

Helse- og omsorgsdepartementet

Sendt elektronisk

DERES REF.: 22/3956

VÅR REF.: 326256

DATO: 7. mars 2023

Høring – Forskrift om Brukerplan

1 Innledning

Advokatforeningens tillitsvalgte advokater utfører et omfattende frivillig og ulønnet arbeid for å ivareta rettsstaten, rettssikkerheten og menneskerettighetene. En del av dette arbeidet består i å utarbeide høringsuttalelser.

Advokatforeningens høringsarbeid er organisert i 27 lovutvalg og 13 faste utvalg, oppdelt etter særskilte rettsområder og rettslige interesseområder. Om lag hundre høringsuttalelser utarbeides av Advokatforeningens tillitsvalgte advokater hvert år.

Alle våre høringsuttalelser er forfattet av advokater med ekspertise innenfor det rettsområdet som lovforslaget gjelder. En ekspertise som ikke er hentet kun fra juridisk teori, men fra advokatenes praktiske erfaring med å bistå sine klienter – i den norske rettsstatens hverdag. Denne høringsuttalelsen er skrevet ut fra Advokatforeningens ønske om å bidra til gode lovgivningsprosesser, og gode lover.

2 Sakens bakgrunn

Vi viser til høringen til Helse- og omsorgsdepartementet, publisert den 28. november 2022, med høringsfrist den 28. februar 2023. Vi viser videre til etterfølgende epostveksling, hvor Advokatforeningen fikk utsatt høringsfrist til 7. mars 2023.

Høringen gjelder forskrift om Brukerplan. Departementet foreslår å forskriftsfeste at Brukerplan skal gi sentrale og kommunale myndigheter grunnlag for planlegging, styring, finansiering, evaluering og kvalitetsforbedring av kommunale tjenester knyttet til rusmiddelproblemer eller psykiske helseproblemer. Opplysninger skal også kunne brukes til forskning, helseanalyser og beredskap. Brukerplan har eksistert siden 2006. I dag samles det inn ulike data fra rus- og psykiatritjeneste til Brukerplan. Tidligere ble det også samlet inn data fra kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen og fra barneverntjenesten. Informasjon fra disse tjenestene utgikk fra Brukerplan i 2020, da man manglet rettslig grunnlag for å samle inn og behandle data fra dem. Departementet foreslår inntatt bestemmelse i forskriften som skal avhjelpe hjemmelsmangel, slik at man igjen kan behandle data fra disse tjenestene i Brukerplan.

Denne høringsuttalelsen er i hovedsak utarbeidet av Advokatforeningens lovutvalg for velferds- og trygderett og lovutvalget for IKT og personvern. Lovutvalget for velferds- og trygderett består av Thorgeir Hole (leder), Siw Bleikvassli, Gorm Grammeltvedt og Anette Schei. Lovutvalget for IKT og personvern består av Malin Tønseth (leder), Øyvind Molven, Kari Gimmingsrud, Christopher Sparre-Enger Clausen, Eirin Helen Hauvik, Lars Arnesen og Gry Steen Hvidsten.

3 Kommentarer til de enkelte forslagene

Advokatforeningen er positiv til at Brukerplan reguleres i forskrift, men vil reise spørsmål ved noen av bestemmelsene som foreslås, da utkastet etterlater noe tvil med hensyn til om personvern hensyn er iaktatt i tilstrekkelig grad. Advokatforeningen viser til at data som samles inn og oversendes Brukerplan er sensitive opplysninger, om personer i en sårbar gruppe. Det er adressert i høringsutkastet på s. 20; *«Det er i tillegg tale om særlig sensitive opplysninger, da de gjelder psykiske lidelser, rusmiddelbruk, omsorgsbehov, familierelasjoner, arbeidsevne og andre svært personlige forhold. De registrerte tilhører en særlig utsatt og sårbar gruppe i samfunnet. Dette betyr at inngrepet i personvernet i utgangspunktet er betydelig.»*

Advokatforeningen tilslutter seg denne vurderingen. Spørsmålet er om høringsforslagene i tilstrekkelig grad ivaretar disse personenes krav på rettsikkerhet, blant annet med hensyn til vern om personlig integritet, rett til selvbestemmelse og rett til vern mot spredning av opplysninger.

Advokatforeningen har identifisert en del sentrale og til del problematiske spørsmål rundt det som fremstår å være en ganske omfattende innhenting og sammenstilling av personopplysninger, herunder om særlige kategorier av opplysninger i form av informasjon om helse mv. Advokatforeningen viser til at de generelle prinsippene etter personvernforordningens artikkel 5 stiller krav til blant annet forholdsmessighet og nødvendighet. Advokatforeningen mener at det er noen usikkerhet ved om departementet har tilstrekkelig godtgjort at disse prinsippene er oppfylt i denne saken. Kravene til behandlingsgrunnlag etter forordningen artikkel 6 nr. 3, jf. nr. 1 bokstav e, som departementet peker til, stiller videre krav om at dersom «behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse» skal grunnlaget for behandlingen skal fastsettes i unionsretten eller i nasjonal rett. Videre vises til nødvendighetskravet i både artikkel 9 nr. 2 bokstav h og jf. artikkel 9 nr. 2 bokstav g som departementet mener er to alternativer som begge kan gi dekkende unntak fra forbudet mot behandling av særlige kategorier. Departementet redegjør for at registeret er et viktig verktøy, men Advokatforeningen mener det er noe uklart hvor langt nødvendigheten er tilstrekkelig klargjort.

Brukerplan benevnes i høringsforslaget som et helseregister, og forskriftsutkastets § 2 beskriver hva opplysningene i Brukerplan skal brukes til, nemlig kvalitetsforbedring av kommunale tjenester knyttet til *«rusmiddelproblem eller psykiske helseproblem»*. I forslag til forskrifter § 5 er det inntatt hjemmel for at kommunen kan samle inn og sammenstille opplysninger fra kommunale helse- og omsorgstjenester, og i tillegg fra kommunal arbeids- og velferdsforvaltning og fra barneverntjeneste. Det er ikke nærmere redegjort hvordan opplysninger fra barnevern og arbeids- og velferdsforvaltning vil bidra til et bedre grunnlag for planlegging av rus og psykiatritjenester. Advokatforeningen vil også reise spørsmål ved om Brukerplan er tenkt benyttet for kvalitetsforbedring av de sistnevnte tjenestene. I så tilfelle burde det fremgå klarere i forskriften. Det er uklart hvordan disse opplysningene vil bidra til kvalitetsforbedring av rus- og psykiatritjeneste og Brukerplan synes ikke tenkt benyttet til kvalitetsforbedring av kommunal arbeids- og velferdsforvaltning og barneverntjeneste. Det aktualiserer i seg selv spørsmål om forholdsmessighet ved at individbaserte data fra disse tjenestene skal inngå i Brukerplan.

Advokatforeningen vil videre reise spørsmål ved hvordan hensyn til personvern tenkes ivarettet i forhold til kommunes forberedende arbeid før overføring til Brukerplan. Kommunen skal i henhold til utkastet innhente data fra de foreslåtte tjenesteområdene og sammenstille dem før oversending til Brukerplan. Utkast til

forskrift § 5 gir som nevnt kommunen rett til – uten hinder av taushetsplikt – å hente svært sensitive opplysninger på individnivå fra arbeids- og velferdsforvaltningen og fra barneverntjenesten. Og i tillegg gis kommunen rett til å sammenstille disse opplysningene med opplysninger fra helse- og omsorgstjenestene. Under kommunens innhentning og sammenstilling er opplysningene ikke anonymisert. Kommunen vil altså i sin forberedende behandling få omfattende kjennskap til personer, deres liv, og deres families forhold. Sett i lys av at kommunen kan sammenstille opplysninger fra flere tjenesteområder, som blant annet omhandler den enkeltes bruk av rusmidler, boligsituasjon, omsorg for barn, graviditet, aktivitet, helse, sosiale fungering, selvmordsforsøk, økonomi, kilde til livsopphold, jf. § 4, bokstav b, så innebærer dette i så tilfelle et betydelig inngrep i personvernet for den enkelte, slik vi er vant til å tenke på det. Det er ikke lagt inn noen mekanisme som sikrer adgang til å reservere seg fra denne delen av prosessen. Reservasjonsretten gjelder i henhold til høringsutkastet den etterfølgende overføringen til Brukerplan, jf. § 6, 4. ledd. Høringsutkastet problematiserer ikke spørsmål om informasjon og reservasjonsrett i forhold til kommunens behandling.

Adgang for kommunen til å benytte sammenstilte opplysninger i individbasert oppfølging er heller ikke problematisert i utkastet. Det er en omstendighet at kommunen ved sammenstilling av opplysninger fra ulike tjenester får et mer helhetlig bilde enn det den enkelte tjeneste har, uten at det kommer den opplysningene gjelder til gode. Det kan også tenkes at opplysninger fra ulike tjenester, nå de sees samlet, gir grunnlag for alvorlig bekymring for barn. Høringsforslaget drøfter ikke om kommunen har rett og plikt til bruk av de sammenstilte opplysningene, for eksempel i forhold til opplysningsplikt til barnevernstjeneste.

4 Oppsummering

Advokatforeningen er positiv til forslag om at bestemmelser om Brukerplan nedfelles i forskrift. Regulering i forskrift gir forutberegnelighet og kan bidra til å sikre en forsvarlig behandling av sensitive opplysninger om en svak gruppe. Advokatforeningen er imidlertid skeptisk til at hjemmel for betydelige unntak fra taushetsplikt i barneverntjeneste og kommunal arbeids- og velferdsforvaltning.

Det er ikke nærmere redegjort hvordan opplysninger fra barnevern og arbeids- og velferdsforvaltning vil bidra til et bedre grunnlag for planlegging av rus og psykiatritjenester. Det er uklart hvordan disse opplysningene vil bidra til kvalitetsforbedring av rus- og psykiatritjeneste og Brukerplan synes ikke tenkt benyttet til kvalitetsforbedring av kommunal arbeids- og velferdsforvaltning og barneverntjeneste. Det aktualiserer i seg selv spørsmål om forholdsmessighet ved at individbaserte data fra disse tjenestene skal inngå i Brukerplan.

Advokatforeningen vil videre peke på at høringsutkastet ikke drøfter spørsmål om personvern, herunder rett til informasjon og reservasjonsrett i forhold til kommunens forberedende behandling av personopplysninger før overføring til Brukerplan. Endelig er Advokatforeningen skeptisk til at forslaget ikke drøfter spørsmål om kommunens adgang til bruk av informasjon fra sammenfatning av opplysninger til individbasert oppfølging.

Samlet sett mener Advokatforeningen forslaget om fritak fra taushetsplikt for å innlemme data fra kommunalt barnevern og arbeids- og velferdsforvaltning bør utredes nærmere før det tas beslutning om data fra disse tjenestene skal inngå i Brukerplan.

Vennlig hilsen



Jon Wessel-Aas
leder



Merete Smith
generalsekretær