

Høringsnotat

Forslag til midlertidig lov som gir
utvalg tilgang til opplysninger
underlagt lovbestemt taushetsplikt

13. januar 2016

Innhold

1. Innledning – sammendrag	3
2. Bakgrunn	4
2.1. Behovet for mer kunnskap om et alvorlig samfunnsproblem	4
2.2. Forholdet til eksisterende tilsynsapparat og beslektede utvalg	5
2.3. Erfaringer fra andre land	6
3. Utvalgets sammensetning og mandat	7
4. Valg av saker, behandling av opplysninger, og forholdet til uskyldspresumpsjonen	10
4.1. Hvilke saker skal utvalget kunne vurdere?	10
4.2. Hvilke taushetsbelagte opplysninger skal kunne innhentes fra hvilke tjenester?	12
4.3. Hvordan skal taushetsbelagt informasjon behandles?	13
4.4. Ansvarsforhold og uskyldspresumpsjonen	13
5. Gjeldende rett	14
5.1. Forvaltningsloven	15
5.2. Offentleglova	16
5.3. Personopplysningsloven	17
6. Behovet for midlertidig lov	18
7. Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene	22
7.1. Retten til privatliv	22
7.2. Forholdet til uskyldspresumpsjonen	23
7.3. Forholdet til Grunnloven § 97	25
7.4. Bruk som bevis i senere straffesak eller sivil sak	26
8. Departementets vurderinger og forslag	28
8.1. Tilgang til taushetsbelagte opplysninger	28
8.2. Utvalgets taushetsplikt og adgang til å formidle opplysninger	29
8.3. Utvalgets adgang til å behandle personopplysninger	32
8.4. Forbud mot bruk som bevis i senere straffesak og sivil sak	33
9. Lovutkast	34

1. Innledning – sammendrag

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sender med dette på høring forslag til midlertidig lov: *Lov om informasjonstilgang, taushetsplikt mv. for utvalg som skal undersøke alvorlige barnevoldsaker*. Bakgrunnen for forslaget er at regjeringen 13. november 2015 satte ned et utvalg for å gjennomgå alvorlige saker der barn og ungdom har blitt utsatt for grov vold, seksuelle overgrep, alvorlig omsorgssvikt, og vold med døden til følge.

Hensikten er å vurdere *om*, og i så fall *i hvilken grad og på hvilken måte* det kan ha forekommet svikt i det offentlige tjenesteapparats håndtering av disse sakene, og gi anbefalinger om hvordan lignende tilfeller kan forebygges. Dette innebærer at det ikke er utvalgets oppgave å ta stilling til straffeansvar eller andre former for rettslig ansvar i tilknytning til sakene.

Formålet med lovutkastet som nå sendes på høring, er å gi utvalget tilgang til nødvendig taushetsbelagt informasjon, slik at utvalget skal kunne utføre sine oppgaver på en god måte. Lovforslaget inneholder konkrete bestemmelser om:

- 1) *Offentlige tjenesters adgang til å gi opplysninger til utvalget.* Offentlige myndigheter skal uhindret av lovbestemt taushetsplikt kunne gi de opplysninger til utvalget som er nødvendig for at utvalget skal kunne utføre sine oppgaver. Det samme gjelder yrkesutøvere med lovbestemt taushetsplikt i medhold av helsepersonelloven, psykisk helsevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven, tannhelsetjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, familievernkontorloven, ekteskapsloven og friskolelova.¹
- 2) *Taushetsplikt for utvalget.* Medlemmene i utvalget, samt alle som vil utføre tjeneste eller arbeid for utvalget, vil underlegges taushetsplikt.
- 3) *Hjemmel som gjør det mulig for utvalget å behandle personopplysninger.* Utvalget skal kunne behandle opplysninger som er nødvendige og relevante for utvalgets arbeid og uten samtykke fra dem opplysningene gjelder.

Utvalgets arbeid er planlagt avsluttet i desember 2016, med mulighet til forlengelse til sommeren 2017. Loven er ment å gjelde i denne perioden, men utvalgets egen taushetsplikt vil gjelde også etter at arbeidet er avsluttet.

Departementet har i arbeidet med høringsforslaget lagt stor vekt på å ivareta personvernet til de personene opplysningene gjelder, og samtidig sikre at utvalget skal kunne utføre arbeidet på en funksjonell og effektiv måte. Departementet mener at utvalget bør ha vid adgang til å kunne gå inn i konkrete saker. For å ivareta personvernet og hindre unødvendig spredning av personopplysninger, legger departementet samtidig opp til at det kun skal være en begrenset krets som skal ha tilgang til opplysninger og dokumenter i ikke-anonymisert form. Det legges derfor opp til at det i utgangspunktet bare er utvalgets leder, nestleder og sekretariatet som skal ha tilgang til slike opplysninger, mens de øvrige medlemmene av utvalget kun skal se

¹ For enkelhets skyld benytter vi videre i høringsnotatet primært betegnelse "offentlige tjenester" eller "offentlige myndigheter" som en fellesbetegnelse når det vises til disse aktørene.

sakene i anonymisert *form*. Det som da skal anonymiseres for resten av utvalget, er navn og adresse til dem saken gjelder.

Tilgangen til opplysningene gjelder dessuten bare for en midlertidig periode, mens utvalget er underlagt taushetsplikt også etter arbeidet har opphørt. Opplysningene vil behandles elektronisk av utvalget i egen arkivdel med streng tilgangsstyring, et arkiv som bare den utvalgte kretsen i utvalget vil ha tilgang til. Opplysninger skal slettes når utvalgets arbeid opphører.

Vi vil også være klare på at *ingen personopplysninger*, med mindre opplysningene allerede er offentlig kjent, vil gjøres kjent gjennom utvalgets sluttrapport. Utvalgets NOU vil av hensyn til utvalgets taushetsplikt kun inneholde informasjon som ikke kan knyttes til bestemte personer. Dette innebærer at saker i anonymisert form kun vil bli omtalt i rapporten dersom de saken gjelder er effektivt vernet mot å bli identifisert. Dette innebærer at enkelte saker ikke kan omtales i rapporten – heller ikke i anonymisert form. Dersom anonymiserte opplysninger benyttes, enten som belegg eller illustrasjon på mer generelle lærdommer i NOU-en, er det viktig at det ikke er noen reell mulighet for at konkrete personer kan bli identifisert. Dersom det benyttes eksempler som er offentlig kjent, kan rapporten kun inneholde informasjon *som allerede er offentlig kjent om denne saken*.

I tillegg til å vektlegge personvern hensyn, legger departementet stor vekt på den antatte samfunnsnyttens av utvalgets arbeid. Norge har erfart flere alvorlige saker der barn har vært utsatt for grov vold, seksuelle overgrep, og til og med vold med dødelig utgang. Den kunnskapsgevinst som muliggjøres ved at utvalget gis tilgang til alle relevante opplysninger, og kan studere sakene i sin helhet, vil kunne gjøre samfunnet bedre rustet til å beskytte barn mot vold i fremtiden.

Dersom utvalget ikke får tilgang til opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt, er det etter departementets oppfatning fare for at gruppen får et skjevt bilde av hva som har skjedd i det enkelte hendelsesforløp, og i verste fall vil gi myndighetene råd på mangelfullt grunnlag. Vi mener derfor at inngrepet i personvern som finner sted ved at en utvalgt krets i utvalget gis adgang til opplysninger i ikke-anonymisert form, er forholdsmessig ut fra utvalgets formål.

I høringsnotatet vurderes lovforslagets forhold til Grunnlovens § 102 om retten til privatliv, som bygger på Den europeiske menneskerettighetskonvensjon art. 8 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter art. 17. Departementet vurderer at innhenting av taushetsbelagte opplysninger for utvalget ikke vil være i strid med borgernes konstitusjonelle rettigheter til privatliv.

2. Bakgrunn

2.1. Behovet for mer kunnskap om et alvorlig samfunnsproblem

Det er i Norge en bred, etablert politisk enighet om barns rett til en trygg oppvekst. Dette reflekteres blant annet gjennom et sterkt rettighetsvern. Barnekonvensjonen er innlemmet i norsk lovgivning gjennom menneskerettsloven fra 2003, og skal ved motstrid gå foran andre

bestemmelser i norsk lovgivning.² Dette gir barn et juridisk vern mot vold, omsorgssvikt og praksiser som har alvorlige følger for barnets helse.³ Barnekonvensjonens forpliktelser beskyttes også av bestemmelser i barneloven, barnevernloven og straffeloven.

Å bli utsatt for vold og seksuelle overgrep i barndommen kan forårsake angst, depresjon, og atferdsvansker, rusmisbruk og personlighetsforstyrrelser, problemer som ofte vedvarer i voksen alder.⁴ Vold og seksuelle overgrep kan føre til at individer blir uføretrygdet, får utsatt sin utdanning, og kommer senere inn i arbeidslivet.⁵ Foruten å være en av de mest alvorlige rettighetskrenkelsene en person kan utsettes for, er vold og seksuelle overgrep skadelig for hele samfunnet. Ifølge en studie fra 2014, er kostnadene av vold og seksuelle overgrep mot barn – *målt i verdens andel av BNP* – større enn kostnadene av krig, borgerkrig og terrorisme til sammen. En hovedgrunn til dette er at utbredelsen av problemet er så stort.⁶

Utvalget som nedsettes er del av regjeringens tiltaksplan for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014-2017), *En god barndom varer livet ut*, som består av i alt 43 tiltak. I planen rettes innsatsen mot forebyggende arbeid, det offentlige ansvar, barn og ungdoms deltagelse, rett hjelp til rett tid, og forskning og kompetanse. Planen er koordinert av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, i tett samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Regjeringen arbeider også nå med å utarbeide en opptrappingsplan som skal redusere forekomsten av vold i nære relasjoner, samt styrke ivaretagelsen av barn utsatt for vold og overgrep, jf. Stortingets anmodningsvedtak 623, 8.juni 2015, Innst. 315S (2014-2015).

Ifølge tiltak 18 i *En god barndom varer livet ut* vil "en ekspertgruppe få i oppdrag å analysere et utvalg saker der barn og ungdom har vært utsatt for vold og seksuelle overgrep. Hensikten er å avdekke svikt og utfordringer i det offentlige tjenesteapparatets håndtering av sakene." Bakgrunnen for tiltaket er at offentligheten har blitt kjent med flere alvorlige tilfeller der barn og ungdom har vært utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt. I forbindelse med slike saker spør vi oss selv om det offentlige har gjort hva de kan for å beskytte disse barna. Dersom systemet har sviktet, er det viktig at vi forstår *hvorfor*, og at vi skisserer løsninger til hvordan vi kan forhindre lignende tilfeller av vold, overgrep og omsorgssvikt som rammer barn.

En sentral fordel med et utvalg som her skisseres, er at erfarne fagfolk skal få mulighet til å vurdere flere saker i sammenheng. Utvalget har samlet sett kompetanse på alvorlige saker omhandlende vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn og ungdom, og vil ha et godt grunnlag for sammenligning og systematisk vurdering og analyse.

2.2. Forholdet til eksisterende tilsynsapparat og beslektede utvalg

Utvalget vil ha et sammenlignende og helhetlig perspektiv der formålet er læring og forebygging, og har ikke som oppgave å vurdere ansvarsforhold i enkeltsaker. Utvalget er

² Menneskerettsloven, § 3.

³ Barnekonvensjonen, artiklene 19, 24, 34 og 37.

⁴ Van der Kolk, B.A., 2003. "The neurobiology of childhood trauma and abuse". *Child and Adolescent Psychiatric Clinics of North America* 12(2): 293–217.

⁵ Fearon, James og Anke Hoeffler. 2014. "Benefits and Costs of the Conflict and Violence Targets for the Post-2015 Development Agenda". Rapport utgitt på nett: <http://www.copenhagenconsensus.com/publication/post-2015-consensus-conflict-and-violence-assessment-hoeffler-fearon>

⁶ Ibid. For en norsk undersøkelse av de økonomiske konsekvensene, se for eksempel Vista Analyses rapport fra 2012: "Samfunnsøkonomiske konsekvenser av vold i nære relasjoner". Rapport 2012/41. Oppdrag på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet.

ikke ment å erstatte den enkelte tilsynsmyndighet. Tilsyn er kontroll med at offentlige organer og personell ivaretar sine lovpålagte oppgaver, og er begrenset til legalitetskontroll.⁷

Mens ulike tilsynsorganers ansvar i betydelig grad er begrenset til bestemte tjenesteområder, vil en viktig hensikt med utvalgets arbeid være å vurdere flere tjenester i sammenheng, og kommunikasjonen og samhandlingen mellom ulike tjenester. Alvorlige saker der barn har blitt utsatt for vold, seksuelle overgrep og drap, er ofte saker der flere tjenester er i befatning med samme personene, enten samtidig eller på forskjellige tidspunkter. Utvalget vil derfor ha som en viktig oppgave å ivareta den tverrfaglige og sektorovergripende helheten i sakene.

På noen samfunnsområder, som innenfor transportsektoren, finnes det såkalte "havarikommisjoner". Etter en slik modell granskes hver ulykke fortløpende i etterkant av hendelsen, og det utgis rapporter for hver enkelt hendelse. Utvalget som her nedsettes, skiller seg klart fra en "havarikommisjon" i en åpenbar forstand: Det nedsettes på midlertidig basis, man vil gjøre et *utvalg* av saker der barn har vært utsatt for vold, og hvor man i tillegg mistenker systemsvikt. Utvalget vil også granske sakene med et tilbakeskuende blikk, der det gjøres et utvalg saker fra nyere tid, og vil ikke granske hendelser fortløpende.

I dag er det også en pågående debatt om å innføre stående granskningskommisjoner på andre samfunnsområder. Ariansonutvalget fremla 2. november 2015 NOU med sin vurdering av hvordan alvorlige hendelser og mistanke om lovbrudd i helse- og omsorgstjenesten bør følges opp av samfunnet. Utvalget har blant annet vurdert hvordan en eventuell undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten kan bygges opp og hvordan det juridiske grunnlaget kan utformes. Utvalget ble ledet av fylkeslege Helga Arianson.⁸ Vi nevner at Redd Barna og Stine Sofies stiftelse også har foreslått en "havarikommisjon for barnedrap".⁹

Når det gjelder beslektede utvalg med et *tidsavgrenset* mandat, kan man blant annet se til det regjeringsutnevnte Olsen-utvalget, under ansvar av Helse- og omsorgsdepartementet. Olsen-utvalget så på samtlige drap i Norge i perioden 2004-2009, der det spesielt ble bedt om å undersøke sammenhengen mellom psykiske lidelser og drap. Utvalget avgav en NOU i 2010, som inneholdt forslag om hvordan man kan forebygge fremtidige hendelser.¹⁰ Også i forbindelse med Olsen-utvalget fikk man en midlertidig lov som gav utvalget tilgang til taushetsbelagte opplysninger.

2.3. Erfaringer fra andre land

Sverige har, siden 2008, hatt en permanent ekspertgruppeordning som undersøker saker der barn dør av vold – hensikten er forebygging og læring. Dette er, i likhet med havarikommisjonsmodellen, en permanent ekspertgruppe som studerer løpende forekomster av barnedrap. I dag består den svenske ekspertgruppen av fem medlemmer: en jurist, en

⁷ Tilsyn kan defineres som "[m]yndighetsapparatets kontroll med hvordan rettslige forpliktelser knyttet til ekstern produksjon, aktivitet eller posisjon etterleves, samt eventuelle etterfølgende reaksjoner ved avvik." Se Statskonsult. (2000). *Organisering av statlig tilsyn i Norge (Notat 2000:8)*.

⁸ NOU 2015: 11. "Med åpne kort – forebygging og oppfølging av alvorlige hendelser i helse- og omsorgstjenesten. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-11/id2459861/?q=arianson-utvalget>

⁹ Se for eksempel <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Egen-kommisjon-bor-granske-barnedrap-5321386.html>

¹⁰ NOU: 2010:3 *Drap i Norge i periode 2004–2009*, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2010-3/id602257/>.

sosialtjenesteekspert, og en psykolog (alle ansatt i Socialstyrelsen, en forvaltningsenhet underlagt det svenske Socialdepartementet), samt at en barnelege og en psykiater leies inn på fast basis. Den svenske ordningen har grunnlag i en egen lov fra 2007 (Lag om utredningar avseende visse dödsfall). *Kriteriene* for at en dødsfallsutredning skal iverksettes, er at et lovbrudd skal ha blitt begått mot et barn og barnet har dødd som følge av lovbruddet, og at det er grunn til å tro at barnet har hatt behov for beskyttelse. I praksis så blir beskyttelseskriteriet tolket som at det har vært *faktisk* kontakt med tjenester i forkant av hendelsen.¹¹ Politi og påtalemyndighet plikter også etter loven å melde inn til Socialstyrelsen på det tidspunkt når det foreligger *dom* i en sak som angitt ovenfor. En rekke tjenester har også opplysningsplikt til den enheten som foretar dødsfallsutredninger. Slik sikres tilgang til taushetsbelagte belysninger, gjennom denne loven.

Den svenske ekspertgruppen samler inn data om hendelsesforløp og tjenestenes håndtering. Den samler informasjon om barnet, om foreldre og gjerningsperson. Den henter dokumenter fra skole, helsemyndigheter, barnevern, og tilsynsmyndigheter – nesten utelukkende med vekt på skriftlig dokumentasjon. Det gis rapport til regjeringen annethvert år.¹²

Den svenske ekspertgruppen har i økende grad vektlagt hvordan man kan formidle resultatene fra dødsfallsutredningene tilbake til relevant tjenesteapparat. De har blant annet utviklet brosjyrer der de oppsummerer lærdommene fra utredningene, med tilbakemeldinger til barnevern, helsetjenester, skole m.m.

BLD har i forbindelse med arbeidet med å nedsette dette utvalget vært i kontakt med den svenske Socialstyrelsen og Socialdepartementet for å høre om erfaringene fra Sverige.

Departementet har blitt informert om at utdelige bestemmelser i lovverket tidvis har vært et hinder for at den svenske ekspertgruppen har mottatt relevant taushetsbelagt informasjon. Socialdepartementet foretar nå en gjennomgang av hvordan utvalget på best tenkelig måte kan sikres tilgang til alle nødvendige opplysninger – noe som viser viktigheten av å lovfeste rett til taushetsbelagte opplysninger på en tydelig måte.¹³

3. Utvalgets sammensetning og mandat

Utvalget består av personer med en faglig bakgrunn som gir bred erfaring med saker som omhandler vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn og ungdom, og med erfaring fra de offentlige tjenestene som gruppen skal foreslå forbedringer for. Utvalget har også kompetanse på systemforståelse og samhandling mellom tjenester. Disse medlemmene ble oppnevnt av i statsråd 13. november:

- Ann-Kristin Olsen, Kristiansand, leder, fylkesmann i Vest-Agder

¹¹ Lag (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall, <https://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20070606.htm>. BLD og JD møtte den svenske Socialstyrelsen og Socialdepartementet 24.03.2015, der tolkningene ble forklart.

¹² Se Socialstyrelsens seneste rapport om dødsfallsutredningene: *Dödsfallsutredningar 2012–2013 – Socialstyrelsens utredningar av vuxna och barn som avlidit med anledning av brott*, <https://www.socialstyrelsen.se/publikationer2014/2014-1-19>.

¹³ BLD og JD fikk denne informasjonen i møte med den svenske Socialstyrelsen og Socialdepartementet 24.03.2015.

- Dag Øystein Nordanger, Bergen, nestleder, dr.psychol. og forsker 1 ved Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU Vest)
- Torleiv Ole Rognum, Oslo, professor i rettsmedisin, Universitet i Oslo, leder for avdeling for rettsmedisinske fag, Klinikk for diagnostikk og intervensjon, UiO og avdelingsdirektør ved Rettsmedisinske fag, Folkehelseinstituttet
- Ståle Luther, Tromsø, leder for Statens barnehus i Tromsø
- Arne Kristian Myhre, Trondheim, overlege, Barne- og ungdomsklinikken, St. Olavs Hospital og førsteamanuensis, Institutt for Samfunnsmedisin, NTNU
- Unni Heltne, Bergen, daglig leder og psykologspesialist, Senter for krisepsykologi
- Geir Sverre Braut, Stavanger, seniorrådgiver ved Stavanger Universitetssykehus og professor II ved Universitetet i Stavanger og ved Høgskolen Stord/Haugesund
- Cecilia Dinardi, Oslo, advokat og partner i Advokatfirmaet Elden
- Trine Wikstrøm, Fet, Akershus, rådmann i Fet kommune

Utvalget ble gitt følgende mandat:

"Mandat for utvalg som skal gjennomgå alvorlige saker der barn og ungdom har vært utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt

Bakgrunn

Regjeringen fremla høsten 2014 tiltaksplan for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014-2017), *En god barndom varer livet ut*. I tiltaksplanen rettes innsatsen mot forebyggende arbeid, det offentliges ansvar, barn og ungdoms deltagelse, rett hjelp til rett tid, og forskning og kompetanse. Planen er koordinert av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, i tett samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Regjeringen arbeider også nå med å utarbeide en opptrappingsplan som skal redusere forekomsten av vold i nære relasjoner, samt styrke ivaretagelsen av barn utsatt for vold og overgrep, jf. Stortingets anmodningsvedtak 623, 8.juni 2015, Innst. 315S (2014-2015).

Ifølge tiltak 18 i tiltaksplanen vil *"en ekspertgruppe [...] få i oppdrag å analysere et utvalg saker der barn og ungdom har vært utsatt for vold og seksuelle overgrep. Hensikten er å avdekke svikt og utfordringer i det offentlige tjenesteapparatets håndtering av sakene."*

Bakgrunnen for tiltaket er at Norge har erfart mange alvorlige tilfeller der barn og ungdom har vært utsatt for grov vold, seksuelle overgrep og alvorlig omsorgssvikt. I forbindelse med slike tilfeller, oppstår det spørsmål om hvorvidt tjenesteapparatet kunne ha forebygget og forhindre dette. Dersom tjenesteapparatet har sviktet, er det viktig at vi forstår *hvorfor*, og at

vi skisserer løsninger til hvordan vi kan bidra til å forhindre alvorlige tilfeller av vold, overgrep og omsorgssvikt i fremtiden.

Utvalgets oppgaver

Gjennomgang av enkeltsaker

Utvalget skal vurdere alvorlige saker der barn og ungdom har blitt utsatt for grov vold, seksuelle overgrep og alvorlig omsorgssvikt. Det forutsettes at dette har fått alvorlige følger for barnets liv, og at det er spørsmål om svikt i tjenesteapparatets håndtering av saken.

Hensikten er å avdekke *hvorvidt, i hvilken grad og på hvilken måte* det har forekommet svikt i det offentlige tjenesteapparats håndtering av disse sakene. Utvalget skal gi anbefalinger som kan bidra til at fremtidige tilfeller forebygges og hindres.

Mulige eksempler på systemsvikt kan være manglende eller mangelfull samhandling eller kommunikasjon mellom tjenester, mangelfullt regelverk, svak forståelse av eksisterende regelverk, manglende kunnskap, organisasjonskultur, at essensielle tjenester eller samordningsmekanismer er fraværende, eller andre forhold. Departementet ønsker at arbeidet skal ha en mest mulig utforskende karakter, og ikke i for stor grad være bundet av eksisterende oppfatninger av hvorvidt, i hvilken grad eller på hvilken måte tjenesteapparatet svikter. Utvalget skal blant annet se på hvordan svikt kan oppstå mellom og i samspill mellom ulike etater, sektorer og nivåer.

I lys av erfaringer med utvalgets arbeid, skal utvalget blant annet vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å etablere en permanent undersøkelseskommisjon.

Det vil bli fremmet et lovforslag for å gi tilstrekkelig tilgang til taushetsbelagte opplysninger til en utvalgt krets i utvalget/sekretariatet. I forbindelse med lovforslaget vil det bli foretatt en nærmere avgrensning av hvilke saker utvalget skal kunne vurdere, hvilke taushetsbelagte opplysninger som skal kunne innhentes fra hvilke tjenester/etater, og hvordan taushetsbelagt informasjon skal behandles.

Gjennomgang av kunnskapsgrunnlag

I tillegg til å vurdere saker og i den forbindelse saksdokumenter fra relevante tjenester, skal utvalget benytte seg av andre kilder til kunnskap, for eksempel:

- Relevant forskning i Norge og internasjonalt
- Arbeider fra beslektede utvalg og ekspertgrupper
- Informasjon om relevante tjenester i Norge og andre land

I tillegg til skriftlige kilder, kan utvalget innhente informasjon gjennom intervjuer.

Utvalget kan bestille delutredninger fra forskningsmiljøer eller andre fagmiljøer.

Rettslig ansvar

Det inngår ikke i utvalgets arbeid å ta stilling til straffeansvar eller annet rettslig ansvar i forbindelse med hendelsene.

I situasjoner hvor ansvarsforholdet til enkeltpersoner blir direkte eller indirekte berørt, skal utvalgets gjennomgang være i samsvar med de regler og prinsipper som er lagt til grunn i Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv G-4875 *Regler for granskingskommisjoner*.

Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske og administrative konsekvensene av foreslåtte tiltak skal – så langt det er hensiktsmessig og innenfor tidsfristen for utvalgets arbeid – utredes i samsvar med reglene i utredningsinstruksen.

Tidsavgrensning og rapport

Utvalget skal levere en NOU innen utgangen av 2016, med åpning for forlengelse til sommeren 2017.

Rapporten vil oppsummere funn og erfaringer fra de alvorlige sakene utvalget har gransket, og skal også inneholde anbefalinger om hvordan tjenesteapparatets håndtering kan forbedres, samt skissere behov for eventuelle lovendringer.

Utvalget kan også rapportere viktige funn underveis i sitt arbeid, dersom det er hensiktsmessig."

4. Valg av saker, behandling av opplysninger, og forholdet til uskyldspresumpsjonen

I utvalgets mandat står det at "(d)et vil bli fremmet et lovforslag for å gi tilstrekkelig tilgang til taushetsbelagte opplysninger til en utvalgt krets i utvalget/sekretariatet. I forbindelse med lovforslaget vil det bli foretatt en nærmere avgrensning av hvilke saker utvalget skal kunne vurdere, hvilke taushetsbelagte opplysninger som skal kunne innhentes fra hvilke tjenester/etater, og hvordan taushetsbelagt informasjon skal behandles.". Nedenfor angis hvilke hensyn som departementet har vurdert og holdt opp mot hverandre ved utforming av forslag til lovtekst. De sentrale spørsmål er: hvilke saker skal utvalget kunne vurdere, hvilke taushetsbelagte opplysninger skal utvalget kunne motta fra hvilke tjenester/etater, og hvordan skal taushetsbelagt informasjon behandles.

Loven vil danne den absolutte ytre rammen for utvalgets arbeid. I det tilfelle at mandatets angivelse av arbeidsoppgaver er videre enn hva loven tillater, må mandatet tolkes innskrenkende. Innenfor lovens rammer vil utvalget ha noe fleksibilitet i sin utvelgelse av saker, valget av metode og hvordan funnene og vurderingene av disse skal presenteres i en NOU.

4.1. Hvilke saker skal utvalget kunne vurdere?

Når det gjelder *hvilke saker* utvalget skal kunne vurdere, har mandatet følgende utgangspunkt: "Utvalget skal vurdere alvorlige saker der barn og ungdom har blitt utsatt for grov vold, seksuelle overgrep og alvorlig omsorgssvikt. Det forutsettes at dette har fått

alvorlige følger for barnets liv, og at det er spørsmål om svikt i tjenesteapparatets håndtering av saken."

Avgrensingen av saksuniverset bygger på erfaringer fra andre land, særlig Sveriges ekspertgruppe som gransker barnedrap. Den svenske gruppen avgrenser sine saker til tilfeller der et barn har dødd som følge av et lovbrudd, og der det foreligger dom i saken. Svenske myndigheter, inkludert den svenske riksrevisjonen, har vært tydelige på at disse kriteriene har vært *for snevre*.¹⁴ Dødskriteriet, i kombinasjon med at gruppen bare gransker "nye" forekomster av drap, har ikke gitt gruppen et stort nok tilfang av saker for å kunne gi et helhetsbilde av tjenestenes håndtering.

Departementet anser det som nødvendig å definere sakstilfanget bredere enn tilfellet har vært i Sverige. Når det gjelder "alvorlig omsorgssvikt", vil departementet særlig vise til at det kan være både sammenhenger og glidende overganger mellom omsorgssvikt og vold. I tillegg kan også tjenestenes svikt i saker som gjelder alvorlig omsorgssvikt få svært omfattende konsekvenser for det barnet det gjelder. Departementet har i sin vurdering også sett hen til den svenske ekspertgruppens utfordring med å få et stort nok tilfang av relevante saker.

Utvalget skal vurdere saker der barn har vært utsatt for grov vold, seksuelle overgrep eller alvorlig omsorgssvikt og hvor det kan ha skjedd en systemsvikt, i hovedsak saker der det foreligger dom. Det kan likevel også være saker hvor det ikke foreligger dom som er relevant for gjennomgangen – for eksempel saker som har vært håndtert av barnevernet eller fylkesmannen.

Dersom det ikke skal stilles som vilkår at det foreligger dom i saken, trenger man andre kriterier for å avgrense sakene. Oppgaven er å finne saker hvor tjenesteapparatet (barnehage, skole, barnevern, helsetjenesten, politi og påtalemyndighet eller andre) har vurdert at et barn har blitt utsatt for grov vold, seksuelle overgrep eller alvorlig omsorgssvikt. Det må her presiseres at de sakene utvalget skal granske, skal ha en høy alvorlighetsgrad. Det må være godt opplyste saker, der man ved hjelp av et tydelig kildemateriale og med stor grad av sannsynlighet har vurdert at barn eller ungdom har vært utsatt for grov vold, seksuelle overgrep eller alvorlig omsorgssvikt.

Uansett kan det regjeringsoppnevnte utvalget innenfor de gitte tids- og budsjettmessige begrensninger kun se på et begrenset *utvalg* saker. Dette innebærer at utvalget vil måtte konsentrere seg om de best dokumenterte av de alvorlige sakene.

Det er ikke meningen at utvalget skal gå inn i saker der det bare er en *mistanke* om at noe har skjedd, og heller ikke at utvalget skal gå inn i saker som er på et tidlig stadium. For eksempel skal saker der det kun foreligger en anmeldelse og ingen annen dokumentasjon på saken, ikke vurderes av utvalget.

I motsetning til Sveriges ekspertgruppe, som gransker de ferskeste sakene fortløpende, vil det norske utvalget ha et tilbakeskuende blikk, og kan på en systematisk måte velge saker som går tilbake i tid. Det er likevel klart at utvalget bør granske relativt nye saker – sakene bør være fra en tid der tjenesteapparatet er likt i dag. Samtidig skal utvalget unngå å granske

¹⁴ Statskontoret, *Efteråt är allting för sent. Om utredningar av vissa dödsfall* (2012:33), <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201233.pdf>. Se også Statskontoret, *Sorgen finns det inga ord för* (2014:19), <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2014/201419.pdf>.

saker som er på et tidlig stadium slik at arbeidet forstyrrer andre tjenester eller tilsynsmyndigheters vurderinger, eller saker som ikke er tilstrekkelig opplyste til å kunne vite hva som har skjedd.

Dersom utvalget skal vurdere saker fra tilsynsmyndigheter bør hovedregelen være at sakene er avsluttet. I tilfellet utvalget ønsker å se på saker som fortsatt er under vurdering bør det være saker som er på et svært sent stadium slik de er godt opplyste.

Politidirektoratets register for straffesaker (STRASAK) vil være ett sentralt register for utvalgets arbeid med å velge ut saker. I tilfeller der det foreligger dom om vold eller seksuelle overgrep mot barn, er det på bakgrunn av strenge beviskrav lagt til grunn at et slikt forhold har forekommet. Videre vil saker hvor det foreligger en avgjørelse fra påtalemyndigheten i form av visse typer henleggelse (for eksempel henleggelse på grunn av gjerningspersonens strafferettslige tilregnelighet på gjerningstidspunktet, - kode 065) eller påtaleunntatelse kunne være relevante. Også Fylkesmannen, Statens helsetilsyn eller andre tilsyns- eller kontrollorganer kan være en naturlig kilde for å finne relevante saker. Dette vil særlig være aktuelt i tilsynssaker som er avsluttet og der det er konkludert med lovbrudd eller avvik. Sakene vil også vurderes som del av et større sammenligningsgrunnlag og ut fra et helhetlig perspektiv. Utvalget har ikke som oppgave å uttale seg om tilsynsmyndighetenes egne vurderinger.

For å oppsummere vil utvalgets gjennomgang ta for seg denne typen saker:

- Alvorlige saker.
- Godt opplyste saker, der man ved hjelp av et tydelig kildemateriale kan fastslå at barn eller ungdom har vært utsatt for grov vold, seksuelle overgrep og alvorlig omsorgssvikt, og at saken i tillegg ansees som egnet til å belyse tjenesteapparatets håndtering.
- Saker som ikke er på mistankestadiet. Saker der det kun er mistanke om at noe har skjedd, er åpenbart ikke godt nok opplyst til å fastslå hva som har skjedd med et barn, og skal ikke vurderes av utvalget.
- Utvalget bør unngå å velge saker som er under pågående utredning av tjenester eller tilsynsmyndigheter. Så langt mulig bør utvalget konsentrere seg om saker som er avsluttet eller inne i en avsluttende fase.

4.2. Hvilke taushetsbelagte opplysninger skal kunne innhentes fra hvilke tjenester?

Ved å legge til grunn at utvalget velger saker i tråd med de hensyn som angis i 4.1., bør utvalget få tilgang til et bredt kildemateriale som kan belyse de ulike hendelsesforløpene. Dersom for eksempel registret for straffesaker (STRASAK) benyttes til å velge ut noen alvorlige barnevoldssaker, må dette ikke samtidig forstås som at det kun er informasjonen i straffesaksregistret som skal vurderes. Dersom utvalget har bestemt seg for å gå dypere inn i en bestemt sak, skal utvalget kunne samle inn all annen informasjon som er relevant for å vurdere de konkrete hendelsesforløpene, fra barnevern, skole, helsetjenester, politiet m.m.

Vi viser her til formuleringen i forbindelse med den lov som gav Olsen-utvalget (2009-2010) tilgang til taushetsbelagt informasjon (lov om utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv, av 01.07.2009): "Utvalget skal innhente opplysninger fra alle relevante deler av forvaltningen, herunder personer som kan besitte

informasjon av betydning for arbeidet. Kilder kan være kommunehelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten (f.eks. distriktpsykiatriske sentra, akuttavdelinger innen psykisk helsevern, tjenester innen rusbehandling m.v), tilsynsmyndigheter, politi, kommunale tjenester, NAV, barnevern, familievernkontorer, kriminalomsorgen og andre instanser/aktører."

Også i saker der barn og ungdom har vært utsatt for grov vold, seksuelle overgrep og alvorlig omsorgssvikt, vil flere tjenester inneha informasjon som er relevant for utvalgets vurdering av hendelsesforløpet og mulig svikt. Dette gjelder blant annet barnevernet, familievernet, skoler, helsetjenester, politiet, Fylkesnemda og Statens barnehus.

Dersom utvalget ikke får tilgang til opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt fra bestemte tjenester, er det fare for at utvalget får et skjevt bilde av hva som har skjedd, og i verste fall gir myndighetene råd på mangelfullt grunnlag.

4.3. Hvordan skal taushetsbelagt informasjon behandles?

Departementet legger opp til at innhenting av opplysninger og dokumenter skal skje av den utvalgte kretsen i utvalget: leder, nestleder og sekretariat.

Opplysningene vil behandles elektronisk av utvalget i egen arkivdel med streng tilgangsstyring, et arkiv som bare den utvalgte kretsen i utvalget vil ha tilgang til.

Informasjonen vil kodes, med tallkode eller i annet egnet form, slik at resten av utvalget får tilgang til opplysningene i *anonymisert form*.

Utvalget skal løpende vurdere hvorvidt de personopplysninger som til enhver tid behandles, er relevante og nødvendige for å gjennomføre oppgavene i utvalgets mandat.

I tillegg skal opplysningene slettes/destrueres når utvalgets arbeid opphører.

4.4. Ansvarsforhold og uskyldspresumpsjonen

Departementet legger til grunn at utvalget ikke skal ta stilling til straffeansvar eller annet rettslig ansvar i forbindelse med hendelsene. Dette er også uttrykt i utvalgets mandat.

Videre legger departementet til grunn at situasjoner hvor ansvarsforholdet til enkeltpersoner blir direkte eller indirekte berørt, skal utvalgets gjennomgang være i samsvar med de regler og prinsipper som er lagt til grunn i justisdepartementets rundskriv G-4875 *Regler for granskingskommisjoner*, så langt disse passer. Departementet vil for øvrig vise til de hensyn og verdier som er drøftet i *NOU: 2009: 9 Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner* – når det gjelder kravet til forsvarlig saksbehandling, hensynet til kontradiksjon og behandling av enkeltpersoner som blir berørt av utvalgets arbeid.

Grunnloven og EMK legger begrensninger på offentlige myndigheters uttalelser om straffeskyld før det foreligger en avgjørelse av skyldspørsmålet, og også begrensninger med hensyn til uttalelser om straffeskyld etter at det er avsagt frifinnende dom i en straffesak. En mer inngående gjennomgang og drøftelse av disse begrensningene er inntatt i punkt 7. 2 i dette høringsnotatet.

Utvalget skal derfor ikke kunne uttale seg skyldkonstaterende i tilfeller hvor det ikke foreligger en endelig avgjørelse av skyldspørsmålet, og utvalget skal ikke komme med uttalelser som kan så tvil om riktigheten av en frifinnende dom. Disse retningslinjene gjelder både for utformingen av utvalgets rapport, men også for uttalelser i andre sammenhenger, for eksempel til media.

5. Gjeldende rett

Utvalg oppnevnt av det offentlige regnes som forvaltningsorganer, og vil i utgangspunktet omfattes av lov- og regelverk som gjelder for offentlige forvaltningsorganer generelt. Dette innebærer blant annet at forvaltningsloven, offentleglova og personopplysningsloven dermed vil komme til anvendelse. Bestemmelsene om innsyn i opplysninger og dokumenter etter offentleglova og bestemmelsene i forvaltningsloven om lovbestemt taushetsplikt og adgang til å formidle opplysninger er blant de reglene som vil gjelde. Det samme gjelder reglene i personopplysningsloven, som blant annet oppstiller krav til behandling av personopplysninger.

Det er to hovedformer for taushetsplikt. Den *forvaltningsmessige taushetsplikten* er en generell taushetsplikt regulert i forvaltningsloven, og som i utgangspunktet gjelder for alle som utfører arbeid eller tjeneste for et forvaltningsorgan. Enkelte tjenester er bundet av taushetsplikt som tar utgangspunkt i reglene i forvaltningsloven, men som er noe strengere enn det som følger av de generelle bestemmelsene i forvaltningsloven. *Profesjonsbestemt (eller yrkesmessig) taushetsplikt* er en spesiell taushetsplikt som gjelder for visse yrkesutøvere og er strengere enn det som følger av de alminnelige bestemmelsene i forvaltningsloven. Den profesjonsbestemte taushetsplikten følger av bestemmelser i særlover og gjelder blant annet for helsepersonell og ansatte ved familievernkontor.

I hvilken grad offentlige utvalg kan få tilgang til opplysninger fra andre offentlige myndigheter, vil særlig avhenge av hvilke opplysninger det er aktuelt å formidle og hvilken taushetsplikt som gjelder for det aktuelle forvaltningsorganet.

Personopplysningsloven inneholder bestemmelser om behandling av personopplysninger. Med "personopplysning" menes opplysninger og vurderinger knyttet til en enkeltperson. "Behandling" omfatter enhver bruk av personopplysninger som innsamling, registrering, sammenstilling, lagring og utlevering av opplysninger eller en kombinasjon av disse. Loven inneholder krav som må være oppfylt for å kunne behandle personopplysninger. Dette innebærer at offentlige utvalg må oppfylle disse kravene for å kunne behandle personopplysninger.

Etter domstolsloven § 43 annet ledd kan en granskningskommisjon, kontrollutvalg eller annet særskilt organ som er oppnevnt av Kongen, Stortinget eller departementet for å avdekke kritikkverdige forhold eller for å granske faktiske forhold, kreve bevisopptak ved domstolene.

Undersøkelser som foretas av et særskilt oppnevnt utvalg reiser flere prinsipielle spørsmål som ikke er løst i alminnelig forvaltningsrett.

Nedenfor er det gitt en kort beskrivelse av lovbestemmelser som kan være særlig relevant for offentlig oppnevnte utvalg knyttet til regler om taushetsplikt i forvaltningsloven og offentlighetsloven. Det gis også en kortfattet beskrivelse av Justisdepartementets rundskriv

5.1. Forvaltningsloven

Forvaltningsloven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov, jf. fvl. § 1. Utgangspunktet er dermed at forvaltningsloven gjelder for offentlig nedsatte utvalg. Dette innebærer blant annet at fvl. § 13 til 13 f, som omhandler regler om taushetsplikt og begrensninger i taushetsplikten gjelder med mindre det er gjort unntak for reglene i eller i medhold av lov.

Det følger av § 13 første ledd at enhver som utfører arbeid eller tjeneste for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om blant annet "noens personlige forhold".

Opplysninger om fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted regnes i utgangspunktet ikke som et personlige forhold som er underlagt taushetsplikt, jf. bestemmelsens annet ledd. Dersom slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige, er de likevel underlagt taushetsplikt.

§ 13 a og b inneholder unntak og begrensninger i taushetsplikten (rettslige grunnlag) som gir forvaltningsorganer adgang, men ingen plikt til å formidle opplysninger. Unntakene i § 13 a er begrunnet i at det ikke er behov for beskyttelse, og åpner for at opplysninger formidles:

- Etter samtykke fra den eller de taushetsplikten skal beskytte. Et slikt samtykke skal være informert, frivillig og kan når som helst trekkes tilbake.
- I statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates ("anonymisering").
- Når ingen berettiget interesse tilsier at de holde hemmelig. Eksemplet i loven er når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder.

§ 13 b inneholder unntak og begrensninger som er begrunnet i ulike private eller offentlige interesser. Taushetsplikten er ikke til hinder for:

- At opplysninger formidles til de som er parter i saken.
- At opplysninger brukes for å oppnå det formålet de er gitt eller innhentet for. Loven viser til saksforberedelse, avgjørelse, oppfølging og kontroll som eksempler.
- At opplysningene brukes for statistisk bearbeiding, utrednings- og planleggingsoppgaver, eller i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen.
- At forvaltningsorganet gir andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet, og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag.
- At forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølging av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver.

Særlig de tre siste kulepunktene (forvaltningsloven § 13 b nr. 4, 5 og 6) åpner for formidling av opplysninger for å ivareta formål som ligger utenfor det som er nødvendig for å ivareta organets oppgaver i den enkelte saken, eller av hensyn til den eller de saken gjelder.

Det følger av § 13 c, at forvaltningsorganet skal sørge for at taushetsplikten blir kjent for den det gjelder og at organet kan kreve at vedkommende underskriver taushetserklæring. Bestemmelsen inneholder også regler om oppbevaring og lagring av opplysninger underlagt taushetsplikt. Det fremgår av bestemmelsen at taushetsplikten som hovedregel bortfaller etter 60 år.

§ 13 d regulerer tilgang til taushetsbelagte opplysninger til bruk for forskning. Det fremgår av bestemmelsen at departementet etter nærmere bestemte vilkår kan bestemme at forvaltningsorganet kan eller skal gi opplysninger til bruk for forskning, og at dette skjer uten hinder av taushetsplikt etter § 13. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 13 e som regulerer taushetsplikten til forskere som har fått tilgang til taushetsbelagte opplysninger.

Forvaltningsloven § 13 f regulerer forholdet til bestemmelser om taushetsplikt og opplysningsplikt i andre lover. I tilfeller der taushetsplikt følger av bestemmelser i lov, forskrift eller instruks, av hensyn til private interesser, gjelder forvaltningslovens bestemmelser i § 13 til 13 e som utfyllende regler med mindre annet er bestemt i eller i medhold av lov. Videre følger de av annet ledd at bestemmelse om rett eller plikt til å gi opplysninger ikke begrenser lovbestemt taushetsplikt, med mindre vedkommende bestemmelse fastsetter eller klart forutsetter taushetsplikten ikke skal gjelde.

Utvalgets oppsummeringsrapport vil ikke være et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, jf. § 2 første ledd a og b. Dette innebærer at bestemmelsene i lovens kapittel IV, V og VI ikke kommer til anvendelse.

Utvalget vil være bundet av reglene i forvaltningsloven om habilitet, jf. § 6 flg.

5.2. Offentleglova

Lov om rett til innsyn i dokument i offentlige verksemd (offentleglova) vil gjelde for utvalget mens det er i arbeid. Ifølge hovedregelen om innsyn i § 3 er alle saksdokumenter i forvaltningen offentlige med mindre noe annet er bestemt i lov eller i medhold av lov.

Begrepet "saksdokument" er definert slik i lovens § 4 annet ledd:

"Saksdokument for organet er dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet. Eit dokument er oppretta når det er sendt ut av organet. Dersom dette ikkje skjer, skal dokumentet reknast som oppretta når det er ferdigstilt."

Dette innebærer at skriftlige rapporter, uttalelser og lignende sendt til et offentlig oppnevnt utvalg omfattes av lovens dokumentbegrep.

Informasjon som er innhentet under forklaring for et offentlig oppnevnt utvalg vil være dokument i lovens forstand i den grad opplysningene er nedtegnet på et medium for senere lesing, lytting fremvisning, overføring eller lignende, jf. lovens § 4 første ledd.

Offentleglova inneholder flere bestemmelser som gir hjemmel for å unnta opplysninger eller dokumenter fra offentlighet jf. kapittel 3 i loven:

Når det gjelder dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger, fremgår det av § 13 første ledd at:

"Opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov, er unnatekne frå innsyn."

Dette innebærer at lovbestemt taushetsplikt går foran den generelle retten til innsyn i forvaltningens dokumenter. Bestemmelsen innebærer en plikt til ikke å gi innsyn i opplysninger underlagt taushetsplikt. § 11 i loven om meroffentlighet, kommer derfor ikke til anvendelse overfor opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Når deler av et dokument unntas offentlighet, er det i loven åpnet for også å unnta resten av dokumentet fra offentlighet, jf. § 12 i loven.

Loven åpner også for å unnta dokumenter som utvalget selv har utarbeidet for sin interne saksforberedelse ("organinterne dokumenter"), jf. § 14.

Loven har også en bestemmelse som åpner for utsatt offentlighet, jf. § 5. Bestemmelsen innebærer blant annet at offentlige utnevnte utvalg har anledning til å utsette innsyn inntil sluttrapporten er fremlagt og offentliggjort.

Det vises for øvrig til Justisdepartementets veileder G-0419 N *Rettleiar til offentleglova*.

5.3. Personopplysningsloven

Formålet med personopplysningsloven er å beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger. Videre skal loven bidra til at personopplysninger blir behandlet i samsvar med grunnleggende personvern hensyn, herunder behovet for personlig integritet, privatlivets fred og tilstrekkelig kvalitet på personopplysninger.

Personopplysningsloven inneholder en rekke bestemmelser som blant annet stiller krav til offentlige organer (og andre) som behandler personopplysninger som helt eller delvis skjer med elektroniske hjelpemidler. Hvilke krav som stilles avhenger blant annet av hvilke opplysninger det gjelder.

Det fremgår av § 2 i loven at alle opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson skal regnes som personopplysning. Videre fremgår det at enhver bruk av personopplysninger, som f.eks. innsamling, registrering, sammenstilling, lagring og utlevering eller en kombinasjon av slike bruksmåter, regnes som behandling av personopplysninger.

Hva som skal regnes som personsensitive opplysninger er uttømmende regulert i samme bestemmelse. Blant disse er opplysninger om helseforhold, og at en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling. Når det gjelder begrepet "helseforhold", fremgår det av forarbeidene til den gamle personregisterloven at begrepet også kan omfatte opplysninger om "sosiale forhold". Det er derfor lagt til grunn at alle opplysninger i en barnevernssak skal regnes som personsensitive.

§ 8 i loven omhandler vilkår for behandling av personopplysninger. Dersom behandlingen omfatter personsensitive opplysninger må også vilkårene i § 9 være oppfylt. Bestemmelsene åpner blant annet for behandling av personsensitive opplysninger etter samtykke fra den registrerte, og dersom det er fastsatt i lov at det er adgang til slik behandling.

Kapittel VI i loven omhandler melde- og konsesjonsplikt. Som hovedregel kreves det konsesjon fra Datatilsynet for å behandle personsensitive opplysninger, jf. lovens § 33. Konsesjonsplikten gjelder imidlertid ikke for behandling av personopplysninger i organ for stat eller kommune når behandlingen har hjemmel i egen lov.

5.4. Rundskriv G-4875 *Regler for granskingskommisjoner*

Det er et klart utgangspunkt at utvalget skal ha fokus på systemsvikt og å lære av feil som er begått for å unngå tilsvarende hendelser i fremtiden.

Det er lagt opp til at utvalget skal innhente informasjon både gjennom skriftlig dokumentasjon og ved intervju med enkeltpersoner. Ved innhenting av opplysninger ved intervju vil spørsmål om ansvarsforhold kunne bli et tema. Det er derfor viktig at rettssikkerheten blir ivaretatt for intervjuobjektene.

I mandatet er det vist til at i situasjoner hvor ansvarsforholdet til enkeltpersoner direkte eller indirekte blir berørt, skal utvalgets gjennomgang så langt de passer være i samsvar med de regler og prinsipper som er lagt til grunn i justisdepartementets rundskriv G-4875 *Regler for granskingskommisjoner*. I rundskrivet er det gitt nærmere veiledning om oppnevning av granskingskommisjoner og om de saksbehandlingsregler som må eller bør følges. Det som sies om selve oppnevningen av granskingskommisjoner retter seg særlig mot det departementet som i det enkelte tilfelle forbereder spørsmål om å nedsette en slik kommisjon. Det som sies om saksbehandlingsreglene og om forholdet til andre myndigheter, retter seg derimot særlig mot granskingskommisjonen selv.

Når det gjelder spørsmål om habilitet fremgår det av rundskrivet at man bør anse som parter, ikke bare de personer som det på det aktuelle tidspunkt er spørsmål om å rette kritikk mot, men alle som får sitt forhold gransket av kommisjonen. Det fremgår av rundskrivet at de personer det kan bli aktuelt å rette kritikk mot, bør sikres visse partsrettigheter under kommisjonens arbeid. Rundskrivet gir uttrykk for at en del hovedprinsipper for kontradiktorisk saksbehandling må følges av granskingskommisjoner oppnevnt av det offentlige. De personer som det er aktuelt å reise kritikk mot, må alltid få adgang til å forklare seg for kommisjonen. De må også gjøres kjent med beviser og påstander, og få anledning til å imøtegå disse. Det forutsettes i rundskrivet at offentlige myndigheter vil samarbeide med en granskingskommisjon og gi de opplysninger og dokumentasjon som kommisjonen ber om, så langt det kan skje uten hinder av taushetsplikten.

6. Behovet for midlertidig lov

Det er en grunnleggende samfunnsoppgave å beskytte barn mot ulike former for vold, overgrep og omsorgssvikt. Ansvarer omfatter blant annet å avdekke, stanse, gi nødvendig behandling og følge opp det enkelte barn. For å kunne utføre denne samfunnsoppgaven på en

god måte, er det viktig å ha kunnskap om det offentlige tjenesteapparatets håndtering av saker der barn er blitt drept eller utsatt for grov vold, seksuelle overgrep eller alvorlig omsorgssvikt. Hensikten er å lære slik at det offentlige tjenesteapparatet kan bidra til at tilsvarende hendelser ikke skal skje i fremtiden.

Som det fremgår av mandatet er det lagt opp til at utvalget både skal benytte seg av offentlig tilgjengelige kunnskapskilder, og informasjon som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Faglitteratur, relevant forskning, og publisert informasjon fra tilsynsmyndigheter er eksempler på offentlig tilgjengelig informasjon som kan gi nyttig kunnskap om det offentlige håndtering av saker. Bruk av offentlig tilgjengelige kilder reiser i denne sammenhengen ingen særlige utfordringer knyttet til behovet for lovendringer. Departementet mener likevel at utvalget også må ha tilgang til dokumenter og opplysninger i konkrete saker for å vurdere tjenesteapparatets håndtering av den enkelte sak.

Departementet vil nevne at det legges til grunn at alle opplysninger som det er aktuelt å innhente fra konkrete saker må regnes som personlige opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Mange av opplysningene vil også måtte regnes som personsensitive, jf. § 2 nr. 8 i personopplysningsloven.

For at utvalget skal kunne få tilgang til slike opplysninger fra konkrete saker, må særlig tre betingelser være til stede:

For det første må de tjenestene eller yrkesutøverne som det er aktuelt å innhente opplysninger fra, ha adgang til å formidle opplysninger til utvalget uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Det er i tillegg et selvstendig og vesentlig poeng at lovhjemmelen bør være klarest mulig, slik det ikke oppstår tvil om hvorvidt offentlige myndigheter og profesjonsutøvere kan gi opplysninger til utvalget uten å bryte lovbestemt taushetsplikt.

Selv om dagens lovgivning har flere bestemmelser som på gitte vilkår åpner for formidling av opplysninger, legger departementet likevel til grunn at dagens taushetspliktbestemmelser er til hinder for at utvalget skal kunne gå detaljert og systematisk inn i konkrete utvalgte saker.

Det følger av utvalgets mandat at det vil være aktuelt å innhente opplysninger fra en rekke ulike tjenester som politiet, helsetjenesten (herunder privatpraktiserende yrkesutøvere), barnevernet, barnehagen, skolen og familievernnet. Disse tjenestene er underlagt taushetsplikt enten etter forvaltningsloven, i særlovgivning eller gjennom en kombinasjon av særlovgivning og forvaltningsloven. Dette innebærer at adgangen til å gi utvalget opplysninger vil avhenge av den lovgivningen som gjelder for den aktuelle tjenesten.

Mange offentlige tjenester har taushetsplikt etter de alminnelige reglene i forvaltningsloven §§ 13 til 13 f. Disse reglene gjelder blant annet for barnehagen, skolen og delvis for politiet. Enkelte tjenester har en taushetsplikt som bygger på forvaltningsloven, men som på enkelte punkter er strengere enn de alminnelige reglene i forvaltningsloven. Denne modifiserte varianten av taushetsplikt gjelder blant annet for barnevernet og for deler av det kommunale NAV-systemet, jf. barnevernloven § 6-7 og sosialtjenesteloven § 44. For det første omfatter denne taushetsplikten samtlige opplysninger som kan knyttes til bestemte personer. For det andre er adgangen til å formidle opplysninger til andre offentlige myndigheter mer begrenset enn det som følger av forvaltningsloven. For helsepersonell gjelder egne regler om profesjonsbestemt taushetsplikt som er strengere enn det som følger av forvaltningsloven, jf.

helsepersonelloven . § 21 flg. § 21 flg. Ansatte ved familievernkontor har en taushetsplikt som bygger på reglene i helsepersonelloven jf. familievernkontorloven § 5 flg.

Noen grunnlag som åpner for formidling av opplysninger underlagt taushetsplikt er felles for tjenester og lover som regulerer taushetsplikt. Dette gjelder blant annet adgangen til å formidle opplysninger etter *samtykke*, samt adgangen til å formidle "*anonymiserte*" opplysninger.

I saker som involverer barn er utgangspunktet at foreldre med del i foreldreansvaret må samtykke dersom formidlingen skal skje på grunnlag av samtykke. I visse tilfeller kan det også være nødvendig eller tilstrekkelig kun med barnets samtykke. Et samtykke skal være reelt frivillig og kan når som helst trekkes helt eller delvis tilbake. Med utgangspunkt i at utvalget skal vurdere saker om grov vold, seksuelle overgrep og alvorlig omsorgssvikt, mener departementet at det hverken vil være hensiktsmessig eller tilstrekkelig alene å basere formidling av opplysninger på samtykke.

Lovbestemt taushetsplikt er heller ikke til hinder for at opplysninger gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates ("*anonymisering*"). Som juridisk grunnlag for formidling av opplysninger er dette unntaket begrenset til tilfeller der behovet for beskyttelse er ivarettatt ved at den eller de opplysningene gjelder er effektivt vernet mot å bli identifisert. Dette innebærer for det første at de opplysningene gjelder ikke skal kunne identifiseres gjennom de opplysningene som blir gitt. Vedkommende må heller ikke kunne identifiseres gjennom krysskopling av de opplysningene som det er aktuelt å gi og andre opplysninger.

Disse begrensningene innebærer etter departementets syn at heller ikke anonymisering er et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for å gi utvalget tilgang til opplysninger i konkrete saker. For det ikke vil være mulig å innhente og kople sammen opplysninger fra flere tjenester i samme sak, uten at de som skal be om opplysninger kan identifisere saken og det barnet saken gjelder. Det vil heller ikke være mulig å benytte dette hjemmelsgrunnlaget dersom identiteten til barnet eller familien er, eller kan bli kjent for hele eller deler av utvalget. Dersom utvalget skulle basere seg på anonymisering, vil dette derfor blant annet utelukke å gå inn i saker som er blitt omtalt i mediene på en måte som har identifisert barnet eller foreldrene.

Forvaltningsloven § 13 b nr. 4 åpner for at opplysninger formidles til utrednings- og planleggingsoppgaver, herunder formidle opplysninger til offentlige utnevnte utvalg. Bestemmelsen gir dermed et godt stykke på vei tilstrekkelig hjemmel til å kunne gi opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt til utvalget. Den gjelder imidlertid bare for tjenester med forvaltningsmessig taushetsplikt og omfatter ikke tjenester og personell med profesjonsbestemt taushetsplikt. Departementet mener også hensynet til klarhet og tydelighet tilsier at adgangen til å gi opplysninger til utvalget bør lovreguleres særskilt.

For det andre må det sikres at utvalget har tilstrekkelig lovhjemmel til å behandle de opplysningene de mottar. Som vist ovenfor inneholder personopplysningsloven krav som må være oppfylt for at personopplysninger kan behandles, jf. lovens §§ 8 og 9. Adgangen til å behandle opplysninger uten samtykke fra den opplysningene gjelder er snevrere dersom opplysningene er personsensitive. Utover samtykke er hjemmel i lov det mest aktuelle behandlingsgrunnlaget ved behandling av personsensitive opplysninger.

Loven åpner imidlertid også for behandling dersom behandlingen er "nødvendig for historiske, statistiske eller vitenskapelige formål, og samfunnets interesse i at behandlingen finner sted klart overstiger ulempene den kan medføre for den enkelte". I tillegg kan Datatilsynet bestemme at sensitive personopplysninger kan behandles også i andre tilfeller dersom viktige samfunnsinteresser tilsier det og det settes i verk tiltak for å sikre den registrertes interesser.

Selv om personopplysningsloven åpner for behandling av personsensitive opplysninger uten lovhjemmel eller samtykke, mener departementet det likevel er gode grunner for å regulere utvalgets adgang til å behandle opplysninger i en egen lov. Også her er det viktig at det ikke oppstår tvil om utvalgets adgang til å behandle de opplysningene som er nødvendig for kunne utføre oppgaven sin. Departementet vil også foreslå at utvalget unntas fra konsesjonsplikt etter kap. VI i personopplysningsloven.

For å ivareta personvernet til de personene opplysningene gjelder, vil departementet i tillegg foreslå at alle opplysninger slettes etter at utvalget har avsluttet sitt arbeid.

For det tredje må det sikres at utvalgets egen taushetsplikt er regulert på en hensiktsmessig måte. Uten særskilt lovregulering, er det de alminnelige reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven §§ 13-13 f som vil gjelde. Etter departementets oppfatning er det imidlertid gode grunner til en særskilt lovregulering av utvalgets taushetsplikt. Dette har særlig sammenheng med at utvalget kan få innsyn i svært personsensitive opplysninger fra flere ulike tjenester og som på sin side er bundet av ulike former for taushetsplikt.

Etter departementets oppfatning er det både behov for å lovregulere hvilke opplysninger som skal være underlagt taushetsplikt, samt å regulere utvalgets adgang til å formidle disse opplysningene. Når det gjelder spørsmålet om hvilke opplysninger som skal være underlagt taushetsplikt, mener departementet at det bør gå klart frem av loven at taushetsplikten omfatter alle opplysninger som innhentes fra konkrete saker. Videre mener departementet at utvalgets adgang til å formidle taushetsbelagte opplysninger bør være mer begrenset enn det som følger av de alminnelige reglene i forvaltningsloven.

Ved utformingen av lovforslaget har departementet sett hen til hvordan forholdet til taushetsbelagte opplysninger er blitt ivaretatt og regulert ved nedsettelsen av andre sammenlignbare utvalg og i andre lovbestemmelser. Det vises blant annet til lovarbeidet og den særloven som ble vedtatt i forbindelse med nedsettelsen av *Olsen-utvalget* (2009-2010), som skulle undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv.¹⁵ Departementet har samtidig søkt å lage et utkast til lov som er tilpasset dette utvalgets arbeid og mandat.

¹⁵ Lovforslaget, innstillingen og loven som ble vedtatt ved nedsettelsen av Olsen-utvalget, kan leses her: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=43414>

7. 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 lovforslagene som nå sendes på høring, godt innenfor de rammene Grunnloven og menneskerettskonvensjonene setter.

De mest sentrale konvensjonene er Den europeiske menneskerettskonvensjon 4. november 1950 (EMK) og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter 16. desember 1966 (SP), som begge ble gjennomført i norsk rett ved lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), jf. § 2. Konvensjonene skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen norsk lovgivning, jf. § 3.

7.1. 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".

Bestemmelsen kom inn ved grunnlovsreformen i 2014, og bygger blant annet på EMK art. 8 og SP art. 17. Grunnloven § 102 skal tolkes i lys av de nevnte konvensjonsbestemmelsene, jf. Rt. 2015 s.93 avsnitt 57.

Retten til privatliv omfatter enkeltindividers personvern. En sentral side av personvernet er individets rett til å bestemme over egne personopplysninger. Den skisserte ordningen vil gi utvalget muligheten til å innhente taushetsbelagte og sensitive opplysninger knyttet til enkeltpersoner, uten samtykke fra disse. Dette vil innebære et inngrep i individets rett til personvern etter Grunnloven § 102.

Retten til privatliv er imidlertid ikke absolutt. For at et inngrep skal være tillatt må staten ha vektige argumenter som taler for inngrep, samtidig som inngrepet ikke må være mer tyngende enn nødvendig.

I Rt. 2014 s. 1105 avsnitt 28 har Høyesterett lagt til grunn tre vilkår for å gjøre inngrep i Grl. § 102. For det første må inngrepet være lovhjemlet. For det andre må inngrepet ivareta et legitimt formål eller være saklig begrunnet. For det tredje må inngrepet være forholdsmessig, dvs. at inngrepet ikke må gå mer utover hensynene bak retten til privatliv enn hva som er nødvendig for å ivareta det aktuelle og legitime formålet bak inngrepet.

Ved vedtak av den foreslåtte loven vil vilkåret om lovhjemmel være oppfylt. Formålet med inngrepet er å avdekke svikt i offentlige tjenester, for igjen å søke og forhindre grov vold, seksuelle overgrep, drap og alvorlig omsorgssvikt overfor barn og ungdom, hvilket anses å være et legitimt formål.

Departementet har vurdert om inngrepet vil være et forholdsmessig inngrep for å nå dette målet. I Rt. 2015 s. 93 har Høyesterett gitt enkelte anvisninger på hva som skal inngå i forholdsmessighetsvurderingen. I avsnitt 60 fremgår det at forholdsmessighetsvurderingen "må ha for øye balansen mellom de beskyttede individuelle interessene på den ene siden og de legitime samfunnsbehovene som begrunner tiltaket på den andre".

Det er klart at en innhenting og analyse av det aktuelle materialet i seg selv er egnet til å oppnå formålet som er å avdekke hvorvidt, og eventuelt på hvilken måte, det offentlige tjenesteapparatet har sviktet.

Inngrepet skal imidlertid ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet. Det må derfor vurderes om formålet også kan oppnås ved tiltak som ikke er, eller er mindre, inngripende overfor enkeltpersonene opplysningene gjelder.

Departementet har vurdert muligheten for å innhente materialet i anonymisert form eller å innhente materialet ved samtykke fra de berørte individer.

Som redegjort for under pkt. 6 mener departementet at verken anonymisering eller samtykke vil være tilstrekkelig som hjemmelsgrunnlag for å sikre utvalget tilgang til nødvendige opplysninger. Departementet anser derfor både anonymisering og samtykke som uegnet for å oppnå utvalgets formål.

For å ivareta personvernet og sikre at behandlingen av personopplysninger skjer på en betryggende måte, vil departementet foreslå flere tiltak:

- Kun en utvalgt krets i utvalget vil gis tilgang til opplysningene i ikke-anonymisert form, og da alene for det formål å sammenstille opplysningene fra alle relevante tjenester i en gitt sak. Dernest vil den utvalgte kretsen kode informasjonen, med en unik tallkode for hver sak eller annen egnet måte, slik at resten av utvalget gis tilgang til informasjonen i kodet og anonymisert form
- Utvalget som helhet er underlagt taushetsplikt som vil gjelde for 100 år
- Tilgangen på de taushetsbelagte opplysningene vil kun gjelde for en tidsbegrenset periode
- Opplysninger utvalget mottar skal lagres forsvarlig ut fra retningslinjene i mandatet, og skal slettes/destrueres når utvalgets arbeid opphører

Den samfunnsmessige betydningen av utvalgets arbeid må tillegges stor vekt. Som nevnt gjelder dette kunnskapsbygging for å forebygge alvorlige voldssaker mot barn og unge. Dette formålet sett i forhold til inngrepet med dets begrensninger er etter departementets vurdering forholdsmessig.

Departementet mener på denne bakgrunn at innhenting av taushetsbelagte opplysninger ikke er i strid med Grunnloven § 102.

7.2. Forholdet til uskyldspresumsjonen

Grunnloven § 96 annet ledd lyder:

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

Bestemmelsen kom inn i Grunnloven ved revisjon i mai 2014. Høyesterett har lagt til grunn at bestemmelsen ”grunnlovfester innholdet i SP artikkel 14 nr. 2 og EMK art. 6 nr.2”, jf. Rt.2014 s.1161 avsnitt 29. Innholdet og rekkevidden av Grunnloven § 96 annet ledd skal fastlegges i lys av disse internasjonale forpliktelsene, jf. Rt.2014 s. 1292 avsnitt 14.

Bestemmelsens overordnede formål er at ingen uskyldige skal bli dømt. Prinsippet er et grunnleggende rettsstatsprinsipp som henger sammen med kravet til rettferdig rettergang i EMK art. 6 (1).

Presumsjonen om uskyld rommer flere regler og prinsipper. I denne sammenheng er det to regler som er særlig relevante. Den første er begrensninger i forhold til offentlige myndigheters uttalelser om straffeskyld før det foreligger en avgjørelse av skyldspørsmålet, og den andre er begrensninger med hensyn til uttalelser om straffeskyld etter at det er avsagt frifinnende dom i en straffesak.

Disse to reglene legger begrensninger på uttalelser som offentlige myndigheter kan komme med, se bl.a. Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) sin dom *Allenet De Ribemont mot Frankrike* para. 36 (EMD-1989-15175). Dette innebærer at reglene får anvendelse for det offentlig oppnevnte utvalget. Reglene er relevante fordi utvalget skal se på saker der straffbare handlinger kan ha blitt begått.

På bakgrunn av at utvalgets saksutvalg ikke er begrenset til saker hvor det foreligger fellende dom, vil utvalget potensielt komme til å få innsyn i saker der det foreligger frifinnende dom og potensielt saker som ikke har blitt behandlet for domstolene.

I henhold til praksis fra EMD er det konvensjonsstridig å konstatere skyld uten fellende dom, og det kan reises spørsmål ved om det vil stride mot uskyldpresumsjonen å legge til grunn at det har skjedd grov vold, seksuelle overgrep, drap eller omsorgssvikt uten at det har vært funnet bevist i en straffesak.

Etter departementets syn vil ikke dette være skyldkonstaterende fordi det kun legges til grunn at handlingene har skjedd mot fornærmede, uten at det antydes noe om potensielle gjerningspersoner eller skyld for øvrig. Oppgaven til utvalget er å undersøke hvorvidt og eventuelt hvordan det offentlige har sviktet, og i mandatet er det eksplisitt presisert at det ikke skal vurderes om straffbare forhold har blitt begått.

Videre oppstiller uskyldpresumsjonen begrensninger i relasjon til hvordan utvalget kan uttale seg – både i den endelige rapporten og i andre sammenhenger.

I de tilfeller hvor det ikke foreligger en avgjørelse av skyldspørsmålet vil det kunne utgjøre en krenkelse av uskyldpresumsjonen dersom offentlige myndigheter uttaler seg på en måte som er *skyldkonstaterende*, se EMDs dom *Böhmer mot Tyskland* para. 54 (EMD-1997-37568). Hvorvidt en uttalelse gir uttrykk for en skyldkonstatering må bero på en konkret vurdering hvor selve ordbruken vil være sentral.

I de tilfeller hvor det foreligger endelig frifinnelse i en sak skal offentlige myndigheter avstå fra å komme med uttalelser som er *egnet til å så tvil om frifinnelsen*. Hvorvidt uttalelsen er av en slik karakter må vurderes konkret, og selve ordbruken vil være et sentralt moment.

På bakgrunn av uskyldpresumsjonen er følgende føringer gitt for utvalget:

- Det fremgår eksplisitt av mandatet til utvalget at det ikke skal vurdere hvorvidt straffbare forhold har blitt begått.
- Utvalget skal ikke uttale seg skyldkonstaterende i tilfeller hvor det ikke foreligger en endelig avgjørelse av skyldspørsmålet, og utvalget skal ikke komme med uttalelser

som kan så tvil om riktigheten av en frifinnende dom. Dette gjelder både for utformingen av utvalgets rapport, men også for uttalelser i andre sammenhenger, for eksempel til media.

- For øvrig har utvalget taushetsplikt, hvilket begrenser adgangen til å uttale seg om taushetsbelagte opplysninger.

Departementet mener at de føringer som er gitt utvalget i mandatet medfører at utvalget ved utvelgelse av sakene og ved omtalelse av sakene ikke krenker uskyldspresumsjonen, jf. Grunnloven § 96 annet ledd.

7.3. 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. Etter omstendighetene vil også inngrep i etablerte rettigheter og posisjoner med virkning fremover i tid kunne rammes av bestemmelsen. Den sistnevnte formen kalles gjerne uegentlig tilbakevirkning.

Som det fremkommer av lovutkastet § 2 foreslår departementet at utvalget skal kunne få tilgang til informasjon uavhengig av lovbestemt taushetsplikt. Enkeltpersonen som den taushetsbelagte informasjonen gjelder kan ha hatt en forventning om konfidensialitet, slik at dette anes som en etablert rettighet. Opphevelse av taushetsplikt innebærer dermed et inngrep i en etablert rettighet etter Grunnloven § 97.

Det er slått fast av Høyesterett at inngrep i etablerte rettigheter med virkning fremover i tid ikke har et absolutt vern etter Grunnloven § 97. Det må foretas en interesseavveining mellom hensynet til den som rammes av inngrepet og de samfunnsmessige hensyn som ligger til grunn for inngrepet. Når det gjelder uegentlig tilbakevirkning følger det av Rt. 1996 s. 1415 (Borthen) at det bare er "klart urimelig eller urettferdig" tilbakevirkning som rammes av Grunnloven § 97. I samme dom uttales følgende om den konkrete avveiningen:

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

Denne rettsoppfatningen er lagt til grunn i en rekke dommer, se bl.a. Rt.2013 s. 1345 avsnitt 94 og 102.

I avveiningen tar departementet utgangspunkt i at taushetsplikt er et vesentlig gode for den som opplysningen gjelder, og et viktig element for tillitt mellom innbyggerne og utøvere av en rekke profesjoner.

Samtidig legger departementet vekt på at inngrepet er begrenset ved at det kun er en utvalgt krets i utvalget som vil gis tilgang til opplysningene i ikke-anonymisert form, at samtlige medlemmer av utvalget har taushetsplikt og at opplysningene vil bli slettet når utvalgets

arbeid opphører. På dette grunnlag mener departementet at utvalgets tilgang til opplysninger som er underlagt taushetsplikt ikke medfører et betydelig inngrep i den enkeltes forventning om konfidensialitet. Den samfunnsmessige betydningen av utvalgets arbeid må tillegges stor vekt. Dette gjelder kunnskapsbygging for å forebygge alvorlige voldssaker mot barn og unge. Dette formålet sett i forhold til inngrepet med dets begrensninger medfører etter departementets syn at inngrepet ikke er "klart urimelig eller urettferdig".

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

7.4. Bruk som bevis i senere straffesak eller sivil sak

For beslektede offentlige utvalg har det blitt innført en lovbestemmelse om at opplysninger utvalget mottar på grunnlag av opplysningsplikt, ikke skal brukes som bevis i senere straffesak mot den som har gitt opplysningene.

Det vises for eksempel til lov om utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv § 5 (LOV-2009-06-19-73) som ga det regjeringsutnevnte Olsen-utvalget tilgang til taushetsbelagte opplysninger for å undersøke sammenhengen mellom psykiske lidelser og drap. Det samme gjelder for ulykkeskommisjonene innenfor transportsektoren, se sjøloven § 477, luftfartsloven § 12-29, jernbaneundersøkelsesloven § 24 og vegtrafikkloven § 49.

For ulykkeskommisjonene innenfor transportsektoren fremkommer det av Ot.prp. nr.50 (2004-2005) punkt 7.8.2 at denne lovbestemmelsen innføres av to grunner, "dels for å fremme viljen til å forklare seg fritt, og dels for at den absolutte plikten til å forklare seg ikke skal stride mot forbudet mot selvinkriminering". Tilsvarende begrunnelse er gitt i forarbeidene til lov om utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv, jf. Ot.prp. nr.90 (2008-2008) punkt 9.1.

Departementet har vurdert hvorvidt en tilsvarende lovbestemmelse bør innføres på bakgrunn av om det er *nødvendig* av hensyn til selvinkrimineringsvernet, og videre om det er *hensiktsmessig* for å få tilgang til flest mulig relevante opplysninger.

Vernet mot tvungen selvinkriminering er et grunnleggende prinsipp i norsk rett, og er hjemlet i SP art. 14 nr. 3 b og innfortolket i EMK art. 6 (1).

Kjernen i vernet er at ingen skal *tvinges* til å bidra til egen domfellelse, for eksempel ved vitnemål. I dette ligger det at vernet mot selvinkriminering ikke kommer til anvendelse dersom man forklarer seg frivillig, se blant annet Rt.2013 s. 323 avsnitt 40. Det er kun i tilfeller hvor det foreligger et tvangselement, for eksempel ved forklaringsplikt, at vernet kommer til anvendelse.

Vernet mot tvungen selvinkriminering gjelder på alle stadier av straffeprosessen, og kan også påberopes når det gjelder selvinkriminerende bevis innhentet av forvaltningsmyndigheter før det er igangsatt noen straffesak, jf. EMDs dom Saunders mot UK (EMD-1991-19187).

Overfor ulykkeskommisjonene innenfor transportsektoren gjelder det en forklaringsplikt, se sjøloven § 477, luftfartsloven § 12-9, jernbaneundersøkelsesloven § 8 og vegtrafikkloven §

47. Dette aktualiserte problemstillingen om en slik lovpålagt forklaringsplikt vil kunne stride mot forbudet mot tvungen selvinkriminering, og medførte at man innførte en bestemmelse om at opplysninger gitt på bakgrunn av forklaringsplikt ikke kan brukes som bevis mot den som har gitt opplysningen.

Når det gjelder Olsen-utvalget (2009-2010) som skulle undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv, var det opprinnelig foreslått at enhver hadde forklaringsplikt til utvalget. Som det fremkommer av Ot.prp. nr. 90 (2008-2009) punkt 9.1 foreslo departementet derfor å ta inn en lovbestemmelse som uttrykkelig sa at opplysninger gitt under forklaring til utvalget ikke kunne brukes som bevis i en senere straffesak "for å unngå at forklaringsplikten bryter mot selvinkrimineringsvernet og for at utvalget skal få best mulig tilgang til relevante opplysninger". Bestemmelsen om forklaringsplikt ble imidlertid fjernet under stortingsbehandlingen, mens bestemmelsen om forbud mot bruk som bevis i senere straffesak ble stående. Dette ble gjort uten noen nærmere begrunnelse.

For det aktuelle lovforslaget har departementet valgt å *ikke* innta en bestemmelse om forklaringsplikt. Dette innebærer at vernet mot tvungen selvinkriminering ikke kommer til anvendelse. Rettslig sett *må* man derfor ikke innta en bestemmelse som verner mot tvungen selvinkriminering

Selv om det ikke er rettslig påkrevd, kan det likevel være grunner til at man *bør* innføre en lovbestemmelse om at opplysninger utvalget mottar, ikke kan brukes som bevis i senere straffesak. Det er ønskelig å sikre at utvalget får best mulig tilgang til opplysninger, og at forklaringene som gis er mest mulig fullstendige. Utvalget er avhengig av dette for å kunne realisere sitt formål. En bestemmelse som verner mot at forklaringer gitt til utvalget kan brukes som bevis i senere straffesak, kan fremme informanternes trygghet og vilje til å forklare seg fritt. Dette er, som nevnt, et bakenforliggende hensyn for innføringen av en slik bestemmelse for andre offentlige utvalg.

Hensynet til å skaffe til veie opplysninger må avveies mot at en slik lovbestemmelse i ytterste konsekvens kan medføre at straffbare og straffverdige handlinger som samfunnet har en berettiget interesse i å reagere mot, ikke lenger kan straffes.

Slik lovforslaget er utformet i §§ 3 og 4 taler mye for at denne motforestillingen vil ha liten praktisk relevans. Utvalget er som helhet underlagt taushetsplikt, og har kun en meget begrenset adgang til å gi opplysninger videre, se punkt 8.2. Departementet påpeker for øvrig at formålet med utvalgets arbeid er å vurdere mulige systemfeil og foreslå reformer, og ikke å vurdere mulig straffeansvar, i henhold til mandatet.

På bakgrunn av hensynet til å fremme viljen til å forklare seg fritt foreslår departementet å innta en bestemmelse i loven om at opplysninger utvalget mottar, ikke kan brukes som bevis i senere straffesaker, se forslag til § 6 i loven.

I forlengelse av hensynet til å fremme viljen til å forklare seg fritt har departementet vurdert om det også bør innføres en bestemmelse om forbud mot bruk av opplysninger gitt til utvalget som bevis i en senere *sivil* sak.

I utgangspunktet blir dette hensynet ivarettatt ved at utvalgets medlemmer er underlagt taushetsplikt samt at utvalget har en vesentlig snevrere adgang til å videreformidle opplysninger enn det som gjelder etter forvaltningsloven.

Likevel ser departementet at det i mangel av en slik lovbestemmelse vil kunne være en risiko for at flere avstår helt eller delvis fra å forklare seg, for eksempel i frykt for erstatningssøksmål. For å sikre at utvalget får all relevant informasjon bør lovbestemmelsen utvides til også å gjelde sivile saker.

På bakgrunn av dette forslår departementet å gi en lovbestemmelse som uttrykkelig hindrer bruk av opplysninger gitt i forklaring til utvalget som bevis i straffesaker eller sivile saker.

Opplysninger som gjelder andre personer eller institusjoner enn den som forklarer seg for utvalget, skal ikke avskjæres som bevis i senere straffesak eller sivil sak.

8. Departementets vurderinger og forslag

8.1. Tilgang til taushetsbelagte opplysninger

Departementet er opptatt av at utvalget skal ha et best mulig grunnlag for å kunne avgi en rapport med råd og anbefalinger til myndighetene om håndtering av saker om vold, seksuelle overgrep og alvorlig omsorgssvikt. Dette forutsetter etter departementets vurdering at utvalget bør ha anledning til blant annet å innhente opplysninger om konkrete saker fra de tjenester og personer som har hatt befatning med den enkelte saken.

I enkelte tilfeller vil det være mulig å innhente opplysninger etter samtykke eller i anonymisert form. Departementet mener likevel det er noen særtrekk ved disse sakene som innebærer at disse grunnlagene ikke vil være tilstrekkelige for å sikre utvalget tilgang til de opplysningene som er nødvendige for å gi utvalget et tilstrekkelig helhetsbilde av sakene. Heller ikke andre lovbestemmelser kan etter departementets oppfatning fullt ut gi utvalget tilgang til de opplysningene de trenger.

Oppmerksomheten til utvalget skal primært være det offentliges håndtering av saker. Men i mange av de sakene vil det underliggende temaet i saken være foreldre som har eller kan ha utsatt barn for vold, overgrep eller alvorlig omsorgssvikt, eventuelt at foreldrene ikke har maktet å beskytte barnet mot overgrep fra andre. I slike tilfeller er det ikke alltid naturlig at utvalgets tilgang til opplysninger skal avhenge av foreldrenes samtykke. Fordi sakene kan omhandle en rekke personer i tillegg til barnet, kan det også oppstå tvil om hvem som har kompetanse til å samtykke til at det gis tilgang til opplysninger, og hvor langt samtykket eventuelt rekker. Når det gjelder anonymisering, vil det ikke være mulig å innhente opplysninger fra ulike instanser uten å kjenne identiteten til det barnet saken gjelder. Det vil heller ikke være mulig å benytte aidentifiserte opplysninger i saker der identiteten til barnet eller familien er kjent.

Departementet har vurdert om det er behov for en lovbestemmelse som pålegger offentlige myndigheter, offentlig ansatte og privatpraktiserende profesjonsutøvere å forklare seg eller gi opplysninger til utvalget. Helse- og omsorgsdepartementet la i forbindelse med arbeidet med Olsen-utvalget som skulle undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv, frem en lovproposisjon med forslag om forklaringsplikt for utvalget. Loven ble imidlertid vedtatt uten forklaringsplikt, men med en bestemmelse om at utvalget kan gis tilgang til nødvendige opplysninger, jf. § 2 i loven.

Komiteen viste i innstillingen til at de som skulle forklare seg "*vil være innstilt på å gi opplysninger frivillig, og at det derfor ikke er nødvendig med en plikt, men enn rett til å gi opplysninger.*" Det ble også vist til at det må gå klart frem av loven at helsepersonell og andre med kan gi forklaringer og opplysninger uten å bryte taushetsplikt.

Så vidt departementet kjenner til er erfaringene fra Olsen-utvalget (2009-2010) med en bestemmelse om opplysningsrett, gode. Dette innebærer at utvalget skal ha fått tilgang til nødvendige opplysninger gjennom å vise til lovbestemmelsen.

Departementet har på denne bakgrunn utformet et forlag til lovbestemmelse som fritar myndigheter og relevante profesjonsutøvere for sin lovpålagte taushetsplikt, se forslag til § 2 i loven.

Departementet har ved utformingen av bestemmelsen lagt vekt på at det ikke skal kunne oppstå tvil om hvem den omfatter eller hva den innebærer. Det går derfor klart frem av forslaget til § 2 *første ledd* at offentlige myndigheter uhindret av lovbestemt taushetsplikt kan gi de opplysninger til utvalgets leder, nestleder og sekretariat som er nødvendig for at gruppen skal kunne utføre sine oppgaver.

Dette innebærer at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan kan gi opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt til disse medlemmene av utvalget og til sekretariatet dersom de blir bedt om det. Det er presisert i bestemmelsen at den også gjelder for en rekke yrkesutøvere med lovbestemt taushetsplikt.

Hvem som i det enkelte tilfellet skal gi opplysninger må avklares mellom utvalget og den aktuelle tjenesten.

Det fremgår av bestemmelsen at utvalget skal kunne gis tilgang til "nødvendige opplysninger". Det kan imidlertid hende at tjenesten sitter med opplysninger som klart faller utenfor utvalgets mandat og arbeidsoppgaver og som dermed ikke vil være relevante for utvalget. Slike opplysninger skal derfor ikke formidles til utvalget.

I utkast til § 2 *annet ledd* fremgår det at opplysninger om navn og adresse til dem saken direkte gjelder skal fjernes før de øvrige medlemmene i utvalget får tilgang til sakene. Dette innebærer at utvalgets leder, nestleder eller sekretariatet må sørge for å fjerne navn og adresse til de barn og familier sakene gjelder fjernes før resten av utvalget får tilgang til dokumentene i den enkelte saken.

8.2. Utvalgets taushetsplikt og adgang til å formidle opplysninger

Utvalget vil være et offentlig organ som i utgangspunktet 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. Som nevnt over mener departementet det er grunn til å lovregulere både taushetsplikten og adgangen til å formidle opplysninger særskilt. Noen av forslagene er presiseringer som uansett ville fulgt av forvaltningsloven, mens andre forslag er nødvendig for å regulere taushetsplikten på en annen måte enn det som følger av forvaltningslovens alminnelige regler.

Departementet mener at utvalgets taushetsplikt bør reguleres i en egen bestemmelse, se forslag til § 3.

Om taushetsplikt (§ 3)

I bestemmelsens *første ledd* er det vist til at utvalget, og andre som utfører oppgaver for utvalget, skal ha taushetsplikt om opplysninger de blir kjent med i forbindelse med arbeidet. Taushetsplikten vil også omfatte personer som utfører oppgaver på vegne av utvalget.

Som nevnt ovenfor foreslår departementet at deler av utvalget skal få tilgang til saker etter at opplysninger om navn og adresse til dem sakene gjelder er fjernet. Departementet har likevel kommet til at taushetsplikten bør gjelde for hele utvalget. Selv om intensjonen med å fjerne opplysninger om navn og adresse er å hindre at hele utvalget får vite identiteten til de sakene gjelder, kan det likevel ikke utelukkes at identiteten vil kunne bli kjent også for resten av utvalget. Etter departementets oppfatning er det derfor viktig at hele utvalget omfattes av taushetsplikten. Det vises for øvrig til omtalen av "anonymisering" i kap. 6 om behovet for lovendringer.

Bestemmelsen må videre ses i sammenheng med den foreslåtte bestemmelsen i § 4 som regulerer utvalgets adgang til å formidle opplysninger til andre offentlige myndigheter. Adgangen til å formidle opplysninger foreslås å være snevrere enn det som følger av forvaltningslovens alminnelige regler.

Det følger av forvaltningsloven § 13 første ledd at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet for vite om "noens personlige forhold".

I følge forvaltningsloven § 13 annet ledd regnes opplysninger om fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted ikke som et personlig forhold, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige.

Utvalget vil gis tilgang til opplysninger fra en rekke myndigheter i saker som omhandler vold, seksuelle overgrep og alvorlig omsorgssvikt. Departementet legger til grunn at opplysninger det er aktuelt å formidle til utvalget om de barn og familier saken gjelder, typisk vil være opplysninger som regnes som personlige forhold underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 annet ledd. Taushetsplikten vil dermed omfatte alle opplysninger utvalget mottar om barn og familier, uavhengig av hva opplysningen gjelder eller hvilken offentlig instans som har formidlet opplysninger til utvalget.

I bestemmelsens *annet ledd* er det foreslått presisert at dersom utvalget mottar opplysninger som er underlagt strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, skal tilsvarende strenge taushetsplikt gjelde. Den foreslåtte bestemmelsen har sammenheng med at utvalget vil motta opplysninger fra tjenester og personell med strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningslovens alminnelige regler.

Videre foreslås at det bestemmelsens i *tredje ledd* fremgår at taushetsplikten også omfatter opplysninger som er fremkommet under forklaring for utvalget, se forslag til § 3 tredje ledd. Bestemmelsen er en presisering som uansett ville fulgt av bestemmelsens første ledd.

Det følger av forvaltningsloven § 13c tredje ledd, at taushetsplikten bortfaller etter 60 år. Det foreslås imidlertid at taushetsplikten skal gjelde for 100 år, jf. forslaget til § 3 *fjerde ledd*. Bakgrunnen for forslaget er at taushetsplikten til utvalget bør være like lenge som taushetsplikten til alle tjenestene det er aktuelt å innhente opplysninger fra. Det følger av § 10

i forvaltningslovforskriften at taushetsplikten i barnevernssaker bortfaller etter 100 år. Departementet vil for øvrig vise til forslaget om at alle opplysninger skal slettes når utvalgets arbeid er avsluttet, jf. § 5.

Om adgangen til å formidle opplysninger (§4)

Adgangen til å formidle opplysninger er foreslått regulert i § 4 nr. 1-6. Bestemmelsen må ses i sammenheng med at det kun er utvalgets leder, nestleder og sekretariat som skal ha tilgang til alle opplysninger i sakene, mens de øvrige medlemmene kun skal ha tilgang til dokumenter der opplysninger om navn og adresse er fjernet, jf. forslag til § 2.

For det første er det foreslått presisert at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger gjøres kjent for dem de direkte gjelder, se forslag til § 4 nr. 1. Departementet vil i denne sammenheng også vise til retten til innsyn i opplysninger om seg selv etter reglene i personopplysningsloven, jf. blant annet §§ 18 og 23. Slik § 2 er utformet er det utvalgets leder, nestleder eller sekretariat som må behandle eventuelle henvendelser om innsyn.

Bestemmelsen regulerer også adgangen til å formidle opplysninger til andre. Forslaget innebærer at adgang til å formidle opplysninger foreslås å være vesentlig snevrere enn det som følger av forvaltningslovens alminnelige regler. Blant annet vil adgangen til å formidle opplysninger til andre forvaltningsorganer i henhold til forvaltningsloven §§ 13 b nr. 5 og 6, ikke gjelde for utvalget.

I § 4 nr. 2 foreslås at utvalget skal kunne gi andre offentlige myndigheter og yrkesutøvere de opplysninger som er nødvendig for at utvalget skal kunne innhente opplysninger. Forslaget henger sammen med at utvalgets leder, nestleder og sekretariat, i forbindelse med informasjonsinnhenting er nødt til å 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.

I utkast til § 4 nr. 3 foreslås videre at opplysningene som innhentes skal benyttes for å oppnå det formålet de er gitt eller innhentet for. Bestemmelsen bygger på forvaltningsloven § 13 b nr. 2. Med utgangspunkt i utvalgets oppgaver og formål, vil departementet likevel understreke at unntaket er ment å tolkes strengt.

I utkast til § 4 nr. 4 er det presisert at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysningene skal være tilgjengelige for utvalget og andre som utfører tjeneste eller arbeid for utvalget i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning. Forslaget bygger på forvaltningsloven § 13 b nr. 4.

I utkast til § 4 nr. 5 er det presisert at opplysninger også kan formidles etter samtykke fra den eller de taushetsplikten er ment å beskytte. Dette tilsvarer unntaket for taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 a nr. 1. Departementet antar at unntaket i praksis ikke vil være veldig relevant for utvalget, men mener det likevel er hensiktsmessig å innta unntaket i lovbestemmelsen.

I utkastet til § 4 nr. 6 er det presisert at taushetsplikten ikke er til hinder for at utvalget formidler anonymiserte opplysninger ". "Anonymisering skiller seg fra andre grunnlag ved at det både kan anses som et grunnlag for å formidle opplysninger, og som en grense for hva som er omfattet av taushetsplikt.

Departementet vil understreke at formidling av opplysninger i "anonymisert form" forutsetter at de personene opplysningene gjelder må være effektivt vernet mot å bli identifisert. Dette innebærer at utvalget ved utarbeidelsen av sluttrapporten med råd og anbefalinger, heller ikke i anonymisert form kan gi en omtale av saker som gjør at den eller de saken gjelder kan bli identifisert.

Utvalget vil for øvrig omfattes av opplysningsplikten etter barnevernloven § 6-4 annet ledd. De vil derfor ha plikt til å melde fra til den kommunale barneverntjenesten dersom de mottar opplysninger som gjør at de har grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller utsatt for andre former for alvorlig omsorgssvikt. Medlemmene i utvalget vil også omfattes av den generelle plikten til å avverge visse straffbare forhold i straffeloven § 196. Det er presisert i bestemmelsen at den går foran lovbestemt taushetsplikt. Avvergeplikten omfatter blant annet vold og overgrep mot barn og mishandling i nære relasjoner¹⁶.

8.3. Utvalgets adgang til å behandle personopplysninger

Forslaget fra departementet vil innebære at utvalget vil innhente personlige, og ofte personsensitive opplysninger. For å kunne behandle (omfatter innsamling, registrering, sammenstilling og lagring) av personsensitive personopplysninger må minst ett av vilkårene både i personopplysningsloven §§ 8 og 9, være oppfylt.

På bakgrunn av at verken anonymisering eller samtykke anses som tilstrekkelige grunnlag for utvalgets innhenting av opplysninger, legger departementet til grunn at en uttrykkelig lovhjemmel for behandling av personopplysninger både er hensiktsmessig og langt på vei også nødvendig.

Departementet foreslår derfor en egen bestemmelse om behandling av personopplysninger, se forslaget til § 5.

Personopplysningsloven inneholder en rekke plikter som retter seg mot den "behandlingsansvarlige". Etter personopplysningsloven § 2 nr. 4 er en behandlingsansvarlig definert som den som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke hjelpemidler som skal brukes. I Ot. prp. nr. 92 (1998-99) side 102 er dette presisert slik: "Den behandlingsansvarlige er den som alene eller sammen med andre har bestemmelsesrett over personopplysningene og den elektroniske behandlingen av disse." Personverndirektivet gir i artikkel 2 d klart uttrykk for at det kan fastsettes hvem som er behandlingsansvarlig i lov eller i medhold av lov, og dette er også i samsvar med norsk praksis. Både fysiske og juridiske personer kan inneha bestemmelsesrett og derved være behandlingsansvarlig, jf. Ot.prp. 92 (1998-99) side 102. På side 103 i proposisjonen framgår det imidlertid at det bare er personer som har sivilprosessuell partsevne, jf. tvisteloven § 2-1, som kan være behandlingsansvarlig. Det er altså en forutsetning at vedkommende kan opptre som saksøkt i en tvist for domstolene. Kravet til partsevne er særlig begrunnet i at det kan bli nødvendig å bruke rettsapparatet for å gjennomføre krav mot den behandlingsansvarlige. Vi legger til grunn at utvalgets leder tilfredsstiller dette kravet, i egenskap av å være en fysisk person, jf. tvisteloven § 2-1 nr. 1 bokstav a. For å unngå eventuelle uklarheter foreslår departementet derfor at det presiseres i bestemmelsens første ledd at det er utvalgets leder

¹⁶ Vilåårene for avvergeplikt og hvilke straffebestemmelser den omfatter er nærmere beskrevet i bestemmelsen.

som skal regnes som behandlingsansvarlig. Videre foreslår departementet at det i bestemmelsens annet ledd uttrykkelig fremgår at utvalget uten samtykke kan behandle de opplysninger som er nødvendige og relevante for formålet med gruppens arbeid. Dette omfatter både opplysninger som er personsensitive, og opplysninger som ikke er det.

Det følger av personopplysningsloven § 28 første ledd, at opplysninger som hovedregel ikke skal lagres lenger enn det som er nødvendig for å gjennomføre formålet med behandlingen. For å ivareta personvernet til de personene opplysningene gjelder foreslår departementet å lovfeste at alle opplysninger som er innhentet fra konkrete saker skal slettes når utvalget har avsluttet sitt arbeid. Dette vil i praksis innebære at opplysningene vil bli slettet kort tid etter at utvalget har levert sin sluttrapport med vurderinger og anbefalinger.

Det følger av personopplysningsloven § 33 fjerde ledd, at det ikke er konsesjonsplikt når et organ for stat eller kommune behandler personopplysninger og behandlingen har hjemmel i egen lov. For at det ikke skal være noe tvil om rettstilstanden foreslår departementet likevel at det lovfestes i bestemmelsens tredje ledd at utvalget ikke trenger konsesjon fra Datatilsynet.

For øvrig vil de øvrige bestemmelsene i personopplysningsloven gjelde.

Når det gjelder bestemmelsen i personopplysningsloven § 20 om varslingsplikt ved innsamling av opplysninger fra andre enn den registrerte, viser departementet til at bestemmelsen åpner for å unnlate slik varslingsplikt dersom innsamlingen eller formidlingen av opplysninger er uttrykkelig fastslått i lov, jf. lovens § 20 annet ledd bokstav a. Dette innebærer at utvalget ikke trenger å varsle de personene opplysningene gjelder om at opplysninger innhentes. Departementet vil samtidig vise til at den registrerte ved forespørsel i utgangspunktet blant annet vil ha rett å få vite hvilke opplysninger om vedkommende utvalget behandler, jf. reglene i kap. III i personopplysningsloven.

8.4. Forbud mot bruk som bevis i senere straffesak og sivil sak

I forslag til § 6 har departementet gått inn for et forbud mot at opplysninger utvalget mottar etter § 2 kan brukes som bevis i senere straffesak og sivil sak. En slik bestemmelse er riktignok ikke rettslig påkrevd siden ingen har forklaringsplikt til utvalget (se avsnitt 7.4.). Som nevnt ønsker departementet likevel å innføre en slik lovbestemmelse. En bestemmelse som sikrer at bevis ikke kan brukes i en senere straffesak kan bidra til å fremme informanternes vilje til å forklare seg fritt og fullstendig. Vi viser til at en tilsvarende bestemmelse har vært innført i forbindelse med beslektede utvalg. Det vises blant annet til lov om lov om utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv, § 5 (LOV-2009-06-19-73).

9. Lovutkast

§ 1 Utvalgets oppgaver og formålet med loven

Utvalg oppnevnt av Kongen i statsråd 13. november 2015 skal gjennomgå alvorlige saker der barn og ungdom har vært utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt. Hensikten med arbeidet er å vurdere hvorvidt, eventuelt i hvilken grad og på hvilken måte det kan ha forekommet svikt i det offentlige tjenesteapparatets håndtering av sakene. Formålet med loven er å gi utvalget tilgang til de opplysningene som er nødvendige for at utvalget skal kunne utføre sine oppgaver i henhold til mandatet.

§ 2 Opplysninger til utvalget

Offentlige myndigheter kan uhindret av lovbestemt taushetsplikt gi de opplysninger til utvalgets leder, nestleder og sekretariat som er nødvendig for at utvalget skal kunne utføre sine oppgaver. Det samme gjelder yrkesutøvere med lovbestemt taushetsplikt i medhold av helsepersonelloven, psykisk helsevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven, tannhelsetjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, familievernkontorloven, ekteskapsloven og friskolelova.

Opplysninger om navn og adresse til dem saken direkte gjelder skal fjernes før de øvrige medlemmene i utvalget får tilgang til dokumentene i den enkelte saken.

§ 3 Taushetsplikt

Medlemmene i utvalget og enhver som utfører tjeneste eller arbeid for utvalget har taushetsplikt i medhold av forvaltningsloven av 10. februar 1967 §§ 13. Forvaltningsloven § 13 c. og f. gjelder.

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

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

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet, og etter at utvalget har avsluttet sin virksomhet. Taushetsplikten bortfaller etter 100 år.

§ 4 Adgangen til å formidle opplysninger

Taushetsplikten etter § 3 er ikke til hinder for:

1. at opplysninger gjøres kjent for dem som de direkte gjelder,
2. at opplysninger gis til offentlige myndigheter og yrkesutøvere som nevnt i § 2 når dette er nødvendig for å innhente opplysninger til utvalget,
3. at opplysninger brukes for å oppnå det formålet de er gitt eller innhentet for,
4. at opplysninger er tilgjengelige for utvalget og enhver som utfører tjeneste eller arbeid for utvalget i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning,

5. at opplysninger gis etter samtykke fra den som har krav på taushet,
6. at opplysninger gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates, eller dersom opplysningene er alminnelig tilgjengelig andre steder. Opplysninger i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates, kan bare gis når behovet for beskyttelse må anses ivaretatt.

§ 5 Behandling av personopplysninger

Utvalgets leder er behandlingsansvarlig etter personopplysningsloven § 2 nr. 4.

Utvalget kan behandle de opplysninger som er nødvendige og relevante for formålet med utvalgets arbeid uten samtykke fra dem opplysningene gjelder. Opplysningene skal slettes når utvalget har avsluttet sitt arbeid.

Utvalget trenger ikke konsesjon etter personopplysningsloven kapittel VI.

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

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

§ 7 Ikrafttredelse mv.

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer og gjelder i tre år fra denne tid.