

Barne- og likestillingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
16/2961

Vår referanse
16/01783-2/EOL

Dato
30.01.2017

Datatilsynets høringsuttalelse - Ny barnevernslov - Barne- og likestillingsdepartementet

Vi viser til brev av 7. november 2016 fra Barne- og likestillingsdepartementet hvor NOU 2016:16 Ny barnevernslov sendes ut på høring.

Våre merknader er i knyttet til kapittel 9 om meldinger til barnevernstjenesten og krav til dokumentasjon.

Dokumentasjonsplikt

Barne- og likestillingsdepartementet foreslår at det i barnevernloven inntas et spesifikt krav om dokumentasjonsplikt for barnevernstjenesten. Datatilsynet støtter et slikt forslag forutsatt at lovhomehlen følges opp med en forskrift som gir god veiledning til de ansatte i barnevernet om hvordan denne dokumentasjonsplikten skal oppfylles.

Datatilsynet har jevnlig til behandling saker som gjelder hvordan barnevernstjenesten dokumenterer sine tjenester. Sakene gjelder gjerne krav om retting eller sletting av personopplysninger som oppleves som krenkende enten fordi de er feil eller at de er skrevet på en måte som oppleves krenkende for de det gjelder. Gjennom behandling av våre saker er vårt inntrykk at de ansatte i barnevernet har lite retningslinjer til hva som skal dokumenteres og hvordan. Dette resulterer i en svært varierende praksis i barnevernet knyttet til dokumentasjon.

Dette inntrykket ble forsterket gjennom vår deltakelse i en arbeidsgruppe i regi av KS som i fjor utarbeidet en veileder for dokumentasjon i barnevernet. Deltakelsen her gav oss en enda bedre innsikt i hvordan dokumentasjonsarbeidet foregår i praksis i barnevernet. I rapporten fra KS går det frem at både ulik organisering, ulike rutiner og ulike informasjonssystemer gjør at måten dokumentasjonsarbeidet foregår varierer veldig¹.

Som departementet er inne på gjelder det sannsynligvis allerede en dokumentasjonsplikt for barnevernet i medhold av kravet til forsvarlighet i barnevernloven § 1-4 forvaltningsloven §§ 17 og 18 som gir partene rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Når det til tross for

¹ KS Rapport «Forsvarlig behandling av dokumentasjon i barnevernet»

disse bestemmelsene er så varierende praksis knyttet til dokumentasjon er dette noe som taler for at kravet bør tydeliggjøres i barnevernloven.

Slik Datatilsynet ser det er det imidlertid ikke bare usikkerhet omkring om hva som skal dokumenteres som er problemet. Et like stort problem er usikkerhet omkring hvordan man formulerer seg når tjenester dokumenteres. De som arbeider i barnevernet trenger retningslinjer for hvordan man formulerer seg når personlige opplysninger skal nedtegnes. Vi mener det også er viktig og nødvendig å innta opplæring i dokumentasjonsarbeid i utdannelsen til de som arbeider i barnevernet.

Flere andre profesjoner har lang tradisjon for å dokumentere de tjenestene de leverer, og noen tjenester har også likhetstrekk med barnevernet som gjør at eksisterende veiledning i dokumentasjonsarbeid er gjenbrukbart. Vi vil trekke frem politi og helsepersonell som profesjoner som kan være til inspirasjon for barnevernet med tanke på hva som er viktig å tenke på når man skriver i journal. Helsepersonell har lang tradisjon for å dokumentere det arbeidet de gjør, og dokumentasjonsplikten er her godt forankret og beskrevet gjennom helsepersonelloven, pasientjournalforskriften, veiledere beregnet for ulike deler av helsevesenet. Vi mener det er spesielt interessant at helsepersonell som jobber på helsestasjoner og skolehelsetjenesten oppfordres til å fremme brukermedvirkning ved å føre og bruke journalen aktivt i samarbeid med barnet og de foresatte². Dette står i sterk kontrast til utvalgets vurdering av at det er for ressurskrevende å forelegge referater som skrives for partene i en barnevernssak.

Vi mener dessuten at politiet og barnevernet har noen likheter som er verdt å legge vekt på når dokumentasjonsplikten i barnevernet skal rammes inn. I både barnevernet og politiet skal det være lav terskel for å motta opplysninger. I likhet med politiet mottar barnevernet derfor opplysninger av varierende karakter som i mange tilfeller er ikke-verifiserte. En annen likhet er at både politiet og barnevernet er i nærkontakt med belastede miljøer og mottar opplysninger fra kilder som vil være anonyme. Vi mener at dette tilsier en særskilt oppmerksomhet knyttet til at de som kommer med opplysninger til barnevernet kan ha spesielle motiver for å gi opplysningene. Slike motiver kan være hevn og sjikane.

Fra et personvernperspektiv er behandling av ikke-verifiserte opplysninger og opplysninger fra anonyme kilder et tema som fortjener særskilt oppmerksomhet. Personvern handler om at vi som enkeltmennesker skal kunne ha kontroll over hvilke opplysninger om oss som registreres, og ha en mulighet til å korrigere dersom opplysninger er feil. Dette er spesielt viktig dersom opplysningene som registreres har betydning for våre rettigheter og plikter. Når terskelen er lav for å registrere inn personopplysninger slik som i barnevernet er det en fare for at opplysningene blir stående som «sannheter» dersom det ikke stilles krav til at det innen en viss frist skal tas stilling til kvaliteten på opplysningen. Det at en påstand om en enkeltperson blir stående uten forsøk på verifikasjon oppleves som krenkende for den det gjelder når vedkommende mener at påstanden ikke er sann.

² IS-2700 Veiledning i journalføring (dokumentasjon) i helsestasjons- og skolehelsetjenesten

En presisering av dokumentasjonskravet vil etter vårt syn ikke alene bøte på problemet med uklar dokumentasjonspraksis. Det viktigste med denne lovfestingen er at departementet forplikter seg til å følge opp med en forskrift som kan fungere som veiledning for ansatte i barnevernet med hensyn til hva som skal dokumenteres og på hvilken måte.

Etter vår mening er det dessuten naturlig å se dokumentasjonskravet i sammenheng med bestemmelser som gir barnet og dets foresatte rett til informasjon om hva som journalføres, hva opplysningen vil bli brukt til, hvem som får tilgang til dem osv.

Meldinger til barnevernet

Barne- og likestillingsdepartementet foreslår at det inntas en presisering i loven av hva en melding til barnevernet er. Datatilsynet støtter dette forslaget under forutsetning av at det også inntas et unntak for meldinger som er grunnløse eller som er fremsatt i sjikanehensikt.

Datatilsynet har ingen motforestillinger mot at det presiseres at det ikke stilles formkrav til hva som er å anse som en melding til barnevernet. Vi har også forståelse for at terskelen for å behandle personopplysninger innkommet via meldinger til barnevernet må være lav. En konsekvens av at terskelen er så lav er imidlertid at det behandles opplysninger med svært usikker karakter og som ofte er ikke-verifiserte. På den ene siden er det nødvendig for barnevernet at terskelen for å ta inn opplysninger er veldig lav. På den annen side kan det bety at opplysninger av svært krenkende karakter om enkeltpersoner blir behandlet. For eksempel kan det komme inn meldinger av ren sjikanehensikt eller opplysninger som lett kan påvises at er usanne. Datatilsynet mener at det for de tilfellene hvor det er på det rene at opplysningene som er kommet inn er usanne, så skal opplysningene ikke regnes som en melding og heller ikke arkiveres.

I arbeidsgruppen i regi av KS som utarbeidet veileder for dokumentasjon i barnevernet ble meldinger, og såkalte grunnløse meldinger, et tema som ble drøftet særskilt. Datatilsynet og Riksarkivet hadde i utgangspunktet helt motsatte holdninger til dette spørsmålet. Riksarkivet mente at alle meldinger, uavhengig av innhold, måtte være å anse som dokumenter i en barnevernssak, og følgelig arkivpliktige. Datatilsynet mente at det måtte stilles noen minimum av krav til korrekthet og relevans til disse meldingene, og at meldinger som var påvist å være grunnløse eller av rene sjikaneformål måtte slettes. Datatilsynet og Riksarkivet kom til enighet og stilte seg begge bak en anbefaling om at meldinger uten reelt innhold, som er grunnløse eller fremsatt av rene sjikaneformål skal arkivbegrenses, det vil si at meldingene verken journalføres eller arkiveres.

Vi forstår det slik at bakgrunnen for forslaget om en presisering av hva som regnes som en melding er at utredningen har påvist at barnevernstjenestene har ulik praksis for hva som regnes som en melding. For eksempel blir muntlige meldinger eller meldinger på SMS hos noen tjenester ikke regnet som melding. En presisering skal følgelig bidra til at alle meldinger som gjelder bekymring for et eller flere barn skal kunne tas tak i uavhengig av i hvilken form meldingen kommer inn.

En melding som kun inneholder usanne og ikke-verifiserbare påstander er imidlertid ikke av noen verdi for saksbehandling i barnevernet, og det bør dermed ikke være problematisk å definere slike opplysninger som utenfor meldingsbegrepet.

En tilsvarende tankegang er lagt til grunn i politiregisterloven § 8 hvoretter personopplysninger kan behandles i inntil fire måneder for å avklare om kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans er oppfylt. Dersom politiet ikke etter 4 måneder har tatt stilling til om vilkårene for videre behandling er tilstede så må opplysningene slettes. I lovarbeidet ble det dessuten slått fast at sletting er prisen å betale for en lav terskel for å ta inn opplysninger. Det ble også slått fast at personvern hensyn går foran arkiv hensyn når kvaliteten på opplysningene er dårlige og samtidig inngripende ovenfor den de gjelder.

Barnevernet kan i likhet med politiet ikke stoppe usanne opplysninger fra å komme inn, men vi mener at også her må personvern hensyn må gå foran arkiv hensyn hva gjelder usanne og sjikanøse påstander.

Datatilsynet foreslår at det inntas et unntak fra arkivloven for opplysninger som kommer inn til barnevernet og som viser seg å være grunnløse, usanne, av sjikanøs karakter e.l. Til inspirasjon for hvordan dette kan gjøres henviser vi til «Høring – endringer i politiregisterloven, arkivloven og straffeprosessloven – sletting i politiets registre mv.» fra Justis- og beredskapsdepartementet (Vedlegges).

Krav om begrunnelse av henleggelse

Datatilsynet støtter ikke at henleggelse av meldinger uten reelt innhold skal være gjenstand for begrunnelse. I så fall betyr det at meldingen i seg selv må journalføres og arkiveres. Dette er meldinger hvor innholdet kan oppleves som svært krenkende for den som er omtalt. Det er en ytterligere krenkelse at opplysningene skal bevares i offentlige arkiv og bli tilgjengelige for blant annet forskning.

Informasjon og innsyn

Utvalget har kommet til at det er for ressurskrevende for barnevernet at partene i en barnevernssak skal få forelagt referat. Datatilsynet støtter ikke denne konklusjonen.

Informasjon om hvilke opplysninger som blir registrert om oss og hvordan opplysningene blir behandlet er grunnleggende for ivaretagelse av personvernet. Uten informasjon om at opplysninger registreres har vi ikke noe insentiv til å be om innsyn eller benytte oss av øvrige rettigheter etter personopplysningsloven.

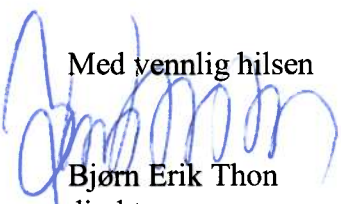
Mange av de saker som Datatilsynet har til behandling kunne vært unngått dersom det hadde vært praktisert mer åpenhet om hva som faktisk journalføres i barnevernet. Grunnen til at mange reagerer er at de ikke kjenner seg igjen i det som ble drøftet i et møte eller saksbehandles tolking av observasjoner gjort på hjemmebesøk.

Datatilsynet mener at det bør fastslås som generelt prinsipp at partene i en barnevernssak blir informert om hva som blir registrert på saken og om sine rettigheter med hensyn til kontradiksjon, retting, sletting etc.

Oppsummering

- Datatilsynet støtter forslaget om dokumentasjonsplikt forutsatt at departementet sørger for klare rammer for hva som skal dokumenteres og hvordan, samt opplæring av de ansatte.
- Det er spesielt viktig å sørge for rutiner som gjør at det tas stilling til kvaliteten på ikke-verifiserte opplysninger og opplysninger fra anonyme kilder.
- Datatilsynet støtter forslaget om en presisering i loven av hva en melding til barnevernet er under forutsetning av at det også inntas et unntak for meldinger som er grunnløse eller som er fremsatt i sjikanehensikt.
- Datatilsynet foreslår at det inntas et unntak fra arkivloven for opplysninger som kommer inn til barnevernet og som viser seg å være grunnløse, usanne, av sjikanøs karakter e.l.
- Datatilsynet støtter ikke at henleggelse av meldinger uten reelt innhold skal være gjenstand for begrunnelse.
- Datatilsynet støtter ikke utvalgets konklusjon om at partene i en barnevernssak ikke skal få forelagt referat.

Med vennlig hilsen


Bjørn Erik Thon
direktør


Eirin Oda Lauvset
seniorrådgiver

Kopi: Riksarkivet, Postboks 4013 Ullevål stadion, 0806 Oslo

Vedlegg: Høring – endringer i politiregisterloven, arkivloven og straffeprosessloven – sletting i politiets register mv.