

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

v/ Berit Johansen

Vår ref:
20/00860-2

Saksbehandler:
Tone Barlund

Dato:
30. november 2020

Barneombudets hørings svar - forslag til endringer i forvaltningsloven m.m. - større adgang til informasjonsdeling

1. Innledning

Barneombudet viser til høringen om forslag til endringer i forvaltningsloven m.m. om utvidet adgang til informasjonsdeling. Vi takker for muligheten til å gi innspill. Barneombudet synes det er positivt at departementet foreslår en utvidet adgang til deling av taushetsbelagte opplysninger uten samtykke når dette er nødvendig for å løse mottakerorganets oppgaver. Dette er noe Barneombudet i lengre tid har etterlyst og ment at det er behov for. Vi er opptatt av at det i mange tilfeller vil være nødvendig å utveksle opplysninger for å gi barn og unge bedre koordinerte tjenester, og at slik deling mange ganger vil være til barnets beste. Selv om samtykke er et sentralt grunnlag for å formidle opplysninger mellom velferdstjenester, er det ikke alltid man får dette. Vi har dessverre sett mange eksempler på at dette i praksis kan skape hindringer for at barn får den hjelpen de har behov for.

Vi er derfor enig med departementet i at det er behov for en utvidet adgang til deling av taushetsbelagte opplysninger uten samtykke. Vi mener imidlertid at reglene må utformes mer brukervennlig, og at departementet særskilt må vurdere og presisere hvordan reglene skal forstås og praktiseres i saker om barn. Vi mener også at det er behov for en helhetlig gjennomgang av de eksisterende taushetspliktreglene i forvaltningsloven for å løse dagens utfordringer med reglene.

I punkt 2 oppsummerer vi våre hovedsynspunkter, punkt 3 inneholder våre overordnede kommentarer, og fra punkt 4 kommenterer vi de konkrete forslagene fra departementet.

2. Oppsummering av våre hovedsynspunkter

Våre hovedsynspunkter er:

- Vi støtter at det innføres en ny hjemmel for deling av taushetsbelagte opplysninger med andre forvaltningsorganer for å løse *mottakerorganets* oppgaver, men har en del innspill til bestemmelsene.
- Departementet bør gi en mer utfyllende beskrivelse i lovproposisjonen av hva som ligger i vilkåret om at delingen må være «nødvendig».
- Vi støtter at det innføres et forholdsmessighetsvilkår, men det bør utformes mer brukervennlig.
- Vi støtter at det tas inn vurderingsmomenter i bestemmelsen om forholdsmessighetsvilkåret.
- Vi mener at departementet må vurdere nærmere hvordan forholdsmessighetsvilkåret skal forstås og praktiseres i saker der barn er involvert, og gi veiledning om dette.
- Departementet må presisere at hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt må være en del av vurderingen av om vilkårene for deling er oppfylt i saker om barn.

Karl Johans gate 7,
0154 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

- Vi støtter at det innføres en informasjonsplikt overfor den som opplysningene gjelder, når deling av taushetsbelagte opplysninger skjer i medhold av den nye bestemmelsen, og at denne plikten kun skal gjelde når delingen er *uforenelig* med innsamlingsformålet.
- Vi mener at departementet må vurdere og klargjøre hvem informasjonen skal gå til i saker om barn, og vurdere hvilke opplysninger barn skal få informasjon om og hvordan.
- Vi støtter at det innføres en ny hjemmel som gir adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger med andre så langt det er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse.
- Vi støtter at det innføres en forskriftshjemmel i forvaltningsloven, som gir adgang til å fastsette regler om deling av taushetsbelagte opplysninger på bestemte forvaltningsområder.
- Vi mener det raskt må utarbeides en slik forskrift i saker der det er nødvendig at tjenester samarbeider for å hjelpe barn som har behov for et sammensatt tjenestetilbud.

3. Overordnede kommentarer til departementets forslag

Barneombudet støtter at det er behov for en utvidet adgang til deling av taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer uten samtykke. Forslaget om ny hjemmel til å dele taushetsbelagte opplysninger for å løse mottakerorganets oppgaver, er et forslag vi også støttet i vårt høringsvar til NOU 2019:5.¹ Vi er enig i at slik informasjonsdeling i mange tilfeller er nødvendig for at forvaltningsorganer skal kunne utføre sin jobb på best mulig måte.

Barneombudet mener imidlertid at departementets forslag til nye bestemmelser om deling av taushetsbelagt informasjon når det er nødvendig for at mottakerorganet skal løse sine oppgaver, er veldig kompliserte. Disse stiller store krav til kompetansen til de som skal forstå og bruke reglene. Vi opplever at det er vanskelig å forstå mange av bestemmelsene, og få oversikt over hvilke vilkår og krav som gjelder i ulike tilfeller. I tillegg er flere av vilkårene skjønnsmessig utformet, noe som stiller store krav til skjønnsutøvelsen. Slik bestemmelsene nå er utformet, er vi derfor bekymret for at mange ikke vil forstå hva som er lov, og dermed ikke vil tørre å dele informasjon etter den nye hjemmelen.

Selv om personvernreglene bidrar til å gjøre reglene mer kompliserte, mener vi likevel at reglene må formuleres på en enklere måte som gjør dem mer forståelige og brukervennlige. Det er viktig at de nye reglene kan forstås av flere enn jurister, siden mange rettsanvendere i forvaltningen ikke er jurister. Det må derfor legges stor vekt på rettspedagogiske hensyn, slik at reglene blir så enkle som mulig å forstå og bruke, både for forvaltningen og publikum.

3.1. Barns rettigheter og personvern må vurderes

Barnekonvensjonen artikkel 4 pålegger staten å sette inn alle egnede tiltak for å oppfylle, respektere og beskytte rettighetene i barnekonvensjonen. Ved ny lovgivning eller endringer i regelverket innebærer det at myndighetene må vurdere hvilke konsekvenser forslaget vil ha for oppfyllelsen av barns rettigheter, det vil si å gjennomføre en barnerettighetsvurdering.

Departementet har ikke omtalt eller vurdert barns rettigheter etter barnekonvensjonen. Vi etterlyser også at Grunnloven § 104 om barns rettigheter brukes som en rettskilde. Departementet har flere steder vist til Grunnloven § 102 om retten til privatliv. Vi kan ikke se noen grunn til at Grunnloven § 104 om barns rettigheter skal ha en annen status i vurderingene.

Barneperspektivet mangler også i vurderingen av personvernreglene og retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK art. 8. Barneombudet er opptatt av at barns personvern må bli respektert og oppfylt. Vi kan ikke se at departementet har gjort noen vurdering av hvilke konsekvenser reglene om personvern vil ha for barn særskilt. Vi viser her til fortalen til personvernforordningen punkt 38, som særskilt omtaler barn:

¹ <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/hoyringssvar/nou-20195-ny-forvaltningslov>

«barns personopplysninger fortjener et særlig vern, ettersom barn kan være mindre bevisste på aktuelle risikoer, konsekvenser og garantier samt de rettigheter de har når det gjelder behandling av personopplysninger. Et slikt særlig vern bør især få anvendelse på bruk av barns personopplysninger for markedsføringsformål eller for å opprette personlighets- eller brukerprofiler samt på innsamling av personopplysninger om barn når de bruker tjenester som tilbys direkte til barn. Samtykke fra den som har foreldreansvaret, bør ikke være nødvendig i forbindelse med forebyggings- eller rådgivningstjenester som tilbys direkte til barn.»

Selv om barn her omtales som en særlig sårbar gruppe som skal ha et særskilt vern, inneholder forordningen verken nærmere angivelse av hvordan dette er tenkt i praksis eller en åpning for fastsettelse av nasjonale regler om behandling av barns personopplysninger. Vi forventer at departementet vurderer konsekvensene av dette i det videre arbeidet.

Et manglende barneperspektiv er problematisk når forslagene i så stor grad berører barn og deres interesser direkte på flere ulike forvaltningsområder. Departementet skriver selv at reglene om informasjonsdeling vil være viktige blant annet for å forebygge rus og kriminalitet blant ungdom, og for å sikre gode og tilstrekkelige tjenester for barn og unge med sammensatte behov. For at reglene skal kunne bidra til dette, er det helt avgjørende at reglene ivaretar barns rettigheter. I saker som berører barn, er det mange særlige hensyn og problemstillinger som gjør seg gjeldende og som må vurderes. Dette kommer vi tilbake til i våre kommentarer til de konkrete forslagene i punkt 4.

3.2. Behov for implementeringstiltak og kompetanseheving

Barneombudet vil understreke at det vil være nødvendig med tiltak for implementering av de nye reglene. Det vil være et stort behov for veiledning og kompetanseheving i forvaltningen, og dette må ikke undervurderes. Det er også avgjørende at forvaltningen har god kompetanse om personvernreglene for å kunne forstå og anvende de nye delingshjemlene på riktig måte. Disse reglene er svært kompliserte, og kunnskapen om reglene er varierende. Manglende kunnskap om personvernreglene kan bidra til at både for mye og for lite informasjon deles. Det må derfor gis god veiledning om både de nye delingsreglene og personvernreglene, og om hvordan disse skal forstås og praktiseres innenfor ulike forvaltningsområder.

Vi ber derfor departementet om å vurdere hvilke tiltak som er nødvendige for å implementere de nye reglene. Vi mener at det bør vurderes om 0-24-samarbeidet og de involverte direktoratene kan få et oppdrag med å implementere reglene innenfor forvaltningsområder som berører barn og unge. Kompliserte regler som berører mange sektorer vil kreve en koordinert innsats på direktoratsnivå, og at informasjonen og veiledningen om reglene ikke er motstridende. For å få til dette, er det nødvendig at det lages en felles plan for implementering av reglene. Denne implementeringen bør sees i sammenheng med implementering av de nye reglene som er foreslått for at barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud skal få bedre velferdstjenester.²

3.3. Behov for helhetlig gjennomgang av taushetspliktreglene

Barneombudet mener at departementets forslag om nye delingshjemler ikke i seg selv er tilstrekkelig til å løse dagens utfordringer med taushetspliktreglene og behovet for utvidet adgang til informasjonsdeling. Vi mener at det også er behov for en helhetlig gjennomgang av dagens regler om taushetsplikt og informasjonsdeling, og at departementet må prioritere dette raskt.

Barneombudet og flere andre aktører har i lang tid etterspurt forenklinger i taushetspliktreglene, og disse reglene har vært diskutert i årevis uten at det har skjedd særlig store forandringer. Departementet viser selv i høringsnotatet til at mange aktører gir uttrykk for at de opplever at taushetsplikten oppfattes slik at den står i veien for informasjonsdeling, også i mange tilfeller der dagens regler i forvaltningsloven åpner for slik deling. Departementet viser til at dette kan skyldes at mange tolker reglene for strengt, mange

² <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/hoyringssvar/bedre-velferdstjenester-for-barn-og-unge-som-har-behov-for-et-sammensatt-tjenestetilbud>

kjenner ikke godt nok til delingsadgangen, reglene kan være vanskelige, og det kan i mange tilfeller lett misforstås hva de åpner for. Likevel foretar departementet ingen vurdering av dagens regler eller foreslår endringer i disse, noe vi mener at departementet bør gjøre.

Forvaltningslovutvalget foreslo omfattende endringer i bestemmelsene om taushetsplikt. Noe av hensikten med endringene, var å gjøre reglene klarere og enklere å forstå, og dermed enklere å praktisere på riktig måte. Etter utvalgets syn er dagens regler innfløkte og reiser flere tolknings spørsmål i praksis, noe Barneombudet også opplever. Slik vi ser det, stiller de store krav til rettsanvender. Det er også problematiske sider ved straffetrusselen. Vi mener at utvalgets foreslåtte regler om taushetsplikt har en bedre utforming gjennom en annen oppbygning av bestemmelsene. Utvalget foreslo også mer detaljerte bestemmelser om taushetsplikt, noe vi mener vil kunne være til hjelp for de som skal bruke bestemmelsene. Vi mener derfor at departementet raskt bør foreta en samlet vurdering av de øvrige forslagene fra Forvaltningslovutvalget om taushetspliktreglene, for å bidra til å løse dagens utfordringer.

Departementet har også lenge sagt at det skal komme en utredning om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett innenfor det offentlige, men denne er fortsatt ikke offentliggjort. Utredningen ble til en enkeltpersonsutredning, og ble igangsatt i 2018. I høringsnotatet om bedre velferdstjenester for barn og unge står det at utredningen forelå i en foreløpig versjon høsten 2019, men senere har blitt justert på en rekke punkter. Det står videre at departementet tar sikte på å sende utredningen på høring i løpet av 2020. Vi kan ikke se at dette er gjort enda, og vi synes det er uheldig at utredningen fortsatt ikke er offentliggjort.

4. Adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger for at mottakerorganet skal løse sine oppgaver

Barneombudet støtter at det innføres en ny hjemmel for deling av taushetsbelagte opplysninger med andre forvaltningsorganer for å løse *mottakerorganets* oppgaver. Det foreligger i dag ingen slik alminnelig hjemmel for deling, og dette vil derfor innebære en utvidelse av delingsadgangen.

Vi er enige i at den nye hjemmelen ikke bør omfatte deling for å løse *avgiverorganets* oppgaver, som det allerede finnes hjemmel for i fvl. § 13 b første ledd nr. 5. Vi mener at det ikke er hensiktsmessig å regulere dette i samme bestemmelse, fordi personvernreglene stiller ulike krav til deling av opplysninger for å løse avgiverorganets og mottakerorganets oppgaver. Vi støtter at den nye hjemmelen plasseres etter dagens § 13 b første ledd nr. 6, slik at hjemlene for deling i avgiverorganets og mottakerorganets interesser står i tilknytning til hverandre.

4.1. Avgiverorganet avgjør om vilkårene for deling er oppfylt

Det er ifølge departementet *avgiverorganet* som skal avgjøre om vilkårene for deling er oppfylt, og om slik deling skal skje eller ikke. Departementet foreslår ikke at det skal innføres en plikt til å dele opplysninger dersom vilkårene er oppfylt, kun en adgang. Barneombudet støtter dette. Vi er samtidig bekymret for at mottakerorganet ikke vil få den nødvendige informasjonen. For å kunne ta stilling til om vilkårene er oppfylt og om opplysningene bør deles, må avgiverorganet ha kunnskap om mottakerorganets oppgaver. Departementet skriver i merknadene at mottakerorganet må gi tilstrekkelig informasjon om oppgaven og behov for opplysningene til at avgiverorganet kan ta stilling til om vilkårene er oppfylt. Vi er bekymret for om avgiverorganet vil føre en for restriktiv praksis dersom det ikke har den nødvendige kunnskapen om mottakerorganet. Manglende kunnskap og forståelse vil kunne være en hindring for at handlingsrommet i regelverket brukes. For at delingshjemmelen skal praktiseres i tråd med sin hensikt, mener vi derfor det er svært viktig at forvaltningsorgan har tilstrekkelig kunnskap og forståelsene om oppgavene til andre forvaltningsorgan som det er aktuelt å samarbeide med.

Vi mener også at det bør presiseres at opplysninger både kan deles på eget initiativ fra avgiverorganet, og at mottakerorganet kan be om opplysninger etter den nye hjemmelen. Det fremgår nå ikke hvem som kan ta initiativ til delingen, og vi mener det er viktig at dette blir klart.

4.2. Vilkårene for deling

Departementet foreslår at vilkåret for deling er at det er «nødvendig» for å utføre mottakerorganets oppgaver. Vi mener at departementet bør utdype dette vilkåret nærmere. «Nødvendig» er en rettslig standard hvor det er avgjørende for praksis med veiledning om hva som skal vektlegges i vurderingen. Ut fra høringsnotatet er det vanskelig å forstå når deling skal anses nødvendig i andre situasjoner enn der delingen skjer i forbindelse med å forberede, fatte, gjennomføre eller håndheve vedtak eller andre avgjørelser. Merknadene sier ingenting om hva som skal til der deling er nødvendig for at forvaltningsorganer skal kunne samarbeide om andre oppgaver, for eksempel for å gi barn og unge god hjelp. Vi er derfor bekymret for at det vil kunne utvikle seg ulik oppfatning av hvordan dette vilkåret skal forstås, og vi mener at det er behov for mer veiledning. Her ber vi om at departementet i lovproposisjonen gir en mer utfyllende beskrivelse av hvordan «nødvendig» skal forstås, og vurderer om det også er behov for å ta inn vurderingsmomenter i bestemmelsen.

Vi vil også understreke at når et forvaltningsorgan skal vurdere om nødvendighetsvilkåret er oppfylt, må også hensynet til barnets beste må være en del av vurderingen i saker om barn. Uten dette vil vurderingen kunne bli for smal. Vi mener dette følger av barnekonvensjonen artikkel 3 og Grunnloven § 104. Barnets rett til å bli hørt er også en del av barnets beste-vurderingen, jf. barnekonvensjonen art. 12. Dette innebærer at barn bør få informasjon og mulighet til å uttale seg om det som kan være relevant for barnet å mene noe om, dersom det er til barnets beste. Barnets synspunkter skal vektlegges etter alder og modenhet. Vi ber derfor departementet om å presisere i lovproposisjonen at hensynet til barnets beste må være en del av vurderingen av om nødvendighetsvilkåret er oppfylt.

Krav om at delingen av taushetsbelagte opplysninger skal være forholdsmessig

Departementet foreslår å innføre et krav i bestemmelsens andre ledd om at *taushetsbelagte personopplysninger* bare kan deles etter den nye hjemmelen dersom delingen ikke utgjør et *uforholdsmessig inngrep* overfor den opplysningen gjelder. Dette forholdsmessighetsvilkåret skal ivareta krav i personvernforordningen.

Barneombudet støtter at forholdsmessighetskravet lovfestes i bestemmelsen. Vi synes også det er positivt at departementet foreslår å presisere i bestemmelsen at deling som skjer for *samme formål* eller er *forenelig* med innsamlingsformålet, skal anses som *forholdsmessig*. Etter departementets forslag skal forholdsmessighetsvurderingen derfor bare foretas når delingen er *uforenelig* med det opprinnelige innsamlingsformålet. Det er kun ved uforenelig viderebehandling at det kreves et særskilt viderebehandlingsgrunnlag etter personvernforordningen.

Vi mener imidlertid at forslaget til § 13 b andre ledd er for komplisert utformet. Det er krevende å forstå hvilke krav som gjelder i de ulike tilfellene, og når deling er tillatt og ikke. Det er også uklart hvilke tilfeller av deling henvisningen til informasjonsplikten gjelder. Vi mener derfor at denne bestemmelsen må utformes på en mye mer brukervennlig måte.

Vi mener også at det behov for mer veiledning om når en deling skjer for *samme formål* eller er *forenelig* med innsamlingsformålet, da dette vil kunne være vanskelig å vurdere. Departementet har i merknadene tatt inn en ikke-uttømmende liste over momenter som fremgår av personvernforordningen art. 6 nr. 4, men dette fremstår som vanskelig og lite tilgjengelig.

Vi støtter ellers at «opplysninger om personlige forhold» erstattes med «taushetsbelagte personopplysninger». Denne ordlyden er mer i samsvar med personvernforordningen. Samtidig kan det synes som at forholdet mellom «personlige forhold» og «personopplysninger» er vanskelig for mange. Her er det derfor nødvendig at det gis god veiledning som er forståelig for mottakeren, slik at regelverket blir praktisert riktig. En uriktig forståelse kan bidra til at både for mye og for lite informasjon deles.

Momenter i forholdsmessighetsvurderingen

Departementet skriver at det i forholdsmessighetsvurderingen må foretas en konkret vurdering av om behovet for å dele opplysningene veier opp for den byrden dette medfører for den som opplysningene

gjelder. Vi synes det er positivt at departementet foreslår å ta inn i bestemmelsen en ikke-uttømmende liste over momenter som er relevante å legge vekt på i vurderingen. Dette kan bidra til å klargjøre vurderingstemaet for de som skal foreta vurderingen og gi bedre forutberegnelighet. Vi mener derfor at dette er et godt rettspedagogisk grep.

Forholdsmessighetsvurderingen i saker om barn

Barneombudet mener imidlertid at departementet må vurdere nærmere hvordan forholdsmessighetsvilkåret skal forstås og praktiseres i saker der barn er involvert, og gi veiledning om dette i lovproposisjonen.

Det fremgår av bestemmelsen i § 13 b andre ledd at delingen ikke må utgjøre et uforholdsmessig inngrep overfor den som opplysningene gjelder. Departementet skriver i merknadene at formålet med vurderingsmomentene i bokstav b til e er å identifisere hvor store personvernulempene delingen må antas å medføre, og at disse ulempene deretter må holdes opp mot behovet for delingen, jf. bokstav a. I bokstav e) står det at det må vurderes hvilke konsekvenser delingen kan få for den opplysningene gjelder. Vi har merket oss at departementet i merknadene presiserer at det her skal tas hensyn til omstendigheter ved den registrerte, for eksempel at den registrerte er et barn eller for øvrig har et særskilt behov for vern, og hvilken betydning det vil få for saken dersom opplysningene innhentes fra avgiverorganet i stedet for fra den registrerte.

Vi synes det er positivt at departementet her omtaler barn særskilt, og presiserer at det må tas hensyn til at barn har et særskilt behov for vern. Vi mener at hensynet til barnets beste også må være en del av forholdsmessighetsvurderingen.

I denne vurderingen må det også tas hensyn til at barn som hovedregel ikke selv kan samtykke til deling av taushetsbelagte opplysninger. Barn har i dag i liten grad egne partsrettigheter i saker etter forvaltningsloven, slik at deres rettigheter utøves gjennom vergen, som ofte er foreldrene. Det er også foreldrene som samtykker til deling av taushetsbelagt informasjon om barnet, med mindre det finnes særlige regler om dette i særlovgivningen.

I de fleste tilfeller vil barnet og foreldrenes interesser være sammenfallende, og man kan gå ut fra at foreldrene ivaretar barnets beste i sin utøvelse av foreldreansvaret. I slike tilfeller vil det som regel også være mulig å få samtykke fra foreldrene til å dele opplysninger med andre forvaltningsorganer, og det bør derfor vurderes om det heller skal innhentes samtykke.

Slik er det imidlertid ikke alltid. Det er når man ikke kan gå ut fra at foreldrene vil utøve foreldreansvaret, og dermed rollen som barnets rettslige verge, til barnets beste, at regelverket settes på prøve. Det er også i disse tilfellene at det kan være særlig behov for å dele informasjon uten samtykke, så lenge barnet ikke kan samtykke selv. Dette kan for eksempel gjelde dersom foreldrene ikke ønsker å samtykke til å dele informasjon som er nødvendig for at barnet skal få god hjelp, eller i saker der barn har fortalt om alvorlig omsorgssvikt, og det ikke er forsvarlig å innhente samtykke. I slike tilfeller vil informasjonsdeling uten samtykke kunne være avgjørende for at barn skal få den hjelpen de har behov for. Dette må det tas hensyn til i vurderingen av behovet for delingen, og hvilke konsekvenser det vil få for saken at opplysningene innhentes fra avgiverorganet istedenfor fra den registrerte. Denne komplekse problemstillingen om forholdet mellom barn og foreldre, mener vi at departementet må vurdere, og gi veiledning om.

I saker som berører barn vil det også ofte være personopplysninger om både foreldrene og barnet. I noen tilfeller kan det være behov å dele personopplysninger om foreldrene for at barn skal få nødvendig hjelp. Dette kan for eksempel gjelde hvis en av foreldrene har en psykisk sykdom som påvirker barnet. Skolen kan ha behov for å vite om dette for å gi barnet god oppfølging, men forelderen ønsker ikke selv at skolen skal få vite noe. I slike tilfeller vil delingen utgjøre et inngrep i foreldrenes personvern, samtidig som delingen kan være nødvendig for at barnet skal få oppfylt sin rett til god hjelp. Departementet må derfor

gi veiledning om hvordan reglene kan balansere hensynet mellom foreldrenes personvern og barnets rett til hjelp, og synliggjøre hvordan hensynet til barnets rettigheter skal vektes.

Vi vil også vise til at vi i vårt hørings svar til Forvaltningslovutvalgets utredning har spilt inn at vi mener departementet bør ta stilling til fra hvilken alder barn skal ha partsevne, og om barn som ikke er gamle nok til å ha partsevne likevel skal ha andre rettigheter i behandlingen av saker. Vi mener at dette er mangelfullt utredet. Forvaltningslovutvalget konkluderte med at de ble stående ved gjeldende rett om at personer under 18 år som hovedregel ikke kan samtykke til deling av taushetsbelagte opplysninger, og at om det er behov for særlig regler kan det gis i særlovgivningen. Vi mener det er behov for en mer helhetlig gjennomgang av barns rettslige handleevne i forvaltningsaker.

Andre forhold som kan tilsa at delingshjemmelen ikke bør benyttes

Departementet skriver på side 49-50 i høringsnotatet om andre forhold som tilsier at delingshjemmelen ikke bør benyttes, selv om det foreligger hjemmel for det og vilkårene er oppfylt. Dette er også noe av bakgrunnen for at departementet ikke går inn for å innføre en opplysningsplikt. Departementet foreslår ingen nærmere regulering av disse forholdene, men fremhever i høringsnotatet enkelte sentrale hensyn som bør tas i betraktning ved spørsmål om opplysningene bør deles med andre organer. Ett av forholdene departementet omtaler, er at hensynet til fortrolighet gjør seg særlig sterkt gjeldende. Som eksempel trekker departementet frem tilfeller der en person delvis åpner seg for et forvaltningsorgan, men fortsatt ikke har fortalt alt, og at det da kan være avgjørende for å få den fullstendige informasjonen at de mottatte opplysningene ikke deles videre. Vi vil her understreke at dette kan være særlig viktig når barn åpner seg om noe til et forvaltningsorgan. Vi mener derfor at departementet bør presisere dette i lovproposisjonen, og at dette bør vurderes i saker om barn. I slike tilfeller er det også viktig at barnet får vite på forhånd hvordan informasjonen vil bli behandlet videre, slik at det blir trygt for barnet å fortelle.

4.3. Informasjonsplikt til den registrerte

Departementet foreslår at det i visse tilfeller skal gjelde en informasjonsplikt overfor den som opplysningene gjelder når deling skjer i medhold av den nye bestemmelsen. Denne plikten skal kun gjelde når *taushetsbelagte personopplysninger* deles, og delingen er *uforenelig* eller ikke skjer for samme formål som innsamlingsformålet. Dette er et prosessuelt krav som skal ivareta nødvendige personverngarantier ved inngripende deling. Formålet er å sikre åpenhet rundt delingen og gjøre den registrerte bedre i stand til å ivareta sine interesser og utøve sine rettigheter.

Vi støtter at det innføres en slik informasjonsplikt. Vi er enig i at alternativene om forhåndsgodkjenning fra tilsynsmyndigheten og forhåndsvurdering av personvernombud, ikke er hensiktsmessige prosessuelle personverngarantier. Vi er enig i at dette vil kunne føre til unødige forsinkelser, og ta unødvendig mye ressurser. Vi er også enig i at det heller ikke er hensiktsmessig å begrense den nye delingshjemmelen til bestemte former for dokumenter eller opplysninger, eller bestemte situasjoner eller sammenhenger. Dette er ikke i tråd med formålet med den nye delingshjemmelen.

Vi støtter at informasjonsplikten bare skal gjelde dersom delingen er *uforenelig* med innsamlingsformålet. Vi er enig i at det bør være en viss terskel for at plikten skal inntre, fordi deling som er forenelig med innsamlingsformålet ikke utgjør et like stort inngrep i personvernet.

Vi er videre enig i at informasjonsplikten bør pålegges mottakerorganet, fordi det er mottakerorganet som kan gi informasjon om den videre behandlingen av opplysningene. Vi støtter at informasjonen skal gis uten ugrunnet opphold, og senest innen en måned.

Vi synes også det positivt at departementet foreslår å ta inn innholdet i informasjonsplikten og unntak fra informasjonsplikten i bestemmelsen. Vi mener imidlertid at det er vanskelig å forstå hva det foreslåtte unntaket i § 13 g andre ledd andre punktum gjelder, når det kun henvises til personopplysningsloven § 16. De færreste vet hvilke unntak som følger av denne bestemmelsen. Departementet bør derfor ta inn noe kort i bestemmelsen om informasjonsplikt som sier noe om hva dette unntaket gjelder.

Informasjonsplikt i saker om barn

Barneombudet mener at departementet må vurdere og klargjøre hvem informasjonen skal gå til i saker der barn er involvert. Det fremgår ikke av bestemmelsen eller høringsnotatet hvem som skal få informasjonen dersom opplysningene omhandler barn.

Som nevnt over i punkt 4.2, har barn i dag i liten grad egne partsrettigheter i saker etter forvaltningsloven. Barn har i noen tilfeller partsrettigheter fra de er 15 år. Det er kun parter som har krav på varsel etter forvaltningsloven § 16 og rett til å få fremlagt opplysninger etter forvaltningsloven § 17. I vårt hørings svar til Forvaltningslovutvalgets utredning spilte vi inn at vi mener utvalget burde vurdert hva aldersgrensen bør være for å varsles om en sak. Vi spilte også inn at vi mener det må gjøres en vurdering av hvilke opplysninger barn skal forelegges og hvordan. Vi understreket her at også barn har rett til kontradiksjon. Vi mener at departementet må gjøre de samme vurderingene i forbindelse med informasjonsplikten.

Barneombudet mener også at departementet må vurdere om regelen om informasjonsplikt i tilstrekkelig grad ivaretar barnets rett til å bli hørt og barnets rett til beskyttelse etter Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 12 og 19. Vi har i dag kunnskap om at barn ikke forteller offentlige tjenester om krenkelser de har blitt utsatt for. En undersøkelse fra 2019 om vold, overgrep og omsorgssvikt blant barn og unge viser at kun 1 av 5 har fortalt noen offentlig tjeneste om hva de har opplevd.³ Mange av Barneombudets samtaler med barn og unge viser samme tendens. Barn føler seg ikke trygge nok til å fortelle hjelpere i det offentlige hva de har vært utsatt for. Barneombudet møter mange ungdommer som forteller at de kun har fortalt en brøkdel av hva de har opplevd til barnevernet. Dette begrunner de med at det ikke føles trygt å fortelle til barnevernet når de forstår at informasjonen går direkte tilbake til foreldrene. Vi ber derfor om at departementet også vurderer hvordan regelen om informasjonsplikt kan ivareta disse hensynene, og om det bør gjelde unntak fra informasjonsplikten i slike tilfeller dersom det er foreldrene som får informasjonen. Unntaket departementet foreslår i § 13 g andre ledd bokstav d, er når det å gi opplysningene i alvorlig grad vil hindre gjennomføring av oppgaven som begrunner delingen. Her bør departementet vurdere om tilfellene vi har nevnt bør omfattes.

5. Deling av taushetsbelagte opplysninger for å unngå fare for liv eller helse

Departementet foreslår å innføre en ny hjemmel som gir adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger med andre så langt det er nødvendig for å unngå fare for liv og helse. Bestemmelsen innebærer dels en lovfesting av adgangen til å dele taushetsbelagte opplysninger som følger av nødretten. Vi støtter dette forslaget, og synes det er positivt at det tas inn en hjemmel om dette i forvaltningsloven. Vi støtter også at slike opplysninger skal kunne deles med «andre», og ikke er knyttet til bestemte mottakere.

6. Lovfesting av forskriftshjemmel om adgang til informasjonsdeling

Vi støtter departementets forslag om å innføre en forskriftshjemmel i forvaltningsloven, som gir adgang til å fastsette regler om deling av taushetsbelagte opplysninger på bestemte forvaltningsområder. Vi er enig med departementet i at kravene etter personvernforordningen gjør at den nye delingshjemmelen i forvaltningsloven ikke blir så enkel å praktisere som Forvaltningslovutvalget la til grunn, og at det derfor også kan være behov for mer spesifikke regler på enkelte områder.

Vi støtter at deling i medhold av en slik forskrift bare kan skje når det ikke er *uforholdsmessig* overfor den som opplysningene gjelder. Vi mener imidlertid at det er svært viktig at dette vilkåret presiseres nærmere i forskriften, slik at vilkårene blir mer konkrete og enklere å praktisere enn den generelle hjemmelen i forvaltningsloven. Vi støtter også at forskriftshjemmelen skal åpne for å gi regler om annen behandling av opplysningene i forbindelse med delingen.

³ Hafstad, G. S., og Augusti, E. M. (Red.) (2019). Ungdoms erfaringer med vold og overgrep i oppveksten: En nasjonal undersøkelse av ungdom i alderen 12 til 16 år. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. (Rapport 4/2019).

Vi vil her understreke at vi mener det er viktig at det raskt utarbeides en forskrift om informasjonsdeling i saker der det er nødvendig at tjenester samarbeider for å hjelpe barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud. Utarbeidelsen av en slik forskrift må sees i sammenheng med oppfølgingen av høringsnotatet om bedre velferdstjenester for barn og unge. Som nevnt innledningsvis, mener vi at det er et særlig behov for en utvidet adgang til deling av informasjon i disse sakene. Vi mener det er viktig at en slik forskrift blir brukervennlig og forståelig, og at vilkårene er knyttet opp de konkrete oppgavene som skal utføres.

7. Behov for endringer i særlovgivningen

Departementet ber om innspill på i hvilken grad de nye reglene i forvaltningsloven også skal gi adgang til deling av opplysninger som er underlagt taushetsplikt i andre lover enn forvaltningsloven. Departementet omtaler flere lover som berører barn, og som i dag har særregler om taushetsplikt. Dette gjelder barnevernloven, krisesenterlova, familievernkontorloven, NAV-loven, sosialtjenesteloven, helse- og omsorgstjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven, helsepersonelloven.

Barneombudet mener at departementet må vurdere hvordan de nye hjemlene skal ivareta barns rettigheter og de særlige hensynene som gjør seg gjeldende på de ulike områdene dersom de nye reglene skal gjelde på områder som i dag har særregler. Dette har departementet som tidligere sagt, ikke gjort i høringsnotatet.

Departementet vurderer også om reglene i særlovgivningen som gjør unntak fra enkelte av dagens delingsbestemmelser i forvaltningsloven bør tas ut eller endres. Vi mener at dette bør vurderes i sammenheng med en helhetlig gjennomgang av dagens taushetspliktregler. Vi er opptatt av at taushetspliktreglene skal være enkle å forstå og praktisere, og at reglene ikke skal hindre nødvendig samarbeid og informasjonsdeling. Som nevnt, er det flere utfordringer med dagens taushetspliktregler som departementet ikke har vurdert. Vi mener derfor at eventuelle endringer i særlovgivningen bør vurderes i sammenheng med en vurdering av dagens regler. Her mener vi også at det ville vært nyttig å se utredningen om taushetsplikt før vi tar stilling til dette. Vi har imidlertid et innspill om hjemmelen i barnevernloven.

7.1. Barnevernloven

Departementet skriver at det i dag er lagt til grunn en forholdsvis vid tolkning av i hvilke situasjoner barnevernet har anledning til å formidle opplysninger til andre offentlige myndigheter for å ivareta barnevernets egne oppgaver etter bvl. § 6-7 tredje ledd. De skriver at taushetsplikten ikke er til hinder for at barneverntjenesten kan gi de opplysningene som er nødvendige for at andre offentlige tjenester skal kunne gi barnet et «best mulig helhetlig omsorgstilbud». Dette er også lagt til grunn av Barne- og familiedepartementet.

Barneombudet erfarer at barnevernet til tider har en svært restriktiv praktisering av dagens bestemmelse ved deling av opplysninger til andre offentlige instanser, og som gjør at samarbeid mellom tjenestene blir vanskelig. Dette gjelder særlig skole og barnevern.

Barneombudet spilte derfor inn i vårt hørings svar til ny barnevernlov at vi mener det er behov for å utforme lovteksten slik at den gir bedre veiledning på når det er adgang til å dele opplysninger med andre tjenester, enn det lovbestemmelsen gir i dag. I dagens lovverk er adgangen knyttet til «*når det er nødvendig for å fremme barneverntjenestens, institusjonens, sentere for foreldre og barns eller omsorgssenteret for mindreåriges oppgaver*». Departementet foreslo å legge til «*når det er nødvendig for å ivareta oppgaver etter denne lov*». Dette forslaget er etter vårt syn ikke egnet til å gi slik veiledning. Forslaget tydeliggjør ikke når det er adgang til å dele taushetsbelagt informasjon, og Barneombudet er bekymret for at bestemmelsen også på sikt vil bli tolket for snevert. Departementet har selv i merknadene formulert en tekst som gir god veiledning, og vi foreslo at denne tas inn i lovteksten: «*Taushetsplikten er i slike tilfeller ikke til hinder for at barneverntjenesten og andre barnevernsmyndigheter formidler opplysninger til andre tjenester og instanser som skole, barnehage, familievernet og helsetjenestene for at barnet skal få et best mulig og helhetlig tjenestetilbud*». På et

rettsområde som dette er det etter Barneombudets syn viktig at en slik veiledning gis direkte i lovteksten, og ikke kun i merknaden til bestemmelsen.

Med vennlig hilsen

Inga Bejer Engh
barneombud

Tone Barlund
rådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.