en sentral del av barnevernets samlede arbeid med saker om akutt plassering og omsorgsovertakelser. Departementet mener derfor at det er hensiktsmessig at gjennomgangen også omfatter fylkesnemndas behandling av sakene, herunder om fylkesnemnda er tydelig på hvorfor det er fattet beslutning om akuttvedtak eller omsorgsovertakelse. Departementet viser for øvrig til at hovedformålet med gjennomgangen er å få en bred situasjonsbeskrivelse gjennom både å se på prosess og innhold i et utvalg enkeltsaker, og at gjennomgangen primært skal ha fokus på barnevernet som system.

Departementet har også merket seg synspunktet fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet om hvorvidt gjennomgangen også bør omfatte domstolenes behandling av sakene. Bakgrunnen for gjennomgangen er blant annet kritikk av barnevernet og at det derfor er behov for å gå inn i et utvalg saker for å vurdere kvaliteten på barnevernets arbeid i forkant av de beslutninger som fattes. Departementet har i liten grad mottatt signaler som tyder på at kritikken også gjelder domstolenes behandling av tvangsvedtak i barnevernssaker. Etter departementets oppfatning er det derfor ikke et tilsvarende behov for å vurdere domstolenes behandling av sakene. Departementet vil samtidig vise til at gjennomgangen av den enkelte sak primært vil bestå av en dokumentgjennomgang.

Departementet er enig med Utdanningsdirektoratet i at det bør presiseres hvilke saker gjennomgangen skal omfatte, og foreslår derfor å presisere i § 1 at gjennomgangen skal omfatte saker som har vært behandlet i løpet av de to siste årene, og hvor det foreligger rettskraftig dom eller endelig vedtak i saken.

Departementet vil for øvrig presisere at gjennomgangen også skal omfatte saker der barneverntjenesten ikke har fått medhold i fylkesnemnda eller i domstolen. Dette forutsetter at saken har vært behandlet i løpet av de to siste årene, og at det foreligger rettskraftig dom eller endelig vedtak i saken. Etter departementets oppfatning kan vurderingsgrunnlaget i gjennomgangen påvirkes dersom man bare skulle gjennomgå saker der omsorgsovertakelse har funnet sted.

Når det gjelder merknaden fra Unio om familier med minoritetsbakgrunn, legger departementet til grunn at det i de utvalgte sakene også vil være saker som involverer familier med slik bakgrunn. Når det gjelder forslaget fra Unio om å lovfeste formålet, mener departementet at det er tilstrekkelig at det klart fremgår av lovutkastet at gjennomgangen skal gi kunnskap om barneverntjenestens og fylkesnemndas

håndtering av sakene. Departementet mener videre at det bør være tilstrekkelig at det fremgår av mandatet at gjennomgangen skal omfatte minimum 100 saker, og at det derfor ikke er nødvendig å lovfeste et maksimalt antall saker som skal gjennomgås. Departementet viser også til at de tidsmessige rammene for arbeidet begrenser antall saker.

Departementet er enig med Pasient- og brukerombudet i Oslo og Akershus og Sosial- og eldreombudet i Oslo, om betydningen av barns rett til medvirkning. Departementet legger til grunn at Statens helsetilsyn vil ivareta dette perspektivet ved gjennomgangen. Departementet viser også til at det fremgår av mandatet at representanter for barnevernsbarn skal konsulteres.

Departementet er for øvrig enig med Justis- og beredskapsdepartementet i at gjennomgangen ikke bør omfatte saker med tilknytning til Svalbard.

1.5.2 Tilgang til taushetsbelagte opplysninger

1.5.2.1 FORSLAGET I HØRINGSNOTATET

Departementet foreslo i høringsnotatet en egen bestemmelse om formidling av opplysninger, jf. § 2 i forslaget. Lovbestemmelsen ble utformet slik at det fremgår at «enhver» kan gi opplysninger til Statens helsetilsyn uten hinder av lovbestemt taushetsplikt i forbindelse med gjennomgangen av saker.

1.5.2.2 HØRINGSINSTANSENS SYN

Ingen høringsinstanser har gitt uttrykk for at de er uenige i at det i forbindelse med gjennomgangen er behov for en bestemmelse som åpner for at fylkesnemnda og andre barnevernmyndigheter samt andre offentlige myndigheter og yrkesutøvere med profesjonsbestemt taushetsplikt uhindret av taushetsplikt kan gi opplysninger til Statens helsetilsyn. Flere høringsinstanser har imidlertid synspunkter på hvordan forslaget er omtalt eller utformet i høringsnotatet.

1.5.2.3 DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG

Departementet legger også etter høringen til grunn at taushetspliktbestemmelsene i dagens lovgivning ikke i tilstrekkelig grad gir Statens helsetilsyn tilgang til de opplysningene de trenger for fullt ut å kunne ivareta oppdraget med å gjennomgå et utvalg saker om akutt plassering og omsorgsovertakelse.

Departementet viser særlig til at det verken er hensiktsmessig eller tilstrekkelig å basere en gjennomgang av barnevernets håndtering av saker om midlertidig akutt plassering utenfor hjemmet og omsorgsovertakelse på samtykke fra dem opplysningene gjelder. Departementet legger til grunn at et krav om samtykke ville kunne påvirke hvilke saker som inngår i gjennomgangen. Dette kan føre til at utvalget

av saker blir mindre representativt, og at nytteverdien av gjennomgangen i så fall blir redusert. Det er en grunnleggende samfunnsoppgave å beskytte barn mot ulike former for vold, overgrep og omsorgssvikt. For at barnevernet skal kunne ivareta sin samfunnsoppgave på en god måte, er det viktig å ha kunnskap om barneverntjenestens og fylkesnemndas håndtering av saker som gjelder akutt plassering utenfor hjemmet og omsorgsovertakelse. Departementet mener derfor at det i forbindelse med denne gjennomgangen er et legitimt behov for å kunne innhente opplysninger om barnevernets håndtering av slike alvorlige saker uavhengig av samtykke.

Etter departementets oppfatning er heller ikke anonymisering eller andre rettslige grunnlag egnet eller tilstrekkelig som hjemmelsgrunnlag.

Dette innebærer at det er behov for en lovbestemmelse som åpner for at ulike tjenester og yrkesutøvere uten hinder av lovbestemt taushetsplikt kan gi opplysninger til Statens helsetilsyn i forbindelse med gjennomgangen, jf. utkast til § 2.

I forvaltningsloven er det presisert at taushetsplikten omfatter «enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd. Den foreslåtte bestemmelsen er derfor utformet slik at det fremgår at «enhver» uten hinder av taushetsplikt kan gi de opplysninger som er nødvendige for at Statens helsetilsyn kan utføre arbeidet med å gjennomgå saker om akutt plassering og omsorgsovertakelse etter barnevernloven.

Departementet viste i høringen også til Stortingets nylige behandling av loven som gir Barnevoldsutvalget tilgang til taushetsbelagte opplysninger. Også i denne sammenheng ble loven vedtatt uten forklaringsplikt.

Departementet legger til grunn de vurderingene som ble gjort av Stortinget i forbindelse med behandlingen av de midlertidige lovene i tilknytning til Olsen-utvalget og Barnevoldsutvalget. Departementet mener derfor også etter høringen at det er tilstrekkelig med en lovbestemmelse som gir adgang til å gi Statens helsetilsyn opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt i forbindelse med gjennomgangen av barnevernssaker.

Selv om det generelle utgangspunktet er at Statens helsetilsyn bør få tilgang til nødvendige og relevante opplysninger, er departementet enig med de høringsinstansene som har påpekt at slik informasjonsinnhenting ikke må gå på bekostning av politiets etterforskning av straffbare forhold. Departementet er også enig med Politidirektoratet i at det som et utgangspunkt vil være uheldig å utlevere opplysninger i saker som fremdeles er under etterforskning, men at det kan tenkes tilfeller der dette likevel ikke vil være problematisk. Etter departementets oppfatning er det politiet som vil ha best forutsetninger for

å vurdere dette i det enkelte tilfelle. Departementet viser også til at det er politiet som i det enkelte tilfelle avgjør om opplysninger skal gis til Statens helsetilsyn i forbindelse med gjennomgangen. Departementet mener derfor at det heller ikke bør være behov for en nærmere regulering av når opplysninger kan nektes utlevert.

Politidirektoratet og Kripas har i sine høringsuttalelser påpekt at forholdet til politiregisterloven ikke er nærmere omtalt i høringsnotatet. Departementet vil i den forbindelse vise til at det fremgår av lovutkastet at «enhver» gis adgang til uten hinder av taushetsplikt å gi de opplysninger som er nødvendige for gjennomgangen. Dette innebærer at bestemmelsen omfatter formidling av opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter en rekke lover – herunder forvaltningsloven, barnevernloven, barnehageloven, opplæringsloven, helsepersonelloven, politiregisterloven og straffeprosessloven. Departementet er også enig med Unio i at loven også vil omfatte tilsatte blant annet i private barnehager, skoler og barneverninstitusjoner.

Videre vil departementet bemerke at en er enig med Statistisk sentralbyrå (SSB) i at deres oppgave som sentralt statistikkorgan og særegne objektive rolle skiller seg markant fra de øvrige aktørene omtalt i høringsnotatet. Departementet har ved utformingen av loven ikke hatt noen intensjon om at opplysninger underlagt taushetsplikt etter statistikkloven skal omfattes av gjennomgangen. Departementet mener imidlertid at det ikke er nødvendig med en egen særskilt lovregulering av dette, og viser særlig til at det ikke er foreslått en lovfestet plikt til å gi opplysninger til Statens helsetilsyn ved gjennomgangen. Dette innebærer at SSB ikke trenger å gi opplysninger til Statens helsetilsyn. Departementet forutsetter samtidig at Statens helsetilsyn på sin side ikke vil henvende seg til SSB for å be om opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt etter statistikkloven.

Utkast til bestemmelse om formidling av opplysninger er noe endret fra forslaget som ble sendt på høring, jf. utkast til § 2.

1.5.3 Taushetsplikt og adgang til å formidle opplysninger

1.5.3.1 FORSLAGET I HØRINGSNOTATET

Departementet viste i høringsnotatet til at Statens helsetilsyn er et statlig tilsynsorgan som er omfattet av de alminnelige reglene om taushetsplikt mv. i forvaltningsloven §§ 13 til 13 f dersom annet ikke er bestemt i eller i medhold av lov. Departementet la samtidig til grunn at Statens helsetilsyn som overordnet tilsynsmyndighet på barnevernområdet er omfattet av taushetsplikten etter barnevernloven § 6-7.

Departementet la i høringsnotatet til grunn at det er nødvendig med en midlertidig lov som blant annet

regulerer taushetsplikten til Statens helsetilsyn i forbindelse med gjennomgangen av barnevernssaker. Departementet viste til at oppdraget med å gjennomgå barnevernssaker er noe annet enn tilsyn og derfor ikke omfattes av Statens helsetilsyns lovfestede myndighet og ansvar etter barnevernloven § 2-3 b.

I høringsnotatet ble det derfor foreslått en egen bestemmelse som regulerer Statens helsetilsyns taushetsplikt ved gjennomgangen, jf. § 3 i lovforslaget. Bestemmelsen omfattet også regulering av Statens helsetilsyns adgang til å formidle opplysninger til andre i forbindelse med gjennomgangen.

Taushetsplikt

Departementet foreslo i høringsnotatet at barnevernloven § 6-7 skal gjelde ved Statens helsetilsyns gjennomgang av saker, jf. forslag til § 3 første ledd. Det ble videre foreslått å lovfeste at taushetsplikten skal vare i 100 år. Dette er strengere enn hovedregelen i forvaltningsloven § 13 c tredje ledd om at taushetsplikten bortfaller etter 60 år, men tilsvarende taushetsplikten i barnevernssaker, jf. § 10 i forvaltningslovforskriften.

Forslaget innebærer at ansatte i Statens helsetilsyn og andre som skal utføre arbeidet med gjennomgangen av barnevernssaker på vegne av Statens helsetilsyn, vil ha taushetsplikt i henhold til forvaltningsloven §§ 13 til 13 e, jf. barnevernloven § 6-7 første ledd.

Forslaget i høringsnotatet innebærer at taushetsplikten vil omfatte opplysninger om fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, jf. barnevernloven § 6-7 annet ledd. Statens helsetilsyns taushetsplikt ved gjennomgangen vil dermed i utgangspunktet være noe strengere enn det som følger av hovedregelen i forvaltningsloven § 13 annet ledd.

Videre ble det i utkastet som ble sendt på høring, i bestemmelsens annet ledd foreslått at dersom Statens helsetilsyn innhenter eller mottar opplysninger som er undergitt strengere regler om taushetsplikt enn det som følger av barnevernloven, skal opplysningene være underlagt de samme strenge reglene for taushetsplikt som følger av vedkommende særlov. Det typiske eksemplet er der Statens helsetilsyn mottar opplysninger fra leger eller annet helsepersonell. Det vil da være de strengere taushetspliktreglene i helselovgivningen som vil gjelde også for Statens helsetilsyn.

Tilsvarende ble foreslått å gjelde ved mottak av opplysninger som er underlagt taushetsplikt som først bortfaller på et senere tidspunkt. Bakgrunnen for forslaget var at taushetsplikten for helseopplysninger varer livet ut.

Statens helsetilsyns adgang til å formidle opplysninger

Forslaget i høringsnotatet om at barnevernloven § 6-7 skal gjelde ved Statens helsetilsyns gjennomgang av saker, innebærer at det i utgangspunktet er de alminnelige reglene i forvaltningsloven §§ 13 til 13 e som skal gjelde.

Departementet viste til at forvaltningsloven inneholder en rekke grunnlag som åpner for å formidle taushetsbelagte opplysninger, jf. særlig forvaltningsloven § 13 a og b. I høringsnotatet ble det ikke gitt en omfattende fremstilling av hvordan Statens helsetilsyn ved gjennomgangen av saker skal håndtere taushetsplikten. Bakgrunnen for dette var at Statens helsetilsyn er et statlig tilsynsorgan med lang erfaring i å håndtere sensitive personopplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt både på barnevernområdet og på helseområdet. Departementet la derfor til grunn at Statens helsetilsyn både har gode rutiner og nødvendig kompetanse for å behandle sensitive personopplysninger på en tryggende og forsvarlig måte.

I høringsnotatet ble det likevel presisert at de opplysningene som innhentes i forbindelse med gjennomgangen, kun skal være tilgjengelige for de personene som er involvert i arbeidet med gjennomgangen på Statens helsetilsyns vegne, og ut fra hvilket behov de har for å ha tilgang til opplysningene. I den forbindelse ble det vist til forvaltningsloven § 13 b nr. 3, der det fremgår at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger er tilgjengelige i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning.

Departementet understreket også at personidentifiserbare opplysninger i utgangspunktet kun skal formidles til andre i den utstrekning dette er nødvendig for å kunne utføre gjennomgangen. Statens helsetilsyn vil i forbindelse med informasjonsinnhenting være avhengig av å kunne gi enkelte opplysninger for å kunne sette den enkelte tjeneste eller yrkesutøver i stand til å identifisere saken. Det kan også være nødvendig å gi visse opplysninger for å avklare hvilke opplysninger som ønskes innhentet.

Departementet vurderte derfor hvorvidt forvaltningsloven § 13 b nr. 2 og nr. 4 gir tilstrekkelig hjemmel for Statens helsetilsyn til å gi slike opplysninger. Det følger av forvaltningsloven § 13 b nr. 2 at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for. Videre følger det av forvaltningsloven § 13 b nr. 4 at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger brukes for statistisk bearbeiding, utrednings- og planleggingsoppgaver, eller i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen.

I høringsnotatet konkluderte departementet med at det ikke var klart at disse bestemmelsene er til-

strekkelig som grunnlag for å formidle slike opplysninger i forbindelse med gjennomgangen. Departementet viste særlig til at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 i første rekke tar sikte på bruk av opplysninger som ledd i behandlingen av den enkelte saken de er gitt eller innhentet for. Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 4 tar på sin side først og fremst sikte på tilfeller der opplysninger gis til et kontrollorgan, ikke tilfeller der det er kontrollorganet selv som skal utlevere opplysninger.

På denne bakgrunn mente departementet at det er behov for å presisere i loven at taushetsplikten ikke er til hinder for at Statens helsetilsyn kan gi opplysninger til andre når dette er nødvendig for å innhente opplysninger i forbindelse med gjennomgangen, jf. tredje ledd i den foreslåtte bestemmelsen om taushetsplikt.

Departementet foreslo også at Statens helsetilsyn skal ha anledning til å gi opplysninger til den aktuelle Fylkesmannen dersom det i gjennomgangen av enkeltsaker fremkommer opplysninger som tilsier at det bør åpnes tilsynssak fra Fylkesmannens side. Departementet viste særlig til tilfeller der det blir avdekket pågående lovbrudd fra barneverntjenestens side med betydning for barns omsorgs- eller livssituasjon.

1.5.3.2 HØRINGSINSTANSENS SYN

Ingen høringsinstanser har gitt uttrykk for at de er uenige i at det er behov for en bestemmelse som regulerer Statens helsetilsyns taushetsplikt og adgang til å formidle opplysninger i forbindelse med gjennomgangen. Enkelte instanser har imidlertid kommet med innspill til utformingen av den bestemmelsen om taushetsplikt som ble sendt på høring.

1.5.3.3 DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG

Departementet mener også etter høringen at Statens helsetilsyns taushetsplikt og adgang til å formidle opplysninger i forbindelse med gjennomgangen bør reguleres i en egen bestemmelse i loven, se utkast til § 3.

Departementet har merket seg at Statens helsetilsyn mener at det er uryddig dersom deres taushetsplikt ved gjennomgangen skal beskyttes av flere lovgrunnlag og være avhengig av hvem opplysningene kommer fra. Videre deler departementet langt på vei Helsetilsynets vurdering om at barnevernloven § 6-7 og forvaltningslovens regler med de særregler som foreslås i § 3 første og tredje ledd, i praksis vil gi en tilstrekkelig god beskyttelse av opplysningene. Departementet ser også argumentet fra Statens helsetilsyn om at den foreslåtte lovreguleringen vil innebære at de som skal arbeide med gjennomgangen av barnevernssaker, vil bli omfattet av en strengere taushetsplikt enn det som gjelder ved Helsetilsynets al-

minnelige tilsynsvirksomhet både etter barnevernloven og etter helselovgivningen.

Etter departements oppfatning er det likevel noen særlige grunner som tilsier at dersom Statens helsetilsyn innhenter eller mottar opplysninger som er underlagt strengere regler om taushetsplikt enn det som følger av barnevernloven, bør disse opplysningene være underlagt de samme strenge reglene for taushetsplikt som følger av vedkommende særlov. Departementet viser i den forbindelse til uttalelsene fra Folkehelseinstituttet og Den norske legeforening som støtter denne delen av forslaget. Etter departementets vurdering kan det ikke utelukkes at leger og annet helsepersonell vil kunne være mer bekvemme med å gi opplysninger i forbindelse med gjennomgangen dersom de vet at opplysningene vil bli underlagt den samme strenge profesjonsbestemte taushetsplikten som de selv har. Departementet mener derfor at den foreslåtte reguleringen av taushetsplikten bidrar til å understøtte Statens helsetilsyns tilgang til relevante opplysninger ved gjennomgangen. Departementet kan heller ikke se at den foreslåtte reguleringen vil innebære noen praktiske vanskeligheter med å utføre gjennomgangen. Departementet vil også vise til at den foreslåtte lovreguleringen av taushetsplikten er lik den som gjelder for Barnevoldsutvalget ved gjennomgangen av saker der barn og ungdom er blitt utsatt for grov vold, seksuelle overgrep eller alvorlig omsorgssvikt.

Statens helsetilsyn har videre gitt uttrykk for at det må presiseres i lovbestemmelsen hvorvidt det er helsepersonellovens eller forvaltningslovens regler om formidling av opplysninger som skal gjelde. Etter departementets oppfatning fremgår det klart av bestemmelsen som ble sendt på høring, at dersom det innhentes opplysninger som er underlagt strengere taushetsplikt enn den som følger av barnevernloven, er det disse strengere reglene som skal gjelde.

Departementet har merket seg merknaden fra Politidirektoratet om at det bør fremkomme av bestemmelsen om taushetsplikt at brudd på taushetsplikt kan medføre straffansvar. Barnevernloven § 6-7 første ledd inneholder imidlertid allerede en henvisning til straffeloven § 209. Etter departementets oppfatning er det derfor verken nødvendig eller hensiktsmessig å henvise til straffeloven § 209 også i denne loven.

1.5.4 *Adgangen til å behandle personopplysninger*

1.5.4.1 FORSLAGET I HØRINGSNOTATET

Departementet foreslo i høringsnotatet en egen bestemmelse som gir Statens helsetilsyn adgang til å behandle de opplysninger som er nødvendige og relevante for formålet med gjennomgangen av saker, jf. utkast til § 4. I høringsnotatet ble det vist til at Statens helsetilsyn som ledd i gjennomgangen vil innhente

personlige og ofte personsensitive opplysninger fra en rekke instanser. Det ble også vist til at gjennomgangen går utover den rollen og myndigheten Statens helsetilsyn har som overordnet tilsynsmyndighet på barnevernområdet, og at verken anonymisering eller samtykke er tilstrekkelig som grunnlag for å kunne innhente opplysninger. Departementet la derfor til grunn at Statens helsetilsyn trenger et rettslig grunnlag for å kunne behandle personopplysningene ved gjennomgangen.

1.5.4.2 HØRINGSINSTANSENS SYN

Ingen høringsinstanser har gitt uttrykk for at de er mot forslaget i høringsnotatet om å regulere adgangen til å behandle personopplysninger i en egen bestemmelse i loven. Flere høringsinstanser har imidlertid merknader og synspunkter knyttet til hvordan bestemmelsen om behandling av personopplysninger bør utformes.

1.5.4.3 DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG

Departementet mener også etter høringen at Statens helsetilsyns adgang til å behandle personopplysninger bør reguleres i en egen bestemmelse i loven.

Departementet har merket seg at Statens helsetilsyn er kritisk til forslaget i høringsnotatet om å gi informasjon før supplerende opplysninger innhentes fra offentlige myndigheter eller yrkesutøvere utenfor barnevernet. Departementet mener imidlertid at det er grunn til å informere de private parter ved innhenting av supplerende opplysninger fra offentlige myndigheter eller yrkesutøvere utenfor barnevernet. Det er viktig at de private parter er orientert om at det innhentes nye opplysninger om saken, og at det gis god informasjon om hva formålet med gjennomgangen er.

Gjennomgangen vil innebære at taushetsbelagte opplysninger benyttes til et annet formål enn det opplysningene opprinnelig ble gitt eller innhentet for, uten at de opplysningene gjelder, har samtykket til dette («sekundærformål»). Dette gjelder for så vidt uavhengig av om opplysningene innhentes fra barnevernet selv eller fra andre. I en gjennomgang av barnevernet vil det likevel være vesentlig større avstand mellom primær- og sekundærformål ved innhenting av opplysninger fra tjenester og yrkesutøvere utenfor barnevernet enn ved innhenting av opplysninger fra barnevernet selv. Etter departementets vurdering vil det ikke være heldig dersom noen i etterkant får vite at tjenester som skole eller barnehage har gitt personlige opplysninger om dem til Statens helsetilsyn i forbindelse med en gjennomgang av barnevernssaker. Departementet mener at denne problemstillingen ikke er like relevant ved innhenting av opplysninger fra barnevernet selv. I den sammenhengen kan det

nevnes at Fylkesmannen som en del av det ordinære tilsynet med barnevernet regelmessig innhenter opplysninger om konkrete saker uten at dem sakene gjelder, blir informert om dette. På denne bakgrunn opprettholder departementet derfor forslaget i høringsnotatet om en informasjonsplikt når opplysninger innhentes fra andre enn barnevernet selv.

Når det gjelder spørsmålet fra Statens helsetilsyn vedrørende hvilke yrkesutøvere som er ment å omfattes av varslingsplikten, legger departementet til grunn at varslingsplikten kun skal omfatte yrkesutøvere som utfører oppgaver etter andre lover enn etter barnevernloven. Dette innebærer at dersom Statens helsetilsyn innhenter opplysninger fra yrkesutøvere som utfører arbeid etter barnevernloven, gjelder hovedregelen om at Statens helsetilsyn ikke har plikt til å informere partene om dette.

Departementet legger til grunn at Statens helsetilsyn kun vil be om opplysninger knyttet til det barnet og den familien saken gjelder, dersom de henvender seg til tjenester og yrkesutøvere utenfor barnevernet. På denne bakgrunn mener departementet også etter høringen at plikten til å informere bør gjelde overfor «sakens parter».

Når det gjelder innsyn generelt vil departementet likevel kort nevne at personopplysningsloven også gjelder i forbindelse med Statens helsetilsyns gjennomgang av barnevernssaker. Dette innebærer blant annet at enhver som ber om det, i utgangspunktet har rett til å få opplyst hvilke personopplysninger om en selv som blir behandlet av Statens helsetilsyn, jf. § 18 annet ledd bokstav a. Retten til innsyn gjelder uavhengig av om vedkommende er part i en barnevernssak eller ikke. Dette innebærer at også eventuelle tredjepersoner kan henvende seg til Statens helsetilsyn dersom de ønsker å få vite om Statens helsetilsyn behandler personopplysninger om dem.

Samtidig inneholder § 23 i personopplysningsloven flere unntak fra innsynsretten. På bakgrunn av uttalelsene fra Politidirektoratet og Kripas om at den foreslåtte informasjonsplikten ikke kan omfatte opplysninger som er innhentet av politiet, har departementet endret ordlyden i utkastet, slik at det er presisert at plikten til å informere den registrerte ikke gjelder ved innhenting av opplysninger fra politiet. Dersom Statens helsetilsyn mottar en henvendelse med forespørsel om hvilke opplysninger som behandles, må dette vurderes opp mot unntaksreglene i personopplysningsloven § 23, herunder unntaket i bokstav b.

På bakgrunn av merknaden fra Datatilsynet foreslår departementet for øvrig at det presiseres at det er Statens helsetilsyn som skal være behandlingsansvarlig, jf. utkast til § 4 tredje ledd.

Forslaget til bestemmelse om behandling av opplysninger avviker etter dette noe fra forslaget som ble sendt på høring, jf. utkast til § 4.

1.5.5 Forbud mot bruk av opplysninger som bevis i senere straffesak eller sivil sak

1.5.5.1 DEPARTEMENTETS VURDERING OG FORSLAG

Departementet mener også etter høringen at det bør lovfestes en bestemmelse om forbud mot bruk av opplysninger som bevis. Etter departementets oppfatning kan en slik bestemmelse bidra til å fremme viljen til å forklare seg fritt og fullstendig. Departementet anser lovbestemmelsen som et nødvendig virkemiddel for å sikre at Statens helsetilsyn får best mulig tilgang på opplysninger. Statens helsetilsyn er avhengig av dette for å kunne realisere sitt formål ved gjennomgåelsen av sakene.

Utkast til § 5 er i samsvar med forslaget som ble sendt på høring.

1.5.6 Ikrafttredelse og opphør

1.5.6.1 DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG

Statens helsetilsyn har fått i oppdrag av Barne- og likestillingsdepartementet å utføre en gjennomgang av et utvalg saker om akutt plassering og omsorgsovertakelse etter barnevernloven. Departementet har etter en fornyet vurdering kommet til at det ikke bør lovfestes en konkret tidsfrist for når oppdraget skal være avsluttet. Det kan for eksempel være behov for visse justeringer eller en tidsmessig utvidelse av oppdraget. Det vil være lite hensiktsmessig om Stortinget må behandle slike endringer.

Departementet vil samtidig vise til forslaget om at adgangen til å formidle opplysninger til Statens helsetilsyn er foreslått begrenset til de første tre årene etter lovens ikrafttredelse, jf. utkast til § 2. Etter departementets oppfatning vil dette også langt på vei ivareta bekymringen fra Datatilsynet om at midlertidige løsninger for behandling av personopplysninger blir permanente dersom det ikke er tydelig tatt stilling til tidsavgrensning fra starten av. Departementet vil i den forbindelse også vise til at Statens helsetilsyn er gitt et konkret oppdrag som skal avsluttes ved at Statens helsetilsyn utformer en rapport som skal inneholde en beskrivelse og analyse av innhentet informasjon. Rapporten skal videre gi en samlet vurdering av de forhold gjennomgangen gir kunnskap om, og som kan ha betydning for fremtidig oppgaveløsning og videreutvikling av barnevernet. Innholdet i rapporten skal fremstilles på en måte som gjør at det ikke er mulig å identifisere personene som sakene omhandler. I etterkant av at Statens helsetilsyn har lagt frem rapporten med vurderinger og anbefalinger,

vil oppdraget være fullført. Opplysningene vil da bli slettet eller lagret i statisk form eller ved at individualiserende kjennetegn er utelatt («anonymisering»). Dette forutsetter imidlertid at opplysningene ikke lenger kan knyttes til bestemte personer.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Arild Grande, Hege Haukeland Liadal, Sonja Mandt og Anette Trettebergstuen, fra Høyre, lederen Svein Harberg, Kårstein Eidem Løvaas og Mette Tønder, fra Fremskrittspartiet, Anders Anundsen og Ib Thomsen, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, er godt kjent med de utfordringer barnevernet har hatt, og også den kritikken som barnevernet ofte får for å gripe inn for tidlig eller for seint overfor barn som trenger det, og viser med dette til lovendringen i Prop. 38 L (2016–2017) om lov om informasjonstilgang for Statens helsetilsyn ved gjennomgang av et utvalg barnevernssaker, som skal kunne gi bedre tilbud på sikt.

Komiteen viser til at plassering av barn utenfor hjemmet uten foreldres samtykke er det mest inngrepene tiltaket barnevernet gjør, og det som skaper mest sorg og fortvilelse for alle involverte. Komiteen er opptatt av at både barn og foreldre skal ivaretas best mulig i slike situasjoner, også når det gjelder deres rettssikkerhet.

Komiteen viser til at loven skal bidra til å skaffe kunnskap om svikt og finne kjennetegn på saker om akutt plasseringer og omsorgsovertakelser som er behandlet på en faglig god måte. Komiteen er enig i at det er nødvendig å få mer kunnskap om dilemmaene og kompleksiteten i barnevernets arbeid, men også om hva som fungerer godt. Dette vil komme barn til gode.

Komiteen mener det er riktig å velge ut et antall saker som viser variasjon, kompleksitet og bredde, og at sakene som undersøkes, skal være vært behandlet i fylkesnemnda eller domstolen de siste to år.

Komiteen viser til at Statens helsetilsyn har overordnet tilsynsmyndighet, men at de i dag ikke kan innhente opplysninger fra fylkesnemndene. De har begrenset mulighet for å innhente opplysninger fra andre offentlige myndigheter for å belyse sakene, og komiteen ser derfor at Statens helsetilsyn ikke har den tilgang de trenger for å utføre en helhetlig og bred gjennomgang av disse sakene.

Komiteen viser til at også barn i barnevernet er viktige aktører å lytte til, og ber om at det gjøres. Komiteen merker seg høringssvaret fra Pasient- og brukerombudet i Oslo og Akershus og Sosial- og eldreombudet i Oslo, som etterlyser hvordan barn

best skal høres i en slik prosess. Komiteen ber om at dette tas med som en særskilt oppgave for Statens helsetilsyn i arbeidet videre. Barns meninger skal ivaretas.

Komiteen merker seg videre at gjennomgangen ikke skal omfatte saker med tilknytning til Svalbard, og viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringssvar om at det er særlige problemstillinger når det gjelder barn på Svalbard. Komiteen viser imidlertid til at det bør mange barn på Svalbard som omfattes av barnevernets regler, der også omsorgsovertakelse og akuttvedtak gjøres. Komiteen undrer på om ikke også sakene fra Svalbard ville bidra til et helhetlig bilde av barnevernsfeltet, og mener det bør vurderes videre.

Taushetsplikt

Komiteen er opptatt av at taushetsplikten overholdes, og at loven skal sette strenge krav til hvordan opplysninger skal behandles. Det er slik komiteen ser det, rett at Statens helsetilsyn underlegges de samme strenge regler for taushetsplikt som følger av vedkommende særlov, som at taushetsplikt for helseopplysninger varer livet ut, jf. § 3.

Det er likevel viktig at Statens helsetilsyn har tilgang til alle taushetsbelagte opplysninger som er relevante for å belyse barnevernets håndtering av de utvalgte sakene. Komiteen viser til Grunnlovens § 102, retten til privatliv, og merker seg at vilkårene er oppfylt dersom lovhjemmel er tilstrekkelig. Komiteen er enig i at det å avdekke svikt og gi bedre forhold for barn i framtiden må være et legitimt formål, men påpeker at inngrepet ikke må være større enn nødvendig for å innhente de opplysninger som det er behov for. Komiteen vil også peke på at det er viktig at enkeltpersoner ikke skal kunne identifiseres i det samlede grunnlaget. Selv om Statens helsetilsyn skal ha nødvendige og relevante opplysninger, er komiteen av den oppfatning at i saker som omfatter etterforskning av straffbare forhold, må politiet ha mulighet til å vurdere om opplysninger kan gis i det enkelte tilfelle, og til å anonymisere en tredjepart der det er nødvendig.

Komiteen påpeker at loven også omfatter tilsatte i private barnehager, skoler og barnevernsinstitusjoner, noe som er nødvendig for å kunne få hele grunnlaget i utvalget som er valgt. Komiteen merker seg at det presiseres i bestemmelsen at adgangen til å gi opplysninger uten hinder av taushetsplikt begrenses til de tre første årene etter lovens ikrafttredelse.

Komiteen er enig i at Statens helsetilsyn skal kunne gi opplysninger til aktuell Fylkesmann dersom gjennomgang av enkeltsaker tilsier at tilsyn bør åpnes fra Fylkesmannen, særlig der det blir avdekket pågående lovbrudd fra barnevernets side som har betydning for barns omsorg eller livssituasjon.

Statens helsetilsyn skal ikke vurdere om straffbare forhold er begått eller uttale seg om skyldspørsmålet, og komiteen mener det er en viktig presisering som ikke krenker Grunnloven § 96 om at en er uskyldig før dom er falt.

Når det gjelder forholdet til Grunnloven § 97, der ingen lov gis tilbakevirkende kraft, viser komiteen til at loven kun skal gi Statens helsetilsyn tilgang til opplysninger, og at alle som der skal utføre tjenesten, har taushetsplikt i følge barnevernloven § 6-7, jf. forvaltingsloven §§ 13-13 e.

Komiteen merker seg også at opplysninger som er gitt, ikke skal kunne brukes i en senere straffesak eller sivil sak mot dem som har gitt opplysningen. Komiteen bifaller dette fordi det skal være mulig å få flest mulig reelle opplysninger uten risiko for at noen avstår fra å gi disse med frykt for erstatning eller straff. Komiteen er derfor enig i at et slikt absolutt forbud vil bidra til å sikre fullstendige opplysninger. Komiteen merker seg at loven inneholder en bestemmelse om bruk av opplysninger som bevis, jf. § 5, og støtter dette.

Komiteen er opptatt av at dette er en gjennomgang for å bedre tilbudet framover, og at dette ikke skal kunne overprøve fylkesnemndenes avgjørelser i den enkelte sak, men at fylkesnemndenes avgjørelser er en del av begrunnelsen for hvorfor vedtak er fattet. Komiteen er enig i at en vurdering av domstolenes behandling ikke skal være en del av gjennomgangen, da det er lite klager på dette. Men det er slik komiteen ser det, viktig at også saker der barnevernet ikke har fått medhold, er en del av undersøkelsen.

Høringsinstansene

Komiteen merker seg at høringsinstansene er positive til en gjennomgang av utvalgte saker om akutt plassering og omsorgsovertakelse. Komiteen peker på Barneombudets svar, som viser til at en slik gjennomgang vil kunne sørge for at barn får rett hjelp til rett tid. Komiteen merker seg Unios hørings svar når det gjelder kunnskap om familier med annen kulturell bakgrunn, og viser til at Unio ber spesielt om at dette momentet legges vekt på i sakene som velges ut til gjennomgang. Komiteen er enig i dette.

Personopplysninger

Komiteen merker seg at loven regulerer adgangen til å behandle personopplysninger, og viser til at det også betyr en informasjonsplikt for Statens helsetilsyn når opplysninger innhentes fra andre enn barnevernet. Komiteen er enig i at plikten til å informere bør gjelde overfor «sakens parter», men at plikten til å informere ikke gjelder der det innhentes opplysninger fra politiet.

Komiteen merker seg at det ikke er satt en endelig tidsfrist for avsluttet oppdrag, men at adgangen til å formidle opplysninger til Statens helsetilsyn er tre år etter lovens ikrafttredelse, jf. § 2. Komiteen viser til at opplysninger skal slettes eller lagres i statistisk form, med anonymisering, slik at opplysningene ikke kan knyttes til bestemte personer. Dette er det, slik komiteen ser det, viktig at følges opp.

Komiteen har ingen andre merknader og anbefaler loven.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti vil påpeke at høringsfristen har vært kort, og at høringsperioden hører med til ordinær sommerferietid. Dette kritiseres også av høringsinstanser som Datatilsynet, og disse medlemmer er enige i Datatilsynets merknader i saken. Disse medlemmer mener det er uheldig med korte frister som ikke sørger for at alle parter kan la seg høre, og som ikke gir rom for politisk behandling i kommuner og fylker. Disse medlemmer mener at dette bør unngås for framtiden for å få bredest mulig høringsgrunnlag saken.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og råar Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om informasjonstilgang mv. for Statens helsetilsyn ved gjennomgang av et utvalg barnevernssaker

§ 1 Lovens formål

Lovens formål er å legge til rette for at Statens helsetilsyn kan innhente nødvendig informasjon i forbindelse med gjennomgang av et utvalg saker om akutt plassering og omsorgsovertakelse etter barnevernloven. Sakene skal ha vært behandlet av fylkesnemnda eller en domstol i løpet av de siste to årene, og et endelig vedtak eller en rettskraftig dom må foreligge.

§ 2 Formidling av opplysninger

I de første tre årene etter lovens ikrafttredelse kan enhver uten hinder av taushetsplikt gi de opplysningene som er nødvendige for at Statens helsetilsyn kan utføre gjennomgangen av et utvalg saker som nevnt i § 1.

§ 3 Taushetsplikt

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Statens helsetilsyn etter denne loven, har taushetsplikt etter barnevernloven § 6-7. Taushetsplikten bortfaller etter 100 år.

Ved formidling av opplysninger som er undergitt strengere regler om taushetsplikt enn det som følger av barnevernloven, skal de strengere reglene gjelde. Tilsvarende gjelder ved formidling av opplysninger som er undergitt taushetsplikt som først bortfaller på et senere tidspunkt enn det som følger av første ledd.

Taushetsplikten er ikke til hinder for at Statens helsetilsyn gir opplysninger til andre når dette er nødvendig for å innhente opplysninger i forbindelse med gjennomgangen. Statens helsetilsyn kan også gi opplysninger til Fylkesmannen dersom det fremkommer opplysninger som tilsier at Fylkesmannen bør følge opp med tilsyn.

§ 4 Behandling av personopplysninger

Statens helsetilsyn kan behandle de personopplysningene som er nødvendige og relevante for formålet med gjennomgangen av saker etter denne loven, uten samtykke fra dem opplysningene gjelder.

Statens helsetilsyn skal informere sakens parter før supplerende informasjon innhentes fra offentlige myndigheter eller yrkesutøvere utenfor barnevernet. Dette gjelder ikke ved innhenting av opplysninger fra politiet.

Statens helsetilsyn er behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger etter denne loven.

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

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

§ 6 Ikrafttredelse

Loven trer i kraft straks.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 21. februar 2017

Svein Harberg

leder

Sonja Mandt

ordfører

