



Innst. 337 S

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen

Dokument 8:52 S (2015–2016)

Innstilling fra justiskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Lene Vågslid, Christian Tynning Bjørnø, Tove Karoline Knutsen, Stine Renate Håheim, Lise Christoffersen og Sonja Mandt om tiltak for å hindre at taushetsplikt og regelverk står i veien for et godt tilbud til volds- og overgrep utsatte barn

Til Stortinget

1. Sammendrag

Stortingsrepresentantene Lene Vågslid, Christian Tynning Bjørnø, Tove Karoline Knutsen, Stine Renate Håheim, Lise Christoffersen og Sonja Mandt fremmet 9. februar 2016 følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen fremme et lovforslag så snart som mulig for å revidere og samordne regelverket knyttet til taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett, herunder reglene om samarbeid mellom ulike tjenester og etater, samt reglene om samtykke, slik at flere saker som gjelder vold og overgrep vil kunne avdekkes og følges opp på en god måte.
2. Stortinget ber regjeringen fremme et lovforslag i løpet av våren 2016 for å revidere og tydeliggjøre helsepersonelloven § 25 første og tredje ledd.
3. Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak som øker kunnskapen om regelverket og som legger til rette for at etatene bygger på riktig lovforståelse i sin praktisering av lovverket som regulerer informasjonsplikt, innsyn, avvergingsplikt, taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett.
4. Stortinget ber regjeringen gjennomgå og eventuelt fremme forslag som reviderer eller tydelig-

gjør avvergingsplikten i straffeloven § 196, hvilke bestemmelser som omfattes av avvergingsplikten, samt gjøre avvergingspliktens innhold bedre kjent blant de ansatte i etatene.

5. Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak som bidrar til å bedre informasjonsflyten og samarbeidet mellom de ulike etatene, heriblant barnevern, helsevesen, politi, barnehage, skole og Nav.
6. Stortinget ber regjeringen vurdere begrensninger i, eller utsettelse av, pårørendes innsynsrett i journal og partenes innsynsrett i dokumenter i barnevernssaker som skal opp for fylkesnemnda, opp mot politiets behov for å klausulere enkelte opplysninger av hensyn til bevisforspillelsesfaren der saken etterforskes, og fremme en sak om dette.
7. Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak som gjør forvaltningsloven § 19 om unntak fra partsinnsyn i saksdokumenter i barnevernstjenesten bedre kjent overfor de relevante etater, herunder å vurdere endringer i lover som berører relevante etater, som barnevernloven og helsepersonelloven.»

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jorodd Asphjell, Kari Henriksen, Vegard Grøslie Wennesland og Lise Wiik, fra Høyre, Margunn Ebbesen, Hårek Elvenes, Peter Christian Frølich og fung. leder Anders B. Werp, fra Fremskrittspartiet, Ulf Leirstein og Dagfinn Henrik Olsen, fra Kristelig Folkeparti, Kjell Ingolf Ropstad, og

fra Senterpartiet, Jenny Klinge, viser til forslagene i Dokument 8:52 S (2015–2016).

Komiteen vil understreke at vold og overgrep mot barn er alvorlig og grov kriminalitet. Det er et stort samfunnsproblem som må bekjempes, og skal man klare det er det helt avgjørende at berørte aktører samarbeider godt. Komiteen viser til en landsomfattende omfangsundersøkelse om vold i nære relasjoner utarbeidet av Nasjonalt kunnskapscenter om vold og traumatisk stress, som viste at vold i nære relasjoner rammer en betydelig del av befolkningen i Norge, og for mange starter den i barndommen. Undersøkelsen viser også at personer som var utsatt for fysisk vold eller seksuelle overgrep i barndommen, i mye større grad er utsatt for vold og overgrep også som voksne.

Komiteen registrerer at forslagsstillerne viser til NOVA-rapporten «Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Regelkunnskap og praksis», som ble utarbeidet på oppdrag fra fire departementer i mars 2013. Denne rapporten viser at taushetspliktreglene generelt blir oppfattet som verdifulle og nødvendige. En sentral tilbakemelding fra feltet er at taushetspliktreglene ikke oppleves som et hinder for samarbeid i praksis. Tvert imot uttrykker informantene at gjeldende regler, særlig regelen om unntak fra taushetsplikten, er tilstrekkelige for å sikre nødvendig informasjonsutveksling mellom ulike tjenester og etater. Likevel er tilbakemeldingen fra informantene at ikke all nødvendig informasjon kommer frem, og at man savner bedre samarbeid mellom etatene. Rapporten viser også til at informantene i liten grad leser i lovverk, rundskriv og veiledere, til tross for at man kjenner seg usikre på gjeldende regler. Det er gjennomgående at lederens kunnskap om og opptatt- het av regelverket har stor betydning for hvor godt den enkelte ansatte kjenner til regelverket. Et annet fremtredende funn i rapporten er at det særlig er taushetspliktens unntaksbestemmelser som er lite kjent. Enkelte informanter kjenner riktignok unntakshjemlene i sine respektive lover, men det store flertallet har aldri lest de relevante lovbestemmelsene.

Komiteen forutsetter at funnene som er beskrevet i denne rapporten, følges opp i regjeringens arbeid som gjøres for å sikre at taushetsplikten fungerer som den skal, og ikke blir et hinder for å avdekke vold og overgrep.

Komiteen viser til at taushetsplikt og annet regelverk ikke må være et påskudd for mangel på handling, men at det må legges til rette for at det enkelte barn får den hjelpen det har krav på. Da er det etter komiteens mening avgjørende at barnehage, skole, helsetjenesten, barnevern, politi og andre relevante etater samarbeider godt. Kunnskap og kompetanse om relevant lovverk er helt sentralt. Etater som arbeider for og med barn, må kjenne til eget og andre sam-

arbeidsorganers mandat. Det vil etter komiteens mening bidra til å sikre god samhandling.

Komiteen viser til at vold og overgrep mot barn og unge medfører alvorlige og langvarige konsekvenser for den enkelte. Det er derfor helt avgjørende at både politi og andre relevante aktører som er i kontakt med barnet, samarbeider godt for å bistå utsatte barn på en god måte.

Komiteen viser til Innst. 315 S (2014–2015) hvor en samlet komité fremmet forslag om at regjeringen må sikre at helsepersonell har kunnskap om fritak fra taushetsplikten når det er mistanke om mishandling eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt. Det er derfor helt sentralt etter komiteens mening at kunnskap om regler om taushetsplikt og meldeplikt hos ansatte i kommunale tjenester, blir styrket.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til statsrådens svarbrev til komiteen datert 8. mars 2016 (vedlagt), der statsråden viser til en rekke utredninger som er iverksatt, utvalg som er satt ned, samt veiledere og retningslinjer som er utviklet eller er under utvikling. Flertallet anser dette som viktig arbeid, og registrerer også at statsråden viser til at en del av utrederens oppdrag (enkeltpersonsutredningen) er å peke på eventuelle behov for lovendringer.

Flertallet viser til statsrådets brev hvor han presiserer at regjeringens klare målsetting er å sørge for at barns rettsikkerhet ivaretas og at hjelpen til barn som utsettes for overgrep, mishandling og vold, er godt koordinert. Statsråden påpeker i sitt svarbrev videre at regjeringen vil gjennomføre en enkeltpersonsutredning som skal resultere i et utkast til en veileder, som skal bidra til felles forståelse av regelverket om taushetsplikt og informasjonsutveksling i forvaltningen.

Flertallet forventer at oppfølging av en godt utarbeidet veileder vil bidra til å tilfredsstille de utfordringene som i dag finnes i forvaltningen med tanke på ulik praksis og kjennskap til regelverk om taushetsplikt og informasjonsutveksling.

Flertallet vil peke på at kunnskap- og kompetanseheving rundt regelverket i forvaltningen er et viktig virkemiddel, men at lovendringer som bidrar til å klargjøre taushetsplikten, også kan være nødvendig for å sikre at volds- og overgrepsutsatte barn får riktig hjelp av alle instanser.

Flertallet peker på at det i brevet fra statsråden sies at dersom det avdekkes utilsiktede forskjeller mellom regler, ulik utforming av regler som er ment å ha samme innhold, unødvendig komplisert utformede regler eller lignende problemer underveis i utredningen, så vil det lanseres forslag til hvordan

dette kan løses. Lov- og forskriftsendringer kan være et mulig alternativ i denne forbindelse.

Flertallet viser til at regelverket rundt taushetsplikt er komplekst og spredt utover en rekke ulike lover. Flertallet mener at dagens utfordringer med praktisering av taushetsplikten kan tyde på at det er nødvendig med endringer i regelverket for å gjøre det enklere å forstå både dets begrensninger og muligheter. Flertallet mener den varslede gjennomgangen er viktig for å avdekke nødvendige endringer, og fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag til forbedringer i regelverket for taushetsplikt i saker som omhandler volds- og overgrepssatte barn, dersom de ulike utredningene påpeker behov for endringer.»

Komiteen fremhever også at statsråden skriver:

«Når det gjelder andre tiltak for å bedre informasjonsflyt og samarbeid mellom ulike etater, vil jeg også vise til arbeidet med å fremme forslag om en forpliktende og helhetlig opptrappingsplan som skal redusere forekomsten av vold i nære relasjoner og styrke ivaretagelsen av barn utsatt for vold og overgrep jf. anmodningsvedtak 623, 8. juni 2015, Innst. 315 S (2014–2015). En viktig målsetting med denne planen er å sikre tverrfaglig bredde og god samordning i de tiltakene som skal foreslås. I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2016 vil vi gi en beskrivelse av prosessen som skal lede fram til opptrappingsplanen.»

Komiteen viser til at en samlet komite understreket viktigheten av denne opptrappingsplanen i Innst. 315 S (2014–2015), og komiteen har store forventninger til dette viktige arbeidet.

Komiteen mener det er viktig at bestemmelsen i straffeloven § 196 om plikt til å avverge et straffbart forhold, er godt kjent. Mange av dem som er utsatt for vold eller overgrep er avhengig av at noen utenfra griper inn, og det understreker alvoret i plikten man har til å avverge et straffbart forhold i straffeloven. Et problem er etter komiteens mening at bestemmelsen kan virke krevende å forstå for dem som skal bruke den, ettersom straffeloven § 196 viser til rundt 40 ulike straffebestemmelser. Derfor er det viktig at innholdet gjøres enkelt tilgjengelig for de ansatte som skal kjenne den.

Komiteen har med tilfredshet registrert at Riksadvokaten i sitt prioriteringsdirektiv har varslet at politi og påtalemyndighet må rette større fokus på å håndheve denne bestemmelsen.

Komiteen deler statsrådets vurdering som han skriver i sitt svarbrev til komiteen om at

«Det kan imidlertid stilles spørsmål om avvergingsplikten bør utvides til flere lovbrudd, for eksempel straffeloven § 257 om menneskehandel, § 284 om kjønnslemlestelse, § 296 om seksuell omgang med innsatte mv. i institusjon og § 302 om seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år. Samtlige lovbrudd vil kunne omfatte barn og har en strafferamme på seks år, i likhet med lovbrudd som i dag er opplistet i § 196, som § 295 om seksuell omgang ved misbruk av overmaktsforhold, § 312 om incest og § 314 om seksuell omgang mellom andre nærstående. Jeg vil vurdere disse spørsmålene nærmere med sikte på å utarbeide et eventuelt forslag om utvidelse av avvergingsplikten.»

Komiteen viser også til justiskomiteens høring 15. mars 2016 i forbindelse med representantforslaget, hvor blant annet Politijuristene påpekte at den største utfordringen på området ikke nødvendigvis er knyttet til mangelfullt regelverk, men heller manglende kunnskap om lovverket og samarbeid mellom relevante aktører. De påpekte at for å få gjort noe med dette, må toppsjefer i de enkelte etatene sette standarden for hvordan samarbeidet skal og kan være.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser også til høringsnotat fra Norsk Sykepleierforbund (NSF) i forbindelse med høringen i justiskomiteen, hvor de skriver følgende:

«NSF støtter forslagene om å iverksette tiltak som øker kunnskapen om og riktig anvendelse av regelverket, samt tiltak for å forbedre informasjonsflyten og samarbeidet mellom de ulike etatene. Dette er slik vi vurderer det de viktigste tiltakene for å styrke forebygging, avdekking og god oppfølging av volds- og overgrepssaker mot barn og unge. Vi mener dagens lov- og regelverk i all hovedsak er godt nok. Det hjelper lite om lovverket tydeliggjøres og samordnes hvis ikke de som jobber med barn og unge kjenner lovverket, er trygge på anvendelsen av det og har gode rutiner for hvordan gå fram i saker om vold og overgrep.»

Flertallet støtter synspunktet til NSF om at hovedutfordringen ikke er at det må på plass et nytt regelverk, men at det er kunnskapen og anvendelsen av regelverket som er det sentrale. Det avgjørende er derfor at de som arbeider med barn og unge kjenner til regelverket og kan bruke det til det beste for barna. Et viktig tiltak i så henseende er at studenter som tar utdanningsløp som kan føre til arbeid blant barn og unge, må få kunnskap om taushetspliktens grenser, hva det innebærer, hvor langt den går og hvilke unntak som foreligger.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet vil vise til at NOVA-rapporten «Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Regelkunnskap og praksis» ligger

til grunn for representantforslaget. Disse medlemmer mener dette er en faglig viktig dokumentasjon om praktiseringen av taushetsplikten, opplysningsplikt og unntaksbestemmelsene. Rapporten bygger på informasjonsinnhenting fra ansatte i mange ulike etater som har nøkkelroller i å beskytte barn mot vold og seksuelle overgrep. Rapporten viser at lovgivningen er dårlig harmonert, særlig når det gjelder forskjeller i muligheten for å dele taushetsbelagt informasjon til helsepersonell og ansatte i forvaltningen.

Disse medlemmer vil vise til Aftenposten-kronikken «Opplysningsplikten går alltid foran taushetsplikten i barnevernsaker», hvor en av rapportens medforfattere, Elisabeth Gording Stang, skriver:

«Slik regelverket om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt er utformet, er det for komplekst og fragmentert til at reglene kan bli praktisert etter sitt formål.»

(...)

«bestemmelsene i lovene er dårlig harmonert med hverandre, blant annet på grunn av forskjeller i adgang til å videreformidle taushetsbelagt informasjon for ansatte i forvaltningen og helsepersonell.»

Disse medlemmer mener det er behov for å ta grep om dette nå og at det på ingen måte er godt nok å vise til et ekspertutvalg eller å gi ut en ny veileder. Det er god kunnskap om problemstillingen, men det er tiltak og handling som mangler.

Disse medlemmer vil vise til en annen Aftenposten-kronikk, «Hvor lenge må barna vente på nye regler om taushetsplikt?», som er skrevet av medforfatterne av rapporten Lars B. Kristofersen og Sidsel Sverdrup om at det foreslåtte tiltaket for å styrke samhandlingen mellom etatene med veileder er bra og et nyttig tiltak. Men disse medlemmer merker seg og understreker at de imidlertid stiller noen viktige spørsmål om hvorfor man skal nedsette et ekspertutvalg. Disse medlemmer vil vise til at de skriver:

«Hva nytt kan et slikt utvalg bringe frem av kunnskap som ikke allerede foreligger, og som hittil ikke er blitt omsatt i praktisk handling? Etter vår vurdering vil dette sinke arbeidet med lovgjennomgang og -revisjoner ytterligere.»

(...)

«Her i Norge har vi nødvendig kunnskap – og vi har svært uheldig erfaring fra enkeltsaker. Det er ikke behov for et ekspertutvalg til, men praktisk handling – og lovendringer!»

Disse medlemmer vil vise til at forslagene fikk bred støtte under justiskomiteens høring om saken 15. mars 2016.

Komiteen merker seg at samtlige under høringen var enige i at det er behov for økt kunnskap om praktisering av dagens regelverk knyttet til taushetsplikt. Komiteen merker seg også at høringsinstanser som Norsk Sykepleierforbund (NSF) var opptatt av balansen mellom behovet for å melde fra og samarbeidet om saker med vold og overgrep mot barn og unge:

«Taushetsplikten må selvfølgelig balanseres mot behovet for å kunne melde og samarbeide om saker med vold og overgrep mot barn og unge. Dagens lovbestemmelser gir klare regler for opplysningsplikt, og muligheter for å fravike taushetsplikten blant annet gjennom samtykke og 'når tungtveiende private interesser gjør det rettmessig (...)'. Skal lovverket eller deler av dette endres, mener NSF at en presisering av den individuelle opplysningsplikten kan være hensiktsmessig.»

Komiteen merket seg også en bekymring som kom til uttrykk fra NSF:

«Taushetsplikten er helt sentral for tilliten mellom den enkelte pasient og helsepersonell. På lengre sikt bidrar taushetsplikten til at befolkningen tør å oppsøke helsepersonell og å gi opplysninger de ellers nødvendig gir fra seg. Taushetsplikten er personlig, og brudd på den er straffesanksjonert. NSF har en bekymring for at den profesjonsbaserte taushetsplikten er i ferd med å uthules, og at man i den gode hensikt - enklere tverrfaglig samarbeid - tilsidesetter viktige prinsipper for ivaretagelse av taushet om sensitive personopplysninger.»

Komiteen forstår denne bekymringen og mener den er viktig. Taushetsplikten er viktig. Samtidig mener komiteen at det er umåtelig viktig å kjenne til dens unntaksbestemmelser og ikke minst en annen bestemmelse som avvergingsplikten. Komiteen vil vise til at denne plikten er nedfelt i straffeloven. Komiteen er bekymret for hvilke konsekvenser gjentatte brudd på melde-, opplysnings- og avvergingsplikten kan få for utsatte barn. Komiteen mener det er mulig å avdekke flere tilfeller av overgrep dersom taushetspliktens unntaksbestemmelser brukes riktig. Komiteen mener det ikke er snakk om en uthuling av taushetsplikten, men en styrking av melde- og avvergingsplikten som allerede er en del av dagens regelverk.

Komiteen mener også NOVA-rapporten «Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt» dokumenterer det på en god måte.

Komiteen vil vise til blant andre Redd Barna som under justiskomiteens høring om saken sa at de opplevde at taushetsplikten, slik den blir praktisert, står i veien for at barn får koordinert hjelp fra ulike

instanser. De meldte i høringen at ansatte som jobber i direkte kontakt med barn, er usikre på hvilken informasjon de kan dele med hvem og når, og mange vegrer seg for å dele taushetsbelagt informasjon, også i alvorlige saker. Videre opplyste Redd Barna at ansatte i ulike etater etterlyser tilbakemelding fra barnevernet etter å ha meldt en bekymring.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet merker seg at Redd Barna mente man må ha en lovgivning som gjør at de enkelte etatene får en felles forståelse av når man skal dele informasjon om barna, når man må samhandle, og å samordne tiltak for barns beste. Disse medlemmer er enige i dette.

Komiteen mener det er svært viktig å samarbeide med barna, at barns stemme blir hørt og at faginstansene søker å ivareta barns behov for å bli skjermet opp mot hva som er viktig og nødvendig å bringe videre til hvem.

Komiteen viser til brev fra Forandringsfabriken (FF) av 15. april 2016:

«...det svært viktig at informasjonen ikke fortelles videre av fagfolk, uten at dette gjøres i tett samarbeid med oss. Det kan gjøre at vi ikke forteller mer. Det er skummelt og det kan skade oss inni oss når de vi har fortalt til, slutter å snakke med oss om det vi fortalte - i perioden før avhør.

- Vi må være med å bestemme om noe skal anmeldes og når det skal anmeldes. Det er vårt liv og vi må leve det videre, med alle konsekvensene det som dere gjør får for oss.»

Komiteen viser til at når det gjelder spørsmålet om partsinnsyn, kan det være problematisk å klargjøre faktum i saken så lenge foreldrene har innsynsrett fra første stund. Undersøkelser viser at barn har behov for å fortelle sin side av saken uten at dette påvirkes av foreldrenes innsynsrett. Komiteen mener derfor at det kan være aktuelt å utrede behovet for mulig utsettelse av innsynsrett av hensyn til barnets beste og faktum i saken. Samtidig må rettsikkerheten til foreldre og andre omsorgspersoner ivaretas i tilstrekkelig grad. Komiteen mener at hensynet til partenes innsynsrett også bør vurderes når det gjelder saker som omhandler vold og seksuelle overgrep mot barn.

Komiteen viser til at det er nedsatt et lovutvalg for å se på forenkling av barnevernloven, og eventuelle lovendringer når det gjelder partsrettigheter som skal gjelde i barnevernssaker. Komiteen mener at hensynet til partenes innsynsrett også bør sees på når det gjelder saker som omhandler vold og seksuelle overgrep mot barn.

Komiteen viser videre til at det i 2015 ble nedsatt et Barnevoldsutvalg som skal avdekke hvorvidt det er mangelfullt eller manglende samhandling eller kommunikasjon mellom tjenester knyttet til barnevold, mangelfullt regelverk, svak forståelse av eksisterende regelverk m.m.

I den forbindelse fremmer komiteen følgende forslag til vedtak:

«Stortinget ber regjeringen i forbindelse med gjennomgangen av barnevernloven vurdere begrensninger i, eller utsettelse av, pårørendes innsynsrett i journal og partenes innsynsrett i dokumenter i barnevernssaker når det er til barnets beste.»

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener at pasientrettighetsloven § 5-1 om rett til innsyn i journal bør endres. I straffesaker der foreldre er anmeldt for vold eller seksuelle overgrep mot egne barn, kan det være en stor fare for bevisforspillelse og tilpasning av forklaring om de får innsyn i barnets journal. Dette medlem mener det må tas inn i pasientrettighetsloven at innsyn ikke skal gis dersom det er fare for bevisforspillelse i etterforskningen av en straffesak. Dersom foreldre er mistenkt for en straffbar handling mot egne barn, vil det bli oppnevnt en midlertidig verge for å ivareta barnets tarv. Dette medlem mener det kan tas inn som unntak i pasientrettighetsloven § 5-1 at kun midlertidig oppnevnt verge kan ha rett på innsyn i barnets pasientjournal når foreldre er mistenkt for straffbar handling mot egne barn.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen legge frem et lovfor-slag om at det i pasientrettighetsloven § 5-1 tas inn at journalinnsyn ikke skal gis til foreldre og foresatte dersom det er fare for bevisforspillelse i etterforskningen av en straffesak, med det mulige unntak at midlertidig oppnevnt verge kan få rett på innsyn i barnets pasientjournal når foreldre er mistenkt for straffbar handling mot egne barn.
2. Stortinget ber regjeringen fremme forslag som tydeliggjør avvergingsplikten i straffeloven § 196 og som presiserer at anmeldelse skal være hovedregelen etter denne bestemmelsen.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet fremmer følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen fremme et lovfor-slag så snart som mulig for å revidere og samordne regelverket knyttet til taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett, herunder reglene om samarbeid mellom ulike tjenester og etater, samt

reglene om samtykke, slik at flere saker som gjelder vold og overgrep vil kunne avdekkes og følges opp på en god måte.

2. Stortinget ber regjeringen fremme et lovforslag i løpet av høsten 2016 for å revidere og tydeliggjøre helsepersonelloven § 25 første og tredje ledd.
3. Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak som øker kunnskapen om regelverket og som legger til rette for at etatene bygger på riktig lovforståelse i sin praktisering av lovverket som regulerer informasjonsplikt, innsyn, avvergingsplikt, taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett.
4. Stortinget ber regjeringen gjennomgå og eventuelt fremme forslag som reviderer eller tydeliggjør avvergingsplikten i straffeloven § 196, hvilke bestemmelser som omfattes av avvergingsplikten, samt gjøre avvergingspliktens innhold bedre kjent blant de ansatte i etatene.
5. Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak som bidrar til å bedre informasjonsflyten og samarbeidet mellom de ulike etatene, heriblant barnevern, helsevesen, politi, barnehage, skole og Nav.
6. Stortinget ber regjeringen vurdere begrensninger i, eller utsettelse av, pårørendes innsynsrett i journal og partenes innsynsrett i dokumenter i barnevernssaker som skal opp for fylkesnemnda, opp mot politiets behov for å klausulere enkelte opplysninger av hensyn til bevisforspillingsfaren der saken etterforskes, og fremme en sak om dette.
7. Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak som gjør forvaltningsloven § 19 om unntak fra partinnsyn i saksdokumenter i barnevernstjenesten bedre kjent overfor de relevante etater, herunder å vurdere endringer i lover som berører relevante etater, som barnevernloven og helsepersonelloven.»

Komiteen har merket seg innspill om at offentlig ansatte verken får tilstrekkelig informasjon om, eller opplæring i, avvergingsplikten. Offentlig ansatte signerer en erklæring om taushetsplikt, men erkjenner ikke på samme måte sin plikt til å anmelde eller på annen måte avverge konkrete straffbare handlinger som nevnt i straffeloven § 196, herunder vold i nære relasjoner og vold mot barn. Komiteen mener at dette må endres, slik at avvergingsplikten blir gjort kjent på lik linje med taushetsplikten, og at relevante etater utarbeider erklæring om avvergingsplikt som må underskrives av ansatte som gjennom sitt yrke kan komme i en situasjon der avvergingsplikten inntreffer.

Komiteen mener at avvergingsplikten må tas inn i de ulike bachelor- og masterutdanningene for

blant annet lærere, barnehageansatte, tannleger, leger, barnevernspedagoger, sosionomer, sykepleiere, psykologer og andre som gjennom sitt yrke kan komme i en situasjon der avvergingsplikten inntreffer. I dag er det en selvfølge å lære om taushetsplikten under studiet, men det gis ikke opplæring i avvergingsplikten. Som en følge av dette, er taushetsplikten godt innarbeidet hos de aller fleste, samtidig som avvergingsplikten er ukjent.

Komiteen har merket seg innspill om at de fleste anmeldelser for vold i nære relasjoner kommer fra politiet selv, fornærmede og barnevernet. Politiet og barnevernet har to ulike oppgaver og kan tilby ulike former for hjelp til fornærmede. Når politiet får anmeldelser fra barnevernet, har gjerne verdifull tid gått tapt og barnas forklaringer kan ha blitt påvirket. Hvis politiet og barnevernet hadde blitt varslet samtidig, ville det vært lettere å samkjøre etterforskningen og eventuelle barnevernstiltak til beste for barnet. At politiet først kommer inn på et sent tidspunkt, kan få konsekvenser for etterforskningen av saken.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet mener derfor at ordlyden i straffeloven § 196 om avvergingsplikt bør presiseres. Bestemmelsen gjelder avverging av svært alvorlige lovbrudd som grov kroppsskade, drap og mishandling i nære relasjoner, der det fremstår som sikkert eller mest sannsynlig at handlingen er eller vil bli begått. Det ligger dermed i bestemmelsens karakter at avverging av denne type lovbrudd krever anmeldelse til politiet, selv om det etter forholdene også åpnes for avverging på annen måte. Bestemmelsens ordlyd kan imidlertid tolkes som at disse alternativene er likestilte. Dersom anmeldelse til politiet skal være hovedregelen, bør bestemmelsens ordlyd presiseres.

Disse medlemmer har merket seg at justis- og beredskapsministeren har åpnet for utvidelse av avvergingsplikten etter straffeloven § 196. Disse medlemmer ønsker at departementet vurderer å inkludere § 253 om tvangsekteskap som en del av avvergingsplikten.

3. Uttalelse fra familie- og kulturkomiteen og helse- og omsorgskomiteen

Justiskomiteen sendte utkast til innstilling til familie- og kulturkomiteen og helse- og omsorgskomiteen til uttalelse 10. mai 2016. Begge komiteene opplyste i brev (henholdsvis 24. mai og 26. mai 2016) at de sluttet seg til justiskomiteens utkast til innstilling og ikke hadde ytterligere merknader.

4. Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme et lovforslag så snart som mulig for å revidere og samordne regelverket knyttet til taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett, herunder reglene om samarbeid mellom ulike tjenester og etater, samt reglene om samtykke, slik at flere saker som gjelder vold og overgrep vil kunne avdekkes og følges opp på en god måte.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen fremme et lovforslag i løpet av høsten 2016 for å revidere og tydeliggjøre helsepersonelloven § 25 første og tredje ledd.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak som øker kunnskapen om regelverket og som legger til rette for at etatene bygger på riktig lovforståelse i sin praktisering av lovverket som regulerer informasjonsplikt, innsyn, avvergingsplikt, taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen gjennomgå og eventuelt fremme forslag som reviderer eller tydeliggjør avvergingsplikten i straffeloven § 196, hvilke bestemmelser som omfattes av avvergingsplikten, samt gjøre avvergingspliktens innhold bedre kjent blant de ansatte i etatene.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak som bidrar til å bedre informasjonsflyten og samarbeidet

mellom de ulike etatene, heriblant barnevern, helsevesen, politi, barnehage, skole og Nav.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen vurdere begrensninger i, eller utsettelse av, pårørendes innsynsrett i journal og partenes innsynsrett i dokumenter i barnevernsaker som skal opp for fylkesnemnda, opp mot politiets behov for å klausulere enkelte opplysninger av hensyn til bevisforspillelsesfaren der saken etterforskes, og fremme en sak om dette.

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak som gjør forvaltningsloven § 19 om unntak fra partsinnsyn i saksdokumenter i barnevernstjenesten bedre kjent overfor de relevante etater, herunder å vurdere endringer i lover som berører relevante etater, som barnevernloven og helsepersonelloven.

Forslag fra Senterpartiet:

Forslag 8

Stortinget ber regjeringen legge frem et lovforslag om at det i pasientrettighetsloven § 5-1 tas inn at journalinnsyn ikke skal gis til foreldre og foresatte dersom det er fare for bevisforspillelse i etterforskningen av en straffesak, med det mulige unntak at midlertidig oppnevnt verge kan få rett på innsyn i barnets pasientjournal når foreldre er mistenkt for straffbar handling mot egne barn.

Forslag 9

Stortinget ber regjeringen fremme forslag som tydeliggjør avvergingsplikten i straffeloven § 196 og som presiserer at anmeldelse skal være hovedregelen etter denne bestemmelsen.

5. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag til forbedringer i regelverket for taushetsplikt i saker som omhandler volds- og overgrepssatte barn, dersom de ulike utredningene påpeker behov for endringer.

II

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med gjennomgangen av barnevernloven vurdere begrensninger i, eller utsettelse av, pårørendes innsynsrett i journal og partenes innsynsrett i dokumenter i barnevernssaker når det er til barnets beste.

III

Dokument 8:52 S (2015–2016) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Lene Vågslid, Christian Tynning Bjørnø, Tove Karoline Knutsen, Stine Renate Håheim, Lise Christoffersen og Sonja Mandt om tiltak for å hindre at taushetsplikt og regelverk står i veien for et godt tilbud til volds- og overgrepssatte barn – vedlegges protokollen.

Oslo, i justiskomiteen, den 31. mai 2016

Anders Werp
fung. leder

Kjell Ingolf Ropstad
ordfører

Vedlegg**Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet v/statsråden til justiskomiteen, datert 8. mars 2016****Vedrørende representantforslag 8:52 S (2015-2016) om tiltak for å hindre at taushetsplikt og regelverk står i veien for et godt tilbud til volds- og overgrepssatte barn**

Jeg viser til brev av 16. februar d.å. om overnevnte representantforslag.

Før jeg konkret kommenterer forslaget i dok 8:52 fra Arbeiderpartiets representanter, vil jeg gjøre det klart at jeg deler representantenes bekymring for at ulike forståelser og praktisering av regler om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett i noen tilfeller kan synes å være til hinder for å kunne gi volds- og overgrepssatte barn et godt nok tilbud. Regjeringen har gitt arbeidet med å beskytte barn høy prioritet. Vår klare målsetting er å sørge for at barns rettsikkerhet ivaretas og at hjelpen til barn som utsettes for overgrep, mishandling og vold er godt koordinert.

Forslag 1, 3 og 5

På bakgrunn av at forslagene 1, 3 og 5 henger så vidt tett sammen, har jeg valgt å kommentere disse samlet.

Spørsmålet om mer entydige forståelser av bestemmelser om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett i forvaltningen er tatt opp og formulert som egne tiltak blant annet handlingsplanen mot vold i nære relasjoner (tiltak 43) og i tiltaksplanen for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (tiltak 14). Som oppfølging av disse tiltakene vil regjeringen få gjennomført en enkeltpersons utredning som skal resultere i et utkast til en tverrsektoriell, praktisk anlagt og autoritativ veileder som skal gi en felles forståelse av regelverket om taushetsplikt og informasjonsutveksling i forvaltningen. Et særlig viktig moment i arbeidet skal være å få slått tydelig fast når det foreligger plikt eller rett til å gi opplysninger til politiet eller andre myndigheter. Arbeidet skal ta utgangspunkt i eksisterende regelverk om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett i forvaltningsloven og sektorregelverket. Dersom det i forbindelse med utredningen avdekkes utilsiktede forskjeller mellom regler, problemer knyttet til ulik utforming av regler som er ment å ha samme innhold, unødige kompliserte utformede regler eller liknende problemer, må dette påpekes, og det skal lanseres forslag til hvordan det kan løses. Et alternativ er her lov- og forskriftsendringer.

Siden det vil være en del av utrederens oppdrag å peke på eventuelle behov for lovendringer, anser jeg det å være lite hensiktsmessig å sette i gang et mer generelt lovarbeid på nåværende tidspunkt.

Når det gjelder andre tiltak for å bedre informasjonsflyt og samarbeid mellom ulike etater, vil jeg også vise til arbeidet med å fremme forslag om en forpliktende og helhetlig opptrappingsplan som skal redusere forekomsten av vold i nære relasjoner og styrke ivaretagelsen av barn utsatt for vold og overgrep jf. anmodningsvedtak 623, 8. juni 2015, Innst. 315 S (2014–2015). En viktig målsetting med denne planen er å sikre tverrfaglig bredde og god samordning i de tiltakene som skal foreslås. I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2016 vil vi gi en beskrivelse av prosessen som skal lede fram til opptrappingsplanen.

Jeg vil også vise til at regjeringen 13. november 2015 satte ned et utvalg som skal gjennomgå saker der barn og ungdom har vært utsatt for grov vold, seksuelle overgrep og alvorlig omsorgssvikt (Barnevoldsutvalget). Utvalgets oppgave er å avdekke hvorvidt, eventuelt i hvilken grad og på hvilken måte det har forekommet svikt i det offentlige tjenesteapparatets håndtering av disse sakene. Utvalget skal gi anbefalinger som kan bidra til at fremtidige tilfeller forebygges og forhindres. Mulige eksempler på systemsvikt som angis i utvalgets mandat er 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. Utvalget skal på bakgrunn av sin gjennomgang foreslå tiltak, herunder mulige tiltak som kan bedre samarbeidet og informasjonsflyten mellom tjenestene.

Våren 2016 fremmes et forslag til midlertidig lov som skal gi dette utvalget tilgang til taushetsbelagt informasjon. Forslaget innebærer at offentlige myndigheter uhindret av lovbestemt taushetsplikt skal kunne gi de opplysninger til utvalget som er nødvendig for at utvalget skal kunne utføre sine oppgaver.

Samarbeid og samhandling mellom tjenester er et av satsingsområdene i regjeringens tiltaksplan «En god barndom varer livet ut». Arbeidet med denne planen koordineres fra BLD og hefra har jeg fått opplyst at det skal gjennomføres et treårig prøveprosjekt i fem kommuner der familievernet inngår i et syste-

matisk og avtalefestet samarbeid med helsestasjoner jf. tiltak 26 i tiltaksplanen. Helsestasjonene møter de aller fleste barn til kontroller i barnas første leveår, og vil på et tidlig stadium kunne fange opp barn og familier i risikozonen. Det er gjennomført en kartlegging av familievernkontorenes samarbeid med helsestasjonene. Kartleggingen viser at det er uformelt samarbeid mange steder, men at dette ikke er forankret i bindende samarbeidsavtaler. Det er rekruttert fem helsestasjoner og fem familievernkontorer som skal delta i prøveprosjektet. Det er gjennomført oppstartsamlings- og lagt videre planer for prosjektet.

Når det gjelder forholdet mellom barneverntjenesten og andre tjenester på velferdsområdet har jeg fått opplyst fra Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) at det både er blitt utarbeidet og er i ferd med å utarbeides retningslinjer og faglige anbefalinger om samarbeid. Blant annet har BLD og Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) i samarbeid gitt Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) i oppdrag å utarbeide felles retningslinjer for samarbeid og ansvarsdeling mellom barneverntjenesten og arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette er en oppfølging av Prop. 106 L (2012–2013) Endringer i barnevernloven. Arbeidet må også ses i sammenheng med regjeringsplattformen der det fremgår at regjeringen vil bidra til et tettere samarbeid mellom ulike tjenester, herunder barneverntjenesten og NAV, for å unngå at barn blir kasteballer mellom offentlige etater. Felles retningslinjer vil kunne bidra til bedre koordinering og samordning av tjenester ovenfor barn, ungdom og familier som har behov for tiltak fra begge tjenester. Direktoratene skal levere utkast til retningslinjer innen 1. juni 2016.

En egen veileder om samarbeid mellom barnevern og skole er under utarbeidelse av Bufdir og Utdanningsdirektoratet (Udir). Endelig versjon av veilederen vil foreligge digitalt i løpet av mars 2016.

Videre opplyser BLD at det er etablert et tett samarbeid mellom Bufdir og Helsedirektoratet (Helse-dir) for å sikre at barn som har behov for tjenester både fra barnevernet og fra det psykiske helsevernet, skal få god og helhetlig oppfølging. Blant annet har BLD og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) i felleskap gitt de to direktoratene flere felles utredningsoppdrag. Som en del av dette samarbeidet ga direktoratene nylig ut et felles rundskriv om samarbeidet mellom barnevern og psykisk helsevern for barn og unge.

Forslag 2

I representantenes forslag nummer 2 blir regjeringen bedt om å fremme et lovforslag i løpet av våren 2016 om å revidere og tydeliggjøre helsepersonelloven § 25 første og tredje ledd. Etter representan-

tenes syn er dette bestemmelser som det haster med å revidere i påvente av en full revisjon, slik at helsepersonell i større grad kan dele taushetsbelagte opplysninger med sine samarbeidspartnere i forvaltningen, når samtykke ikke kan innhentes.

Jeg har forelagt dette forslaget for HOD som bemerket at helsepersonelloven § 25 bare er en av flere bestemmelser i helselovgivningen som regulerer helsepersonells adgang til å formidle taushetsbelagte opplysninger. Eventuelle behov for nye endringer i helsepersonelloven § 25 bør derfor etter HODs syn vurderes i lys av de øvrige bestemmelsene og spillet mellom dem. HOD viser til det ovenfor nevnte arbeidet som nå skal igangsettes i regi av Justis- og beredskapsdepartementet, med å utarbeide en veileder på tvers av de ulike sektorene. I lys av dette arbeidet vil det være naturlig for HOD å foreta en vurdering av om det skulle være behov for endringer i helsepersonelloven § 25 og/eller andre av bestemmelsene i helselovgivningen som regulerer helsepersonells adgang til å formidle taushetsbelagte opplysninger.

Når det gjelder representantenes forslag for øvrig, viser HOD til at departementet er i ferd med å vurdere om helselovgivningen bør tydeliggjøre helse- og omsorgstjenestens ansvar på systemnivå for å bidra til å avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep. Regjeringen varslet om dette som tiltak 16 i tiltaksplan mot vold og seksuelle overgrep (2014–2017) «En god barndom varer livet ut», og omtalte det nærmere i Meld. St. 26 (2014–2015) Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet (Punkt 25.6). HOD vurderer i denne sammenheng blant annet om endring i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven), lov om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven) og lov om tannhelsetjenesten (tannhelsetjenesteloven) vil kunne bidra til at kommuner og helseforetak får en klarere og mer konkretisert plikt til å bidra til at vold og seksuelle overgrep blir avdekket og avverget.

Forslag 4

Når det gjelder bestemmelsen i straffeloven § 196 om plikt til å avverge et straffbart forhold er denne tydelig i sin utforming. I første ledd bokstav a til c listes de lovbruddene som fører til at taushetsplikten må vike for avvergingsplikten uttrykkelig opp. Det kan imidlertid stilles spørsmål om avvergingsplikten bør utvides til flere lovbrudd, for eksempel straffeloven § 257 om menneskehandel, § 284 om kjønnslemlestelse, § 296 om seksuell omgang med innsatte mv. i institusjon og § 302 om seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år. Samtlige lovbrudd vil kunne omfatte barn og har en strafferamme på seks år, i likhet med lovbrudd som i dag er opplistet i § 196, som § 295 om seksuell omgang ved

misbruk av overmaktsforhold, § 312 om incest og § 314 om seksuell omgang mellom andre nærstående. Jeg vil vurdere disse spørsmålene nærmere med sikte på å utarbeide et eventuelt forslag om utvidelse av avvergingsplikten.

Forslag 6

Til dette punktet vil jeg innledningsvis nevne at de generelle reglene om partsinnsyn i forvaltningsloven §§ 18 og 19 også gjelder for barnevernet. Dette innebærer at de unntakene for parters rett til innsyn som følger av disse bestemmelsene også gjelder i barnevernssaker.

Saksbehandlingsreglene for saker i fylkesnemnda er regulert i kapittel 7 i barnevernloven. Det fremgår av lovens § 7-4 at partene har rett til innsyn i begjæring om tiltak med vedlagte dokumenter, fylkesnemndsvedtak og andre dokumenter i saken for fylkesnemnda. Videre fremgår det av bestemmelsen at de begrensninger i partens rett til å se saksdokumenter som er fastsatt i forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav c og annet ledd, ikke gjelder for disse dokumentene. Dette innebærer at partene i en barnevernssak ikke kan nektes innsyn i saksdokumenter som er fremlagt for fylkesnemnda med henvisning til forvaltningsloven.

Retten til innsyn i saksdokumentene i forbindelse med fylkesnemndas behandling av saken er en vesentlig forutsetning for at partene skal kunne ivareta sine interesser på en god måte. Partene i en barnevernssak må få tilgang til alle dokumenter som benyttes i nemnda av kommunens barneverntjeneste for å underbygge at det er behov for å iverksette tiltak etter barnevernloven uten foreldrenes samtykke. Kontradiksjon er et grunnleggende rettssikkerhets hensyn som innebærer at fylkesnemnda ikke kan avgjøre en sak uten at partene har hatt anledning til å imøtegå kommunens fremstilling av saken. Nemnda kan heller ikke bygge sin avgjørelse på et faktisk grunnlag partene ikke har hatt foranledning til å uttale seg om.

Jeg har fått opplyst fra BLD at Bufdir på oppdrag fra departementet er i ferd med å utarbeide et revidert

rundskriv om saksbehandling i barneverntjenesten. Partsinnsyn i barnevernssaker inkludert innsyn i fylkesnemndssaker vil bli omtalt i det kommende reviderte rundskrivet. Departementet tar sikte på at rundskrivet kan ferdigstilles og implementeres i løpet av 2016.

Jeg finner også grunn til å nevne det pågående arbeidet med å utarbeide nasjonale føringer/retningslinjer for samarbeid mellom politiet og barneverntjenesten ved mistanke om vold og overgrep i nære relasjoner. Dette er et samarbeidsprosjekt mellom blant annet Politidirektoratet og Bufdir.

I november 2014 ble nedsatt et lovutvalg som skal vurdere forenkling av barnevernloven. Målet med gjennomgangen er å bedre rettssikkerheten for barna og skape et mer forståelig regelverk. I mandatet fremgår det at utvalget skal vurdere behovet for lovendringer når det gjelder partsrettigheter i barnevernssaker, herunder hvilke rettigheter barn, foreldre, samværsforeldre, fosterforeldre og andre familie- og tilknytningspersoner skal ha i saken. Utvalget skal levere sin utredning innen 14. august 2016.

Forslag 7

Forvaltningsloven § 19 omhandler ikke barnevernsaker direkte, men opplysninger i slike saker kan være omfattet av enkelte av unntakene i paragrafen, særlig unntaket i

§ 19 andre ledd bokstav b. Endringer i andre lover er neppe et egnet virkemiddel for å gjøre unntakene fra partsinnsyn i forvaltningsloven bedre kjent. Slik jeg vurderer det, er dette en kunnskapsutfordring i den enkelte sektor.

For øvrig har jeg fått opplyst fra BLD at regelverket om partsinnsyn vil bli omtalt i det kommende rundskrivet om saksbehandling i barneverntjenesten, samt til arbeidet med å utvikle nasjonale retningslinjer for samarbeid mellom barneverntjenesten og politiet. Spørsmålet om partsinnsyn er også omtalt i det gjeldende rundskrivet Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten (Q-24/2005).

