



Datatilsynet

BARNE-, LIKESTILLINGS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET	
Arkivkode:	431.10
Dato:	7/9-10
Saksnr:	201003011-124

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep

0030 OSLO

Deres referanse
201000615

Vår referanse (bes oppgitt ved svar)
10/00505-2 /MOF

Dato
1. september 2010

Høring - NOU 2009:22 - Det du gjør gjør det helt - innstilling fra utvalg for bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge

Datatilsynet viser til høringsbrev av 19. april 2010 fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Justisdepartementet der NOU 2009:22 Det du gjør, gjør det helt, sendes på høring. Utvalg for bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge fremmer i innstillingen en rekke forslag som har betydning for utsatte barn og unge og deres møte med det offentlige tjenesteapparatet.

Innledning

Datatilsynet vil innledningsvis presisere at det klart ser behovet for bedre samarbeid og tiltak for å fange opp og hjelpe utsatte barn og unge. Datatilsynet har også merket seg Helsetilsynets rapport 5/2009 "Utsatte barn og unge – behov for bedre samarbeid", som er en oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2008 med kommunale helse-, sosial- og barneverntjenester til utsatte barn.

Enkelte av utvalgets forslag reiser utfordringer hvor tiltakene må veies opp mot personvern hensyn. Datatilsynet synes generelt innstillingen er balansert og har trukket inn personvern hensyn på en god måte. Det vises særlig til kapittel 6.8 nærmere om taushetsplikt, hvor utvalget ikke foreslår lovendringer knyttet til profesjonstaushetsplikten, men uttaler at avveiningen mellom hensynet til personvernet og hensynet til behovet for god koordinering også må vurderes i en bredere sammenheng og at utvalget særlig har merket seg Personvernkommissjonens formaninger om å utvise forsiktighet med tanke på faren for uthuling av den profesjonsbaserte taushetsplikten¹.

Slik Datatilsynet ser det reiser følgende forslag konsekvenser av personvernmessig karakter:

- Forslaget om tidlig innsats i form av en generell kartlegging (kapittel 6.4.3)
- Forslaget om samordning av lovverk (kapittel 6.7.4)
- Forslaget knyttet til taushetsplikten (kapittel 6.8.3)

¹ NOU 2009:1 Individ og integritet

Datatilsynet vil gi noen nærmere kommentarer til disse forslagene.

Forslaget om tidlig innsats i form av en generell kartlegging

I innstillingens kapittel 6.4.3 foreslår utvalget følgende:

”Kommunene gis ansvar for at det gjennomføres en generell kartlegging i form av en sjekklister for å identifisere barn og familier med risikofaktorer. Kartleggingen må foretas med faste intervaller. Kartleggingen skal omfatte barnets sosiale, emosjonelle og adferdsmessige utvikling. Hensikten med kartleggingen skal være å fastslå mestring av forventede milepæler, og tidlig identifisering av barn med behov for en grundigere kartlegging og oppfølging av et samlet hjelpeapparatet”.

Det fremgår videre at utvalget ser behov for at det utvikles et standardisert, nasjonalt kartleggingsverktøy i form av en sjekklister som skal være lett å ta i bruk i barnehagene og i skolene, samt innenfor rammen av helsestasjonenes virksomhet, for de barna som ikke går i barnehage. Når det gjelder barnehagene og helsestasjonene, bør det vurderes om kartleggingsverktøyet kan gis en form som gjør det naturlig at dette kan fylles ut sammen med barnas foresatte. På denne måten vil en gjennom bruken av skjemaet også kunne fremme en tilnærmet lik forståelse av barnet i hjemmet og i barnehagen.²

Datatilsynet finner det viktig å minne om at dette tiltaket innebærer behandling av sensitive og følsomme personopplysninger, som vil omfattes av kravene i personopplysningsloven. Personopplysningsloven vil i utgangspunktet ikke være til hinder for et slikt kartleggingstiltak, men det innebærer at grunnleggende personvernkrav må oppfylles og at tiltakene må tilpasses personvernregelverket. Det er særlig grunnkravene i personopplysningsloven § 11 som må vurderes, samt krav til informasjonsplikt, informasjonssikkerhet og melde- og konsesjonsplikt.

Når det gjelder grunnkravene i personopplysningsloven § 11 vil Datatilsynet særlig nevne:

- Krav om rettslig grunnlag, jf personopplysningsloven §§ 8 og 9. Hovedregelen er krav om samtykke eller hjemmel i lov for tiltaket. Retten til selv å bestemme over egne opplysninger er et grunnleggende personvernprinsipp og også ivaretagelsen av tilliten til hjelpeapparatet tilsier at denne kartleggingen bør baseres på samtykke.
- Krav om formålsbestemt bruk, jf personopplysningsloven § 11, annet ledd bokstav b.
- Krav om at kun relevante og saklige opplysninger knyttet til formålet med tiltaket kan behandles.
- Krav om at opplysningene ikke behandles i personidentifiserbar form lenger enn det som er nødvendig for å ivareta formålet med kartleggingen. Dette innebærer at personopplysningene må slettes eller anonymiseres når formålet med kartleggingen er oppfylt. Med anonyme opplysninger menes at opplysningene ikke er mulig å føre tilbake til enkeltpersoner.

² NOU 2009:22 side 82

Datatilsynet kan gjerne bistå i forbindelse med arbeidet med utviklingen av et standardisert, nasjonalt kartleggingsverktøy og ivaretagelsen av personopplysningslovens krav i forbindelse med hvordan gjennomføringen bør skje.

Forslaget om samordning av regelverk

Utvalget foreslår i kapittel 6.7.4 en samordning av regelverk og foreslår følgende tiltak:

"Sosialtjenestelovens resterende del, kommunehelsetjenesteloven og eventuelt barnevernloven etableres som ett felles lovverk, jf. NOU 2004:18."

For å forstå betydningen av forslaget om samordning av regelverk må bakgrunnen for NOU 2004:18 og hovedforslagene i denne innstillingen gjennomgås. Utvalget som gav innstillingen til NOU 2004: 18³ la frem forslag til en ny lov om sosial- og helsetjenester i kommunene. Selv om det lå utenfor Berntutvalgets mandat, ga utvalget klart uttrykk for at barnevernloven burde innlemmes dersom det blir innført en felles lov for den kommunale helse- og sosialtjenesten.

En av begrunnelsene for opprettelsen av Berntutvalget var at dagens regelverk ikke synes å gi en felles plattform for flerfaglig samarbeid, og at dette fører til at de ulike deltjenestene i hovedsak kun tar ansvar innenfor eget område. I mandatet lå en forventning om at utvalget ville se nærmere på behovet for harmonisering av reglene om taushetsplikt som gjelder i de ulike deltjenestene, med tanke på å unngå at taushetsplikten blir sett på som et hinder for samarbeid. Regjeringen påpekte at en eventuell harmonisering av regelverket skulle sikre ensartet regulering av likeartede tjenester, sikre helhetlige tilbud til brukere med sammensatte behov, bedre kommunenes mulighet for å gjennomføre tilbudet, hindre ansvarsfraskrivelse mellom tjenester og sektorer, og forenkle regelverket for brukerne, tjenesteytere og kommunene.⁴

Berntutvalget anbefalte en felles kommunal sosial- og helsetjenestelov som spesifikt regulerer de kommunale tjenester med fokus på de organisatoriske rammebetingelsene og behovet for en helhetlig og samordnet organisasjonsstruktur for sosial- og helsetjenesten. Lovutkastet i Berntutvalgets innstilling inneholder i hovedsak de samme bestemmelser som dagens kommunehelsetjenestelov og sosialtjenestelov. Den vesentlige endringen er at Berntutvalget foreslår en samordning av saksbehandlings- og klagerreglene for de to tjenestefeltene.

Hovedpunktene i forslaget kan oppsummeres med:

- ett samlet vedtak
- en kobling mellom individuell plan og det samlede vedtak
- samarbeid mellom ulike nivåer
- regler om taushetsplikt

³ Berntutvalget

⁴ NOU 2009:22 side 92

Ett samlet vedtak forutsetter samarbeid mellom ulike tjenester og ulike nivåer i behandlingsapparatet. I lovforslaget er det foreslått en ny unntaksbestemmelse etter modell av gjeldende helsepersonellov § 25. Som er fremgår av innstillingen vil *”Forslaget representerer en systemendring hvor man senker terskelen for informasjonsutveksling mellom helsetjenesten og sosialtjenesten, men også mellom kommunalt og statlig eller fylkeskommunalt tjenestenivå. I lovforslaget angis at unntaket er ment å gjelde når informasjonsutveksling er «nødvendig av hensyn til gjennomføringen av tjenestetilbudet». Dermed blir hensynet til tjenestemottakers interesser i forhold til det samlede tjenestetilbud løftet frem, i motsetning til dagens regelverk hvor taushetsplikten i noen grad kan utgjøre et hinder for samarbeid. Informasjonsutveksling mellom samarbeidende personell, slik dette defineres i Berntutvalgets lovforslag, er ikke avhengig av tjenestemottakers samtykke. Det er imidlertid lagt inn en reservasjon i lovutkastet for det tilfellet at det er grunn til å tro at tjenestemottaker ville motsette seg slik informasjonsutveksling.*⁵

Når det gjelder taushetsplikten blir denne gjennomgått nærmere i kapittel 4 og i innstillingen til NOU 2009:22 foreslås det ikke at det opprettes et felles forvaltningsorgan tilsvarende NAV. Det pekes på at samarbeid mellom de ulike deltjenester i utgangspunktet sikres best ved at man baserer seg på samtykke. Nærmere om forslaget knyttet til taushetsplikt omtales nærmere til slutt.

Når det gjelder forslagene i NOU 2004:18 Helhet og plan i sosial og helsetjenesten, uttalte Datatilsynet at samordning og den utveksling av personopplysninger dette medfører i seg selv kan innebære en trussel for den enkeltes personvern. Tilsynet poengterte viktigheten av at lovgiver konkret tar stilling til når dette kan skje og at utvalgets fokus på ”need to know” prinsippet er viktig, men at også dette prinsippet kan gi svært vid tilgang dersom de lovpålagte oppgavers formål er for vidt angitt. Datatilsynet uttalte videre at samtykke kan komme under press ved slik samordning og at det er utfordringer knyttet til frivilligheten. Dersom den enkelte føler usikkerhet knyttet til hva som er konsekvensene av å ikke samtykke og sitter med en følelse av å ikke ha noe valg, kan det stilles spørsmål ved samtykkets gyldighet. Hvordan frivilligheten ved et samtykke skal ivaretas må derfor vurderes nøye. Det vises for øvrig til Datatilsynets tidligere avgitte høringsuttalelse av 1. april 2005 for utfyllende kommentarer til de sentrale forslagene i NOU 2004:18, som er vedlagt.⁶

Forslaget knyttet til taushetsplikt

Utvalget foreslår i kapittel 6.8.3 følgende:

” Det igangsettes en samlet gjennomgang av rettsoppfatninger og praksis når det gjelder taushetsplikt og opplysningsplikt i de ulike fagmiljøene som arbeider med barn og unge. Et slikt arbeid må ses i sammenheng med de forslag som ble fremmet i NOU 2004:18 om ny felles helse- og sosiallovgivning på kommunalt nivå.”

Som det fremgår av kapittel 4, legger utvalget til grunn at den erfaringsbaserte kunnskapen gir inntrykk av at samarbeid mellom de ulike deltjenester i utgangspunktet sikres best ved at man baserer seg på samtykke. Det er videre uttalt at det ikke er et standardisert og juridisk sett

⁵ NOU 2009:22 side 94

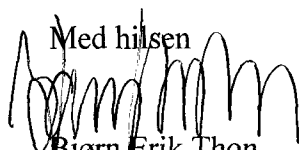
⁶ Datatilsynets ref 2004/1812-2

kvalitetssikret skjema for innhenting av samtykke, og at det at den enkelte instans eller tjenestested selv må utforme et slikt skjema, kan bidra til å forsterke den usikkerhet den enkelte tjenesteyter kan oppleve når det gjelder praktiseringen av taushetspliktsbestemmelsene. Videre uttaler utvalget at det er tilfredsstillende at graden av koordinering av tjenester til barn og unge dels vil være personavhengig. I en rekke tilfeller vil situasjonen rundt barnet også tilsi at det er vanskelig å innhente samtykke. Det kan være at tiden er knapp slik at det er vanskelig å komme i kontakt med den som kan samtykke på vegne av barnet, eller at én eller begge foreldre kan være negativt innstilt til samarbeid.⁷

Som påpekt innledningsvis vil Datatilsynet særlig gi utvalget honnør for at det har vektlagt at det i avveiningen mellom hensynet til personvernet og hensynet til behovet for god koordinering også må foretas en vurdering i en bredere sammenheng og at utvalget særlig har merket seg Personvernkommisjonens formaning om å utvise forsiktighet med tanke på faren for uthuling av den profesjonsbaserte taushetsplikten.⁸

Det fremgår av innstillingens kapittel 6 at utvalgets anbefaling derfor er at *"det igangsettes et omfattende lovarbeid med en samlet gjennomgang av rettsoppfatninger og praksis når det gjelder taushetsplikt og opplysningsplikt i de ulike fagmiljøene som arbeider med barn og unge. Et slikt arbeid må involvere alle de berørte departementer, og må ses i sammenheng med de forslag som ble fremmet i NOU 2004:18 om ny felles helseog sosiallovgivning på kommunalt nivå. Det bør som ledd i dette utvikles et (juridisk sett) kvalitetssikret og standardisert formular/skjema som skal kunne brukes av alle instanser som har behov for å innhente et informert samtykke fra tjenestemottakerne til å kunne dele taushetsbelagte opplysninger med de instansene det er aktuelt å samarbeide og samhandle med i den enkelte sak"*.⁹

Datatilsynet bistår gjerne i forbindelse med dette arbeidet og ved utarbeidelse av et kvalitetssikret samtykkeskjema.

Med hilsen

Bjørn Erik Thon
direktør


Monica Fornes
seniorrådgiver

Vedlegg: dok: 2004/01812-2

Kopi: Fornyings-, administrasjon- og kirke departementet

⁷ NOU 2009:22 side 95

⁸ NOU 2009:1

⁹ NOU 2009:22 side 95