



DET KONGELIGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT

Prop. 141 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om undersøkelser av offentlige
virksomheters arbeid i saker om drap,
vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn
(barnevoldsundersøkelsesloven)



DET KONGELIGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT

Prop. 141 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om undersøkelser av offentlige
virksomheters arbeid i saker om drap,
vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn
(barnevoldsundersøkelsesloven)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	7.1.2	Høringsinstansenes syn	25
			7.1.3	Departementets vurdering	25
			7.2	Saklig virkeområde	26
2	Bakgrunnen for lovforslaget	7	7.2.1	Forslaget i høringsnotatet	26
2.1	Omfang og konsekvenser av vold, overgrep og omsorgssvikt	7	7.2.2	Høringsinstansenes syn	26
2.2	NOU 2017: 12 Svikt og svik	8	7.2.3	Departementets vurdering	26
			7.3	Geografisk virkeområde	27
			7.3.1	Forslaget i høringsnotatet	27
3	Andre undersøkelsesordninger og tilsynsmyndigheter	10	7.3.2	Høringsinstansenes syn	28
3.1	Undersøkelsesordninger	10	7.3.3	Departementets vurdering	28
3.1.1	Innledning	10	7.4	Hvilke saker Statens helsetilsyn kan undersøke	28
3.1.2	Statens undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten	10	7.4.1	Forslaget i høringsnotatet	28
3.1.3	Partnerdrapskommisjonen	10	7.4.2	Høringsinstansenes syn	29
3.1.4	Erfaringer fra Sverige	11	7.4.3	Departementets vurdering	30
3.2	Relevante tilsynsmyndigheter	12	7.5	Gjennomføring av undersøkelser	33
3.2.1	Innledning	12	7.5.1	Forslaget i høringsnotatet	33
3.2.2	Statens helsetilsyn	12	7.5.2	Høringsinstansenes syn	33
3.2.3	Statsforvalteren	13	7.5.3	Departementets vurdering	33
3.2.4	Tilsynsansvar på barnehage- og opplæringsfeltet	13	7.6	Formidling og rapportering	35
			7.6.1	Forslaget i høringsnotatet	35
			7.6.2	Høringsinstansenes syn	35
4	Om undersøkelsesordningen ...	14	7.6.3	Departementets vurdering	36
4.1	Behovet for en undersøkelsesordning	14	7.7	Politiets melde- og utleveringsplikt	37
4.2	Plassering og organisering	15	7.7.1	Forslaget i høringsnotatet	37
			7.7.2	Høringsinstansenes syn	38
5	Høring og konsultasjon med Sametinget	16	7.7.3	Departementets vurdering	40
5.1	Høringen	16	7.8	Statsforvalters melde- og utleveringsplikt	41
5.2	Konsultasjon med Sametinget	19	7.8.1	Forslaget i høringsnotatet	41
			7.8.2	Høringsinstansenes syn	42
6	Grunnloven og internasjonale forpliktelser	20	7.8.3	Departementets vurdering	42
6.1	Innledning	20	7.9	Underretning og mulighet til å uttale seg	43
6.2	Barns rett til beskyttelse mot vold, overgrep og omsorgssvikt	20	7.9.1	Forslaget i høringsnotatet	43
6.3	Barns rett til medvirkning	20	7.9.2	Høringsinstansenes syn	43
6.4	Samiske rettigheter	21	7.9.3	Departementets vurdering	43
6.5	Forbud mot tilbakevirkende kraft	22	7.10	Tiltak for å fremskaffe opplysninger	44
6.6	Retten til privatliv	22	7.10.1	Gjeldende rett	44
6.7	Uskyldspresumsjonen	23	7.10.2	Forslaget i høringsnotatet	46
			7.10.3	Høringsinstansenes syn	46
			7.10.4	Departementets vurdering	47
7	Forslag til lov om undersøkelser av offentlige virksomheters arbeid i saker om drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn	25	7.11	Adgang til å avgi forklaring	49
7.1	Lovens formål	25	7.11.1	Forslaget i høringsnotatet	49
7.1.1	Forslaget i høringsnotatet	25	7.11.2	Høringsinstansenes syn	49
			7.11.3	Departementets vurdering	50
			7.12	Barns rett til å uttale seg	53
			7.12.1	Forslaget i høringsnotatet	53
			7.12.2	Høringsinstansenes syn	53

7.12.3	Departementets vurdering	54	7.17	Informasjon til relevant offentlig myndighet	64
7.13	Undersøkellesordningens taushetsplikt	56	7.17.1	Forslaget i høringsnotatet	64
7.13.1	Forslaget i høringsnotatet	56	7.17.2	Høringsinstansenes syn	64
7.13.2	Høringsinstansenes syn	56	7.17.3	Departementets vurdering	65
7.13.3	Departementets vurdering	57	7.18	Unntak fra innsyn i dokumenter fra politiet	66
7.14	Behandling av person-opplysninger	58	7.18.1	Gjeldende rett	66
7.14.1	Gjeldende rett	58	7.18.2	Forslaget i høringsnotatet	67
7.14.2	Forslaget i høringsnotatet	60	7.18.3	Høringsinstansenes syn	67
7.14.3	Høringsinstansenes syn	60	7.18.4	Departementets vurdering	67
7.14.4	Departementets vurdering	60			
7.15	Forbud mot bruk av opplysninger som bevis i straffesak	61	8	Økonomiske og administrative konsekvenser	69
7.15.1	Gjeldende rett	61			
7.15.2	Forslaget i høringsnotatet	62	9	Merknader til de enkelte bestemmelsene	71
7.15.3	Høringsinstansenes syn	62			
7.15.4	Departementets vurdering	62			
7.16	Forbud mot sanksjoner fra arbeidsgiver	63		Forslag til lov om undersøkelser av offentlige virksomheters arbeid i saker om drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn (barnevoldsundersøkellesloven)	80
7.16.1	Forslaget i høringsnotatet	63			
7.16.2	Høringsinstansenes syn	64			
7.16.3	Departementets vurdering	64			



DET KONGELIGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT

Prop. 141 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om undersøkelser av offentlige virksomheters arbeid i saker om drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn (barnevoldsundersøkelsesloven)

*Tilråding fra Barne- og familiedepartementet 9. mai 2025,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Barne- og familiedepartementet fremmer i denne proposisjonen forslag til lov om undersøkelser av offentlige virksomheters arbeid i saker om drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn (barnevoldsundersøkelsesloven). Regjeringen har etablert undersøkelsesordningen i Statens helse-tilsyn (Helsetilsynet). Rammene for Helsetilsynets arbeid vil fremgå av lovforslaget.

Etableringen av en undersøkelsesordning er et av flere tiltak som inngår i regjeringens opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028). Formålet med å etablere en undersøkelsesordning i Helsetilsynet er å bidra til å identifisere systemsvikt og lærings- og forbedringspunkter i offentlige virksomheters arbeid for å forebygge drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn. Gjennom undersøkelse av alvorlige saker skal Helsetilsynet særlig avklare om det foreligger svikt eller andre kritikkverdige

forhold på systemnivå i en eller flere offentlige virksomheter og i samhandlingen mellom offentlige virksomheter. Undersøkelsesordningen må ses i sammenheng med regjeringens helhetlige innsats for å forebygge vold og overgrep mot barn.

Undersøkelsesordningen blir en ny oppgave i Helsetilsynets ordinære ansvarsportefølje, og er altså ikke et eget rettssubjekt eller organ plassert i Helsetilsynet. Undersøkelse av saker etter lovforslaget krever andre tilnærminger og metoder enn tilsynsoppgaver.

Departementet foreslår å samle reguleringen av undersøkelsesordningen i Helsetilsynet i en egen lov. Lovforslaget inneholder blant annet bestemmelser om formål, hvilke saker som kan undersøkes, oppgaver, meldeplikt for politiet og statsforvalteren, tilgang til opplysninger, taushetsplikt, supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger, samt et forbud mot at opp-

lysninger Helsetilsynet mottar kan brukes som bevis i senere straffesaker og forbud mot sanksjoner fra arbeidsgiver. Det foreslås å lovfeste at Helsetilsynet ikke kan instrueres i faglige spørsmål i sitt arbeid etter denne loven.

Loven søker å balansere flere prinsipielt viktige hensyn. På den ene siden hensynet som ligger til grunn for lovens formål om å bidra til å identifisere systemsvikt og lærings- og forbedringspunkter i offentlige virksomheters arbeid for å forebygge drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn. Dette er et formål av stor samfunnsmessig betydning. For å bidra til å oppnå dette formålet er det viktig at Helsetilsynet har de nødvendige rettslige virkemidlene, blant annet at de gis tilgang til taushetsbelagte opplysninger. På den annen side er staten forpliktet til å ivareta andre viktige rettsstatsprinsipper nedfelt i Grunnloven og menneskerettskonvensjoner, som blant annet vernet mot selvinkriminering, vernet mot at lover gis tilbakevirkende kraft, retten til privatliv og prinsippet om uskyldspresumsjonen. Lovforslaget bygger på avveininger mellom disse prinsipielt viktige hensynene, og gir bestemmelser for å verne om de ulike hensynene og begrense inn-

grepet i rettighetene. For å verne personopplysningene etter overlevering til Helsetilsynet, foreslås regler om taushetsplikt for de som utfører tjeneste eller arbeid for Helsetilsynet etter denne loven, krav til anonymisering av Helsetilsynets rapporter og forbud mot bruk av opplysningene i en senere straffesak.

Lovforslaget inneholder de mest nødvendige bestemmelsene for oppstart av arbeidet. Siden ordningen er ny, mener departementet den må få virke i praksis før det vurderes om det eventuelt er behov for ytterligere regulering. Departementet vil derfor evaluere undersøkelsesordningen etter at den har vært virksom i noen år.

I høringsnotatet benyttet departementet uttrykkene «Statens helsetilsyns undersøkelsesordning» og «Helsetilsynets undersøkelsesordning». Undersøkelsesordningen er en ny oppgave for Helsetilsynet og ikke et eget organ. I proposisjonen ellers brukes formuleringene «Statens helsetilsyn» eller «Helsetilsynet». I forslag til lovtekst brukes «Statens helsetilsyn». Uttrykket «undersøkelsesordning» benyttes når det er snakk om en mer overordnet omtale av ordningen.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Omfang og konsekvenser av vold, overgrep og omsorgssvikt

De fleste barn og unge i Norge har gode oppvekstvilkår. Samtidig viser ulike undersøkelser og statistikk fra politi og barnevern at en god del barn i Norge blir utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt. Vold og overgrep mot barn er alvorlig kriminalitet og et alvorlig samfunns- og folkehelseproblem.

NOVAs undersøkelse *Vold og overgrep mot barn og unge. Omfang og utviklingstrekk 2007–2023* (NOVA Rapport 11/2023) viser at omtrent én av seks av de som deltok hadde opplevd minst ett tilfelle av fysisk vold fra en forelder i løpet av livet. Jenter er noe mer utsatt enn gutter. I undersøkelsen rapporterte flest om mildere fysisk vold. Sju prosent oppga å ha blitt utsatt for minst én form for grov vold fra minst en forelder.

NKVTS' undersøkelse *Ungdoms erfaringer med vold og overgrep i oppveksten. En nasjonal undersøkelse av ungdom i alderen 12-16 år* (NKVTS, Rapport 4/2019 - UEVO-studien) viser at én av fem har opplevd fysisk vold i oppveksten, som for eksempel lugging, klyping, eller klaps med flat hånd. Undersøkelsen viser videre at omkring én av 20 har opplevd alvorlig fysisk vold som å bli sparket, slått med en hard gjenstand eller banket opp. Gutter og jenter rapporterer like mye fysisk vold, men flere jenter enn gutter rapporterer å ha opplevd psykisk vold. Jentene rapporterer også om langt flere seksuelle overgrep og krenkelser enn guttene.

Statistikk fra SSB viser at antall anmeldte saker til politiet om vold, mishandling og seksuallovbrudd mot barn varierer fra år til år. I 2023 var det 11 344 anmeldelser hvor fornærmede var under 18 år. Når det gjelder mishandling i nære relasjoner var det 2 630 anmeldelser hvor fornærmede var under 20 år i 2023. Mørketallene antas å være store, ettersom mange voldstilfeller verken avdekkes eller anmeldes. Mange voldsutsatte barn forteller ikke om det de har opplevd, eller det kan gå mange år før de våger å fortelle om det.

Barn og unge kan oppleve ulike former for vold, som f.eks. fysisk vold, psykisk vold og seksu-

ell utnyttelse og overgrep. Vold mot barn kan ha en digital dimensjon. Barn kan også bli utsatt for æresrelatert drap og vold. Æresrelatert vold kan omfatte flere handlinger som negativ sosial kontroll og tvangsekteskap, men også andre voldsuttrykk som nedverdigelser, trusler, utstøtelse og annen psykisk vold. Ofte opplever voldsutsatte ulike former for vold i kombinasjon.

Noen barn kan ha større risiko enn andre for å bli utsatt for vold og overgrep. UEVO-studien fra 2019 viser at ungdom som enten har vokst opp i en familie der det er brudd i familierelasjoner, der økonomien er dårlig eller der foreldrene har hatt vansker med rusmiddelbruk eller psykisk helse, i større grad har erfaringer med vold og overgrep. Tilsvarende gjelder der familien har innvandrerbakgrunn. Undersøkelser viser også at barn med funksjonsnedsettelse kan være mer risikoutsatt for vold enn andre barn, jf. rapporten *Barn, ungdom og koronakrisen* (NKVTS, Rapport 2/2020). Saminor 2, som er en helse- og levekårsundersøkelse i områder med en fleretnisk bosetting, viser at samiske kvinner og menn rapporterer om betydelig mer vold i barndommen sammenlignet med ikke-samiske kvinner og menn, jf. artikkelen *Intimate partner violence and its association with mental health problems: The importance of childhood violence – The SAMINOR 2 Questionnaire Survey* i *Scandinavian journal of public health*, 50(8), 1179–1191 av Eriksen, A. mfl. (2021).

Barnets alder er av betydning for risiko for vold. Kripes' rapport *Alvorlig vold mot små barn* fra 2019, med en gjennomgang av 90 straffesaker om alvorlig vold mot barn under fire år, viser at over halvparten av barna var fem måneder eller yngre da saken ble avdekket. Spedbarnsgråt, helseproblemer hos barnet, lite søvn, flerlinger, arbeidsløshet, rusmiddelbruk og psykiske lidelser blir løftet fram som noen av risikofaktorene for utøvelse av vold mot de aller minste. Små barn er særlig sårbare og har ingen eller svært liten evne til å motsette seg voldshandlinger. De har heller ikke språkferdigheter til å fortelle om hva som er skjedd. De er derfor helt avhengige av foreldre eller andre omsorgspersoner for beskyttelse. Når det gjelder drap på barn viser Kripes' drapsover-

sikt at to barn ble drept i 2023. I perioden 2013–2022 ble totalt 23 barn drept. Det utgjør åtte prosent av drapsofrene i denne perioden.

Statistikk fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) viser at barnevernstjenestene fikk 52 413 bekymringsmeldinger i 2023. De fleste meldingene fører til at barnevernet setter i gang en undersøkelse, og over en tredjedel av undersøkelsene fører til tiltak fra barnevernstjenesten. I løpet av 2023 fikk 43 954 barn og unge ett eller flere tiltak fra barnevernet. Barnevernstjenesten hadde i løpet av 2023 omsorgsansvaret for totalt 7 772 barn, som tilsvarer om lag 18 prosent av alle barn som mottar tiltak fra barnevernet. Barnevernstjenesten undersøker mange saker i løpet av et år hvor det er bekymring om vold og overgrep. I løpet av 2023 mottok barnevernstjenesten blant annet 8 943 meldinger med bekymring om at barn var vitne til vold i hjemmet og 6 147 bekymringsmeldinger om at barnet selv var utsatt for fysisk mishandling. Vold i hjemmet og at barnet selv er utsatt for fysisk mishandling er oppgitt som årsak til tiltak i henholdsvis 1 783 og 1 003 saker.

Vold skaper utrygghet, kan gi helseutfordringer og tap av velferd, og begrenser den enkeltes livsutfoldelse og mulighet for en aktiv samfunnsdeltakelse. Den kjente amerikanske ACE studien (*The Adverse Childhood Experience study*) viser at det er en klar sammenheng mellom negative barndomserfaringer og problemer i voksen alder. Det vil si at jo flere negative barndomserfaringer en har, jo større blir sannsynligheten for at man får sosiale og helserelaterte problemer i voksen alder. Eksempler på belastende barndomserfaringer i denne studien er fysiske og seksuelle overgrep, omsorgssvikt og å vokse opp med rusmisbruk eller psykisk lidelse hos foreldre (Edwards W. J. mfl. (2003)).

I ytterste konsekvens kan barn bli drept eller påført livslange invalidiserende skader på grunn av vold, overgrep eller alvorlig omsorgssvikt. I tillegg til store personlige konsekvenser for barn og familier som utsettes for vold, overgrep og omsorgssvikt, så er de samfunnsøkonomiske konsekvensene også store, jf. rapporten *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av omsorgssvikt og vold mot barn* (Vista Analyse 2017) og rapporten *Samfunnskostnader av vold i nære relasjoner* (Menon Economics, Rapport 15/2023).

2.2 NOU 2017: 12 Svikt og svik

Barnevoldsutvalget ble oppnevnt i 2015 for å gjennomgå alvorlige saker der barn og ungdom har

vært utsatt for grov vold, seksuelle overgrep og alvorlig omsorgssvikt. Hensikten var å identifisere eventuell systemsvikt i det offentlige tjenesteapparatets håndtering av sakene, som hadde bidratt til at krenkelsene mot barna ikke var blitt forebygget eller avdekket på et tidlig nok tidspunkt. Utvalget skulle også vurdere om det var hensiktsmessig å etablere en permanent undersøkelseskomisjon. Utvalget avga sin utredning NOU 2017: 12 *Svikt og svik – Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt* den 22. juni 2017.

Utvalget undersøkte til sammen 20 særlig alvorlige saker der barn hadde blitt utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt. Et viktig funn i Barnevoldsutvalgets utredning var at i de fleste sakene utvalget gjennomgikk mottok de utsatte barna eller familien oppfølging fra flere offentlige tjenester uten at det ble fanget opp hva som foregikk. Mye av svikten som ble avdekket innebar brudd på lover, forskrifter og retningslinjer. En fremtredende svikt var at mange tjenester unnlot å snakke med barna selv for å undersøke mulig mishandling. Gjennomgangen av sakene viste samtidig at sviktende samarbeid og samordning innenfor en og samme virksomhet og mellom tjenester var årsaken til at det sviktet i mange situasjoner.

Utvalgets flertall mente at det burde opprettes en fast undersøkelsesordning for gjennomgang av alvorlige saker der barn dør eller har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep eller omsorgssvikt, og at ordningen bør være underlagt Barne- og likestillingsdepartementet. Hensikten med undersøkelsene burde etter utvalgets syn være å utrede hendelsesforløp, årsaksfaktorer og årsakssammenhenger på tvers av sektorer og tjenester for å bidra til læring og forebygging av fremtidige hendelser.

Utvalgets flertall mente at eksisterende ordninger ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til læring. Utvalget viste til at tilsynsmyndighetenes gjennomgang i stor grad begrenser seg til å se på avvik og lovbrudd i tjenestene, inkludert en vurdering av om tjenestene er forsvarlig og til barnets beste. Systemsvikt og bakenforliggende årsaksforhold belyses i liten grad gjennom disse prosessene. Utvalgets flertall mente videre at det vil være viktig at organet kan se på flere sektorer i sammenheng og ha et tverrfaglig og helhetlig perspektiv. Utvalget fremhevet at undersøkelsesordningen bør vurdere årsaksforhold som knytter seg til lovgivning og overordnende myndigheters vedtak om organisering og ressursdisponering, og at organet også kan se på tilsynsmyndighetenes rolle.

Utvalgets *mindretall* (ett medlem) var enig i at det er et stort behov for å styrke og forbedre granskningen av saker der barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt. Medlemmet var usikker på om en permanent undersøkelsesordning vil kunne bidra til læring, til å få frem gode forebyggende tiltak og endring i praksis i større og bedre grad enn eksisterende instanser. Medlemmet mente det sentrale og

viktigste ville være å satse på en forsterkning og utbedring av allerede etablerte ordninger. Medlemmet mente at hensynet til læringseffekt taler for at tilsynsmyndighetene må bli bedre rustet til å føre tilsyn og undersøke de mest alvorlige sakene.

Barnevoldsutvalget anbefalte at undersøkelsesorganet opprettes som en seksårig prøveordning, og at det bør evalueres hvordan den virker.

3 Andre undersøkelsesordninger og tilsynsmyndigheter

3.1 Undersøkelsesordninger

3.1.1 Innledning

I utarbeidelsen av lovforslaget har departementet særlig sett hen til reguleringen og organiseringen av andre undersøkelsesordninger og kommisjoner med lignende eller tilstøtende tematikk. Nedenfor gis en kort omtale av Statens undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten og Statens kommisjon for partnerdrap. Den svenske ordningen for «utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall» omtales også. Ved utarbeidelsen av lovforslaget er det også sett hen til erfaringer fra midlertidige lover om informasjonstilgang mv., blant annet lov 27. mai 2016 nr. 13 om informasjonstilgang m.m for Barnevoldsutvalget og lov 12. april 2024 nr. 16 om informasjonstilgang m.m for utvalget som skal granske utenlandsadopsjoner til Norge.

3.1.2 Statens undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten

Statens undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten (Ukom) skal undersøke alvorlige hendelser og andre alvorlige forhold for å bedre pasient- og brukersikkerheten i helse- og omsorgstjenesten. Ukom er regulert i lov om Statens undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten.

Ukom utreder hendelsesforløp, årsaksfaktorer og årsakssammenhenger. Funnene skal bidra til læring og forebygging av alvorlige hendelser. Ukom er et forvaltningsorgan administrativt underlagt Helse- og omsorgsdepartementet, men utfører sine oppgaver uavhengig og selvstendig. Ukom kan ikke instrueres i faglige spørsmål.

Ukom skal ikke ta stilling til sivilrettslig ansvar eller strafferettslig skyld, og har heller ikke myndighet til å gi pålegg eller ilegge reaksjoner eller sanksjoner overfor virksomheter eller personell i helse- og omsorgstjenesten. Enhver har plikt til å forklare seg for undersøkelseskommisjonen om opplysninger som kan være av betydning for undersøkelsen, uten hensyn til taushetsplikten.

De som utfører tjeneste eller arbeid for undersøkelseskommisjonen, er pålagt en streng taushetsplikt om det de får kjennskap til under utførelsen av sitt arbeid.

Alle virksomheter som yter helse- og omsorgstjenester, har plikt til å varsle Ukom og Helse-tilsynet om alvorlige hendelser. I tillegg er pasienter, brukere og pårørende gitt en rett til å varsle om alvorlige hendelser i helse- og omsorgstjenesten. Kommisjonen avgjør selv om undersøkelse skal iverksettes, tidspunktet for og omfanget av undersøkelsen samt hvordan den skal gjennomføres. Når undersøkelseskommisjonen har undersøkt en alvorlig hendelse skal kommisjonen utarbeide en rapport. Rapporten skal inneholde en redegjørelse for hendelsesforløpet i saken og en vurdering av årsaksforholdene. Rapporten skal også inneholde kommisjonens ev. tilrådinger om tiltak for å forebygge liknende hendelser i fremtiden.

3.1.3 Partnerdrapskommisjonen

Regjeringen har opprettet en fast og faglig uavhengig kommisjon for partnerdrap. For partnerdrapskommisjonen er det valgt en organisasjonsmodell som innebærer et eget sekretariat ved Sivilrettsforvaltningen (SRF) med et mindre antall fast ansatte med særskilt kompetanse i undersøkelsesmetodikk. Videre vil leder av kommisjonen og kommisjonsmedlemmer inngå vervavtaler med SRF.

Justis- og beredskapsdepartementet fremmet 22. november 2024 Prop. 30 L (2024–2025) *Lov om Statens kommisjon for partnerdrap*, jf. Innst. 142 L (2024–2025). Loven trådte i kraft 1. april 2025. Formålet med loven å bidra til økt fenomenkunnskap om partnerdrap og partnervold i offentlig virksomhet og til å identifisere forbedringspunkter i forebyggingen av partnerdrap og partnervold gjennom undersøkelser av offentlige instansers arbeid i saker forut for partnerdrap og partnervold med dødsfølge. Loven gir blant annet regler om kommisjonens organisering, oppgaver og innhenting av opplysninger. Det fremgår av loven at kommisjonen i utførelsen av sine oppgaver skal

være uavhengig, og at den ikke kan instrueres i faglige spørsmål. Kommisjonen skal ikke ta stilling til sivilrettslig ansvar eller strafferettslig skyld.

Hvilke saker kommisjonen kan undersøke er uttømmende regulert i loven. Kommisjonen skal også kunne undersøke saker fra før lovens ikrafttredelse. For å sikre at kommisjonen gjøres kjent med aktuelle saker, pålegges politiet en plikt til å varsle om saker som omfattes av kommisjonens mandat å undersøke. Varslingsplikten inntreffer i det straffesaken er endelig avgjort, og politiet pålegges en plikt til å låne ut straffesakens dokumenter til kommisjonen, med nærmere angitte unntak.

Det følger av loven at «enhver» vil kunne utlevere opplysninger til kommisjonen uten hinder av taushetsplikt. Opplysninger som noen har fått tilgang til i forbindelse med oppdrag som forsvarer i straffesak, kan likevel ikke utleveres med mindre den som har krav på hemmelighold, samtykker. Kommisjonen skal ved iverksettelse av undersøkelser underrette aktuelle offentlige og private instanser, gjerningspersonen og nærmeste pårørende til den avdøde. Også andre som kan tenkes å opplyse saken kan underrettes. I underretningen kan det anmodes om utlevering av opplysninger. Opplysninger kommisjonen mottar skal ikke kunne brukes som bevis i en senere straffesak eller sivil sak.

3.1.4 Erfaringer fra Sverige

Sverige har en egen undersøkelsesordning som er lagt til Socialstyrelsen. Ordningen er regulert i Lag (2007:606) *om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall* og av Förordningen (2007:748) *om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall*.

Socialstyrelsen skal undersøke tilfeller der barn er blitt drept eller utsatt for grov vold. Formålet med utredningene er å identifisere svikt når det gjelder samfunnets evne til å beskytte barn og voksne mot vold og overgrep fra nærstående eller tidligere nærstående personer. Utredningen skal gi regjeringen grunnlag for beslutninger om tiltak. Målet er å forebygge at barn tar skade eller at voksne utsettes for vold eller overgrep av nærstående eller tidligere nærstående.

Socialstyrelsens undersøkelser blir utført etter at de har mottatt melding fra påtalemyndigheten eller politiet. Påtalemyndigheten og politiet har plikt til å varsle Socialstyrelsen om tilfeller som dekkes av loven. Plikten inntreffer når det foreligger rettskraftig dom i de saker det tas ut tiltale i, og når politi eller påtalemyndighet henlegger en

forundersøkelse, f.eks. på grunn av at den mistenkte har dødd eller ikke kan straffes. Socialstyrelsen kan ikke starte en undersøkelse med mindre slik melding er mottatt. I 2012 ble ordningen utvidet til å inkludere voksne som utsettes for dødelig vold av nærstående. Ordningen fikk etter hvert kritikk for å være for begrenset i sitt handlingsrom, samt for å ha svake analyser, hvilket førte til at loven ble revidert i 2019. Som følge av lovendringen ble ordningen utvidet fra 1. januar 2019, og den omfatter nå i tillegg saker om forsøk og forberedelse til drap eller vold (Regeringskansliet, 2018).

Når det gjelder barn, skal en utredning gjennomføres når et lovbrudd har blitt begått mot barn og det finnes grunn til å tro barnet har hatt behov for beskyttelse når:

- Barnet har dødd på grunn av lovbruddet.
- Barnet har vært utsatt for alvorlig mishandling eller svært alvorlig mishandling av en nærstående eller tidligere nærstående person.
- Lovbruddet utgjør forsøk, forberedelse eller sammensvergelse om mord eller drap eller forsøk eller forberedelse til barnedrap.
- Lovbruddet utgjør forsøk, forberedelse eller sammensvergelse om alvorlig mishandling eller svært alvorlig mishandling, og er begått av en nærstående eller tidligere nærstående person.

For at Socialstyrelsen skal gjennomføre en utredning må barnet ha hatt behov for beskyttelse, jf. Prop. 2006/07: 108 *Utredningar avseende barn som har avlidit i anledning av brott m.m.* s. 61. I utredningen innhentes journaler, beslutninger og annen dokumentasjon fra ulike aktører som er relevante for utredningen. Dette kan handle om dokumenter fra helse- og sosialtjenestene, politiet eller skolen. Hendelsesforløpet klarlegges, med fokus på den utsattes og gjerningspersonens kontakt med myndighetene. Flere offentlige tjenestestanser har opplysningsplikt til Socialstyrelsen. Saken analyseres av en gruppe som kan bestå av både interne eksperter fra Socialstyrelsen og eksterne eksperter fra andre myndigheter.

Det fremgår av loven at statlige forvaltningsmyndigheter som gjennomfører tilsyn med virksomheter som berøres av utredningen eller der deres ansvarsområde berøres av en utredning, etter begjæring fra utredningsmyndigheten skal bistå utredningsmyndigheten gjennom å stille eksperter til disposisjon. Det fremgår også at Statlige forvaltningsmyndigheter, med unntak av Riksdagens ombudsmann, Riksrevisjonen eller Justitiekanslern, bør gjennomføre tilsyn eller

internt tilsyn av virksomheter som berøres av en utredning etter denne loven.

Funnene fra undersøkelsene blir utgitt i egne rapporter annet hvert år. I tråd med lovens formål skal ikke Socialstyrelsen tillegge skyld eller ansvar i utredningen. Det skal heller ikke være mulig å identifisere personer som omtales i utredningsmaterialet. Den siste rapporten ble publisert i januar 2024.

I rapporten vises det til noen utfordringer med den svenske ordningen. Blant annet så er det en vedvarende utfordring at påtalemyndigheten og politiet ikke følger godt nok opp varslingsplikten de har. Det vises også til at over halvparten av de innkomne varslene ikke oppfyller kriteriene i loven for at en utredning skal kunne gjennomføres. Disse sakene har ofte handlet om yngre barn som har hatt alvorlige skader, men hvor det ikke har vært mulig å fastslå hvordan skadene har oppstått eller hvem som har forårsaket dem. I andre tilfeller har det handlet om ulykkestilfeller, selvmord eller sykdom eller så har gjerningspersonen blitt dømt for lovbrudd som ikke omfattes av lovgivningen. Socialstyrelsen snakker per i dag ikke med de berørte selv, i sakene som utredes.

Socialstyrelsen ser mer fordeler enn ulemper ved at det må foreligge rettskraftig dom før en undersøkelse kan starte. De viser til at det er lettere å få tilgang på opplysninger og dokumenter, undersøkelsene forstyrrer ikke etterforskningen og det er klarlagt hvem som har begått lovbruddet slik at man slipper å innhente informasjon om personer som kun er mistenkt for et lovbrudd. Socialstyrelsen erkjenner at det er en fordel at det ikke går for lang tid før en undersøkelse igangsettes med hensyn til sakens aktualitet. De viser imidlertid til at det i Sverige ofte er raske rettsprosesser i saker som omhandler alvorlig vold mot barn. Socialstyrelsen har hittil i stor grad basert sine analyser på skriftlige dokumenter.

3.2 Relevante tilsynsmyndigheter

3.2.1 Innledning

Tilsynsmyndighetene har også en sentral rolle når det gjelder å undersøke alvorlige saker eller handlinger mot barn hvor offentlige tjenester kan ha sviktet for å dra lærdom av feil. Nedenfor omtales derfor kort relevante tilsynsmyndigheter når det gjelder vold og overgrep mot barn.

Statlig tilsyn er å føre kontroll med tjenestenes oppfyllelse av plikter som er pålagt i lov eller i medhold av lov. Formålet med statlig tilsyn er noe

ulikt definert i de ulike særlovene, men kort oppsummert er formålet å bidra til å styrke sikkerheten og kvaliteten i tjenestene, ivareta befolkningens rettssikkerhet og befolkningens tillit til tjenestene og personell.

3.2.2 Statens helsetilsyn

Statens helsetilsyn (Helsetilsynet) er faglig uavhengig og har det overordnede tilsynsansvaret med sosiale tjenester i Nav, barnevern, helse- og omsorgstjenester, folkehelsearbeid og for omsorgen med enslige mindreårige som bor i asylmottak. Helsetilsynet er overordnet myndighet både for tilsyn og for klager som gjelder manglende oppfyllelse av rettigheter, og utøver myndighet i samsvar med det som er bestemt i lover og forskrifter.

Statsforvalteren utfører hovedtyngden av tilsyn på Helsetilsynets ansvarsområder, men Helsetilsynet utfører noe tilsynsaktivitet selv. Alvorlige hendelser i helse- og omsorgstjenesten skal varsles til Helsetilsynet, jf. helsetilsynsloven § 6. Helsetilsynet kartlegger hendelsen det varsles om for å identifisere tegn på svikt eller mistanke om uforsvarlige forhold. I noen av sakene foretar Helsetilsynet stedlige tilsyn hos virksomheten. Formålet med varselordningen er å identifisere uforsvarlige forhold raskere, slik at forholdene rettes opp og at ordningen dermed bidrar til økt pasientsikkerhet.

Helsetilsynet behandler også tilsynssaker mot helsepersonell, og kan ilegge helsepersonell administrative reaksjoner etter helsepersonelloven kapittel 11. Videre kan Helsetilsynet gi pålegg om retting eller stenging av virksomheter i helse- og omsorgstjenesten, jf. helsetilsynsloven § 8. Helsetilsynet er også klageinstans over pålegg som statsforvalter gir etter barnevernsloven § 17-5 og til sosiale tjenester i Nav etter kommuneloven § 30-4.

Tilsynsaktiviteter skal settes inn der sannsynligheten for svikt er stor og hvor svikten kan gi alvorlige konsekvenser for pasienter, barn og brukere. En viktig del av samfunnsoppdraget er å bidra til læring og forbedring. Helsetilsynet skal bidra til kvalitet og sikkerhet i tjenestene gjennom god overordnet faglig styring av statsforvalterens tilsyn og behandling av rettighetsklager. Virksomhetsansvaret står sentralt i flere av tilsynsmyndighetens aktiviteter. Det er virksomhetens ansvar å rette opp forholdene når tilsynet avdekker lovbrudd. Tilsynsmyndigheten følger opp virksomheten til dette arbeidet er sluttført. Tilsynserfaringer er viktige i lærings- og forbedringsøyemed og disse blir spredd til aktuelle fagmiljø, bruker-

organisasjoner, utdannings- og forskningsmiljø, departement, direktorat mv. Formidling av tilsynserfaringer er en måte å redusere risiko for at alvorlige hendelser skal skje igjen.

Helse- og omsorgsdepartementet er oppdragsdepartementet for Helsetilsynet, og koordinerer arbeidet med tildelingsbrev og instruks. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet gir oppdragene sine gjennom Helse- og omsorgsdepartementet for tilsyn innen sosiale tjenester, barnevern og enslige mindreårige i asylmottak.

Helsetilsynet har blant annet som fast oppgave gjennom tildelingsbrevet å sørge for jevnlig eller årlig analyse av tilsynserfaringer og alvorlige tilsynsfunn og sammenfatte disse i en systematisk oversikt over funn fra gjennomførte tilsynsaktiviteter i barnevernet. Helsetilsynet skal særlig gjennomgå de alvorligste hendelsene med en tverrfaglig tilnærming, og gi anbefalinger som kan bidra til forbedring og kvalitetsutvikling i barnevernet.

3.2.3 Statsforvalteren

Statsforvalteren fører tilsyn på sentrale velferdsområder både på kommunalt og statlig nivå. Dette omfatter:

- statlig og kommunalt barnevern
- familieverntjenesten
- kommunenes krisesentertilbud
- kommunen som barnehagemyndighet og i særlige tilfeller enkeltbarnehager
- offentlige grunnskoler, videregående opplæring og voksenopplæringstilbud
- kommunale helse- og omsorgstjenester
- spesialisthelsetjenesten, inkludert somatiske tjenester og psykisk helsevern
- kommunale sosiale tjenester i Nav
- omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak

Hvert år gjennomfører statsforvalteren landsomfattende tilsyn på utvalgte områder hvor Helse-

tilsynet er overordnet tilsynsmyndighet. I tillegg initierer og gjennomfører statsforvalteren egne forebyggende planlagte tilsyn med tema og innretning de selv har valgt. Statsforvalteren behandler også tilsynssaker på helse-, barnevern- og sosialtjenesteområdet. Statsforvalteren gjennomfører også felles nasjonalt tilsyn med offentlige skoler sammen med Utdanningsdirektoratet. Videre er statsforvalteren klageinstans på enkeltvedtak etter blant annet pasient- og brukerrettighetsloven § 7-2, barnevernsloven §§ 12-9 og 10-14, sosialtjenesteloven § 47 og opplæringsloven § 29-1. Samlet gir dette statsforvalterne god oversikt over tilstanden i tjenestene.

3.2.4 Tilsynsansvar på barnehage- og opplæringsfeltet

Utdanningsdirektoratet (Udir) forvalter opplæringsloven, privatskoleloven og barnehageloven med forskrifter. Udir har ansvar for at det blir ført tilsyn med landets offentlige og private skoler. Tilsynet med offentlige og private skoler retter seg mot skoleeier. For offentlige skoler er dette kommunen og fylkeskommunen.

I praksis er det direktoratet som fører tilsyn med de private skolene, mens det er statsforvalteren som fører tilsyn med de offentlige skolene.

Kommunen fører tilsyn med at barnehager, både private og kommunale, drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter, jf. barnehageloven § 53. Udir fører tilsyn med at private barnehager drives i samsvar med bestemmelsene i kapittel V med forskrifter og § 9 om internkontroll for å sikre at kravene i kapittel V med forskrifter følges, jf. barnehageloven § 56. Statsforvalteren fører tilsyn med lovligheten av kommunens og fylkeskommunens oppfyllelse av plikter, jf. barnehageloven § 54, og kan i særlige tilfeller føre tilsyn med barnehager, jf. barnehageloven § 55.

4 Om undersøkelsesordningen

4.1 Behovet for en undersøkelsesordning

Omfanget av vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn gir grunn til bekymring. Utfordringsbildet må møtes med virksomme tiltak. Statlige myndigheter har et ansvar for å iverksette tiltak som kan bidra til å forebygge og forhindre at barn utsettes for vold og overgrep og i verste fall blir drept. En undersøkelsesordning for å granske offentlige virksomheters arbeid i saker der barn er utsatt for alvorlig handlinger, er et viktig verktøy for å identifisere årsaker til systemsvikt. Undersøkelsene kan bidra til læring i tjenestene og til å forebygge at nye overgrep skjer.

Tilsynsmyndighetene sørger for gjennomgang av hendelser innenfor et bestemt fagområde eller innenfor en bestemt sektor, og ser i mindre grad på samhandling og samarbeid mellom tjenester og sektorer. I alvorlige saker vil ofte flere instanser ha vært inne i saken, for eksempel barnevern, barnehage, skole, familievern, helse- og omsorgstjenester, sosiale tjenester i Nav, politi og tjenester for nyankomne flyktninger og innvandrere. Manglende informasjonsdeling og svikt i samarbeidet og samordningen mellom tjenester er en sentral og gjennomgående utfordring i volds-sakene som fører til at barn ikke får den hjelpen de har behov for. Dagens systemer for tilsyn er ikke innrettet for å fange opp kompleksiteten og det tverrsektorielle preget som ofte kjennetegner slike saker.

Flere offentlige utredninger og rapporter avdekket svakheter ved gjeldende tilsynsordninger når det gjelder å vurdere det helhetlige tilbudet til barn som har behov for bistand fra flere tjenester, jf. blant annet NOU 2023: 24 *Med barnet hele vegen – Barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit*, NOU 2023: 7 *Trygg barndom, sikker fremtid – Gjennomgang av rettsikkerheten for barn og foreldre i barnevernet*, NOU 2017: 12 *Svikt og svik – Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt* og rapporten *Tilsynsaktiviteter på barnevernsområdet – en sammenstilling og analyse av tilsynserfaringer og tilsynsfunn i 2022 og 2023* (Helsetilsynet, Rap-

port 4/2024). Det pekes blant annet på at tilsynet statsforvalteren fører er for sektorisert, og ikke i tilstrekkelig grad vurderer forsvarligheten i barnets helhetlige tilbud. Samhandling mellom tjenestene er i liten grad gjenstand for tilsyn eller annen tilsynsmessig oppfølging i dag. Videre pekes det på at tilsynsmyndighetene innenfor en sektor kontrollerer at kravene i lovgivningen overholdes. Politiets etterforskning er i stor grad avgrenset til å avklare om et straffbart forhold finner eller har funnet sted, og i tilfelle hvor, når og hvem som er ansvarlig, og ikke bakenforliggende faktorer som kan ha medvirket til hendelsesforløpet. Verken statsforvalteren eller Helsetilsynet har myndighet eller i oppgave å føre tilsyn med politiets arbeid i voldssakene.

Det har vært et vedvarende utfordringsbilde over tid som viser at etablerte tilsynsordninger i dagens system ikke er tilstrekkelig innrettet mot å avdekke svikt i samarbeidet og samordningen mellom tjenester eller sørge for læring og forbedring på tvers av tjenester og sektorer.

Det er iverksatt noen tiltak for å møte utfordringene om manglende samarbeid mellom ulike tjenester og manglende tverrsektorielt tilsyn. For å styrke oppfølgingen av utsatte barn og unge og deres familier er det gjort endringer i 14 velferdstjenestelover som forplikter de ulike tjenestene til å samarbeide med andre deler av tjenesteapparatet, dersom det er nødvendig for å gi brukeren et helhetlig og samordnet tilbud, jf. Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)* og Innst. 581 L (2020–2021). Endringene trådte i kraft 1. august 2022. Statsforvalteren har hjemmel til å føre tilsyn med samarbeidsbestemmelsene, noe som kan bidra til at statsforvalterne utvikler mer tverrsektorielle tilsyn. Lovendringene blir evaluert av NTNU Samfunnsforskning slik at en får kunnskap om effekten av endringene. I Delrapport 2 fra evaluering av endringer i velferdstjenestelovene, *Lovendringer møter kommunal hverdag* (NTNU Samfunnsforskning 2025) konkluderes det overordnet med at det er vanskelig å se at det så langt har skjedd vesentlige endringer i kjølvanet av lovendringene.

Ledere i utførende tjenester opplyser at det er gjennomført en del tiltak for å styrke samarbeid og samordning mellom tjenestene. Det de fleste ansatte og ledere peker på som hindring for samordning og samarbeid, er ressursutfordringer. Familiene forteller at de ikke opplever endringer i tjenesteapparatet etter de nye lovendringene.

Barne- og familiedepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet har i tildelingsbrev for 2025 gitt Helsetilsynet i oppdrag å jobbe for samordnet og tverrsektorielt tilsyn med lovpålagte oppgaver rettet mot barn som er mottaker av tjenester fra barnevernet og har eller har hatt behov for tjenester fra andre sektorer. Helsetilsynet skal videre utvikle metodikk for samordnet og tverrsektorielt tilsyn for bedre å belyse barns helhetlige behov og samlede tjenestetilbud når det er grunn til å tro at det har vært hjelpebehov fra flere sektorer. Helsetilsynet bes om en del av oppdraget om å vurdere om det oppstår andre hindringer i saker der barn oppholder seg i barnevernsinstitusjon enn for barn som mottar tjenester fra barnevernet for øvrig.

I tillegg til å arbeide for et mer tverrsektorielt tilsyn mener departementet at det er behov for en ordning for å undersøke alvorlige saker der barn blir drept eller utsettes for alvorlig vold, overgrep og omsorgssvikt, og som også kan undersøke flere sektorer enn Helsetilsynet kan i dag. En slik ordning bør ha et særlig fokus på å avklare om det foreligger svikt eller andre kritikkverdige forhold på systemnivå og i samhandlingen mellom offentlige virksomheter. Det er videre viktig at analyse og funn fra undersøkelsene bidrar til læring og forbedring på systemnivå som kan sette statlige og kommunale aktører bedre i stand til å bruke riktige virkemidler for å forebygge, avdekke og avverge alvorlige situasjoner der barn er utsatt.

En undersøkelsesordning kan se etter forklaringer og årsakssammenhenger som kan ligge såpass langt fra tjenestenes oppgaver i forbindelse med den alvorlige hendelsen, at forholdet ikke ville vært aktuelt å se på i en tilsynssak. Ved å se saker i sammenheng på tvers av tjenestemråder og tilsynsområder, kan en undersøkelsesordning bidra til å utvikle nye perspektiv og analyser for å forebygge systemsvikt. En fast undersøkelsesordning er etter departementets vurdering derfor nødvendig.

4.2 Plassering og organisering

Barne- og familiedepartementet har opprettet en undersøkelsesordning i Helsetilsynet fra 1.1.2025. Inntil ny lov er vedtatt, arbeider Helsetilsynet med en midlertidig ordning innenfor gjeldende juridiske rammer. Helsetilsynet kan ikke undersøke alle offentlige virksomheter og vil ikke ha full tilgang til all relevant informasjon i en sak før ny lov trer i kraft.

Helsetilsynet har, som overordnet tilsynsmyndighet på en rekke områder, god kompetanse om og kjennskap til tjenestetilbudet i kommunene, statlige tjenester og tilsyn, herunder statsforvaltnernes arbeid. Helsetilsynet har også erfaring med bred gjennomgang av alvorlige saker. Departementet viser blant annet til rapporten *Det å reise vasker øynene* (Helsetilsynet 2019) og rapporten *Gjennomgang av saker der barn med tilknytning til barnevernsinstitusjon har mistet livet* (Helsetilsynet, Rapport 3/2023).

Undersøkelsesordningen er en ny oppgave for Helsetilsynet, med eget formål og rammer som lovreguleres. Plasseringen innebærer en utvidelse av Helsetilsynets oppgaver, metoder og virkeområde. Departementets lovforslag legger ikke opp til at undersøkelsesordningen skal være et eget rettssubjekt. Arbeidet med undersøkelse av saker etter denne loven innebærer ikke ordinært tilsynsarbeid eller å utøve lovlighetskontroll. Formålet med undersøkelsene er å avdekke årsaksfaktorer, bakenforliggende forhold og hendelsesforløp av betydning for offentlige virksomheters arbeid for å forebygge drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn.

Undersøkelsene skal særlig avklare om det foreligger svikt og andre kritikkverdige forhold på systemnivå i en eller flere offentlige virksomheter og i samhandlingen mellom offentlige virksomheter. Dette skal bidra til lærings- og forbedringspunkter for å forebygge drap, vold, overgrep og omsorgssvikt.

For at Helsetilsynet skal kunne undersøke flere virksomheters arbeid på tvers av sektorer, vil det være behov for et bredere rettslig rammeverk enn det Helsetilsynet i dag har. Departementets lovforslag regulerer blant annet hvilke saker som kan undersøkes, hvilke virksomheter skal melde om saker og Helsetilsynets tilgang til taushetsbelagte opplysninger.

5 Høring og konsultasjon med Sametinget

5.1 Høringen

Barne- og familiedepartementet sendte 20. desember 2024 forslag til lov om undersøkelsesordning for drap og andre alvorlige saker om vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn mv. på høring. Høringsfristen var 31. januar 2025.

Høringsbrevet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Arbeidstilsynet
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Datatilsynet
Den rettsmedisinske kommisjon
Digitaliseringsdirektoratet
Diskrimineringsnemnda
Domstoladministrasjonen
Erstatningsnemnda for voldsofre
Folkehelseinstituttet
Helsedirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektorat
Konfliktrådene
Kontoret for voldsoffererstatning
Kriminalomsorgsdirektoratet
Kripos
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom)
Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)
Norsk pasientskadeerstatning (NPE)
Pasient- og brukerombudene
Personvernemnda
Politidirektoratet
Politidistriktene
Politiets sikkerhetstjeneste
Regjeringsadvokaten
Riksadvokatembetet
Riksrevisjonen
Sametinget
Sekretariatet for konfliktrådene
Sentralenheten for Barneverns- og helseneemnda

Sivilombudet
Statsforvalterne
Statsadvokatembetene
Statens barnehus
Statens helsetilsyn
Statens sivilrettsforvaltning
Statens undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten (Ukom)
Støttesentre for kriminalitetsutsatte
Sysselmasteren på Svalbard
Tilsynsrådet for advokatvirksomhet
Utdanningsdirektoratet
Utlendingsdirektoratet

Høyesterett
Lagmannsrettene
Tingrettene

Fylkeskommunene
Kommunene

Helseforetakene
Regionale helseforetak
Krisesentrene
Overgrepsmottakene

Kompetansesentre for rusfeltet (KORUS)
Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin (NKLM)
Nasjonal kompetansetjeneste for barn og unge med funksjonsnedsettelse (NKBUF)
Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)
Nasjonalt samisk kompetansesenter (NASAK)
Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge (NUBU)
Regionale kunnskapssentre for barn og unge (RKBU)
Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS)
Regionale kompetansesentre for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri
Regionsenter for barn og unges psykiske helse Øst og Sør (RBUP)

Samisk nasjonal kompetansetjeneste – psykisk helsevern og rus (SANKS)

Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning

Høgskolen i Innlandet

Høgskolen i Molde – Vitenskapelig høgskole i logistikk

Høgskolen i Østfold

Høgskulen i Volda

Høgskulen på Vestlandet

Nord Universitet

Nordlandsforskning

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)

OsloMet – storbyuniversitetet ved NOVA og NIBR

PolitiHøgskolen

Sámi alluskuvla – Samisk høgskole

Universitetet i Agder

Universitetet i Bergen

Universitetet i Oslo

Universitetet i Stavanger

Universitetet i Sørøst-Norge

Universitetet i Tromsø Norges arktiske universitet

Universitets- og høgskolerådet

VID vitenskapelige høgskole

Actis Rusfeltets samarbeidsorganisasjon
AFI

Advokatforeningen

Akademikerne

Alternativ til Vold

Amnesty Norge

Antirasistisk senter

Barn av rusmisbrukere, BAR

Barnevernspedagogene

Den norske kirke – Kirkerådet

Den katolske kirke i Norge

Den norske legeforening

Den norske tannlegeforening

DIXI ressursenter for overgrepsofsatte

Dommerforeningen

Elevorganisasjonen

Fafo

Fagforbundet

Fellesorganisasjonen (FO)

Forandringsfabrikken

Foreldreutvalget for barnehager

Foreldreutvalget for grunnopplæringen

Foreningen 2 Foreldre

Foreningen Mot Psykisk Vold

Frelesarmeen

FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)

Gatejuristen i Bergen

Gatejuristen i Kristiansand

Gatejuristen i Oslo

Gatejuristen i Stavanger

Gatejuristen i Tromsø

Gatejuristen i Trondheim

Hjelpekilden Norge

Hjelp meg stoppe volden

Hovedorganisasjonen Virke

Human-etisk forbund

Hvite Ørn

Islamic Cultural Centre Norway

Islamsk Råd Norge

Jordmorforeningen

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)

Juristforbundet

Jussbuss

Jussformidlingen i Bergen

Jusshjelpa i Nord-Norge

Kirkelige fellesråd

Kirkens bymisjon

Kirkens SOS ved Kirkelig ressursenter mot vold og overgrep

Kommunesektorens organisasjon (KS)

Krisesentersekretariatet

KUN Senter for kunnskap og likestilling

Kvinnefronten

Kvinnegruppa Ottar

Landsforeningen for barnevernsbarn

Landsforeningen for voldsofre

Landsforeningen mot seksuelle overgrep

Landsforeningen We Shall Overcome

Landsorganisasjonen i Norge (LO)

Landsgruppen av helsesykepleiere (NSF)

Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)

Likestilling, Integrering, Mangfold (LIM)

Likestillingssenteret på Hamar

Mannsforum

Mental Helse Norge

Mental helse ungdom

MiRA ressursenter for minoritetskvinner

Muslimsk Dialognettverk

Nasjonalforeningen for folkehelsen

NOK. Norge

NOK. og SMISO-sentrene

Norges Juristforbund

Norges Kristne Råd

Norges Kvinne- og familieforbund

Norges kvinnelobby

Norges Politilederslag i Parat

Norsk barne- og ungdomspsykiatrisk forening

Norsk barnevernlederorganisasjon (NOBO)

Lov om undersøkelser av offentlige virksomheters arbeid i saker om drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn
(barnevoldsundersøkelsesloven)

Norsk Barnevernssamband
Norsk fosterhjemforening
Norsk fengsels- og friomsorgsforbund
Norsk forening for kriminalreform – KROM
Norsk kvinnesaksforening
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
Norsk psykologforening
Norsk Rettsmedisinsk Forening
Norsk senter for barneforskning
(NOSEB ved NTNU)
Norsk sykepleierforbund
Norsk tjenestemannslag (NTL)
Norske kvinners sanitetsforening
Næringslivets Hovedorganisasjon
Organisasjonen mot offentlig diskriminering
Pinsebevegelsen i Norge
PION – Sexarbeidernes interesseorganisasjon
Politiets fellesforbund
Pro Sentret
Redd Barna
Reform – ressursenter for menn
Rusfeltets hovedorganisasjon
Roms råd
Røde Kors
Rådet for psykisk helse
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes
organisasjoner (SAFO)
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
Sex og politikk
Skeiv ungdom
Skeiv Verden
SNF-Sámi NissonForum
Spekter
Statsadvokatenes forening
Stiftelsen Rettferd for taperne
Stiftelsen Tryggere
Stine Sofies Stiftelse
Straffedes organisasjon i Norge
Thereses hus
Ungdom og fritid
Unge funksjonshemmede
Unio
Utsatt mann
Voksne for Barn
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Følgende instanser hadde realitetsmerknader til
høringen:

Justis- og beredskapsdepartementet

Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Datatilsynet

Folkehelseinstituttet
Helsedirektoratet
IMDi
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom)
Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)
Oslo Statsadvokatembeter
Pasient- og brukerombudet
Politidirektoratet
Politiet ved Innlandet politidistrikt
Politiet ved Kripos
Politiet ved Troms Politidistrikt
Politiet ved Vest Politidistrikt
Politiet ved Øst Politidistrikt
Riksadvokaten
Statens helsetilsyn
Statens undersøkelseskommisjon for helse- og
omsorgstjenesten (Ukom)
Statsforvalteren i Trøndelag
Statsforvalteren i Vestfold og Telemark
UDI

Rogaland fylkeskommune

Bamble kommune
Bærum kommune
Oslo kommune
Sandnes kommune
Sarpsborg kommune

Helse Midt-Norge, seksjon for psykisk helsevern
Østre Agder krisesenter

Nasjonalt kompetansesenter for legevaktsmedisin,
Norge
Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk
stress (NKVTS)
Nasjonalt samisk kompetansesenter, NASAK
Regionalt ressursenter om vold, traumatisk
stress og selvmordsforebygging (RVTS Midt)
Regionalt ressursenter om vold, traumatisk
stress og selvmordsforebygging (RVTS Øst)

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
(NTNU)

Advokatforeningen
Barn av rusmisbrukere
Barnevernsnettverket
Den norske legeforening
Den norske tannlegeforening
Felles organisasjonen (FO)
Fokus på barnevernet
Forandringsfabrikken
Foreningen Mot Psykisk Vold

Helsesykepleierne NSF
Hjelp meg stoppe volden
Kommunesektorens organisasjon (KS)
Krisesentersekretariatet
Landsforeningen for barnevernsbarn
Mannsforum
Mina & Mille Stiftelsen
Muslimsk dialognettverk
NHO Geneo
Privatperson Torjus Haugerud
Pårørendealliansen
Redd Barna
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
Stine Sofies Stiftelse

Følgende instanser meldte at de ikke hadde merknader:

Forsvarsdepartementet
Klima- og miljødepartementet
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Domstolsadministrasjonen
Oslo katolske bispedømme

Følgende instanser meldte at de ikke avgir høringsuttalelse:

Diskrimineringsnemnda
Høyesterett

5.2 Konsultasjon med Sametinget

Under den alminnelige høringen ba Sametinget om konsultasjon om departementets lovforslag. Departementet har på bakgrunn av dette gjennomført konsultasjon med Sametinget om lovforslaget. Sametinget fikk også mulighet til å komme med innspill til lovforslaget i den alminnelige høringen. Konsultasjonen har vært preget av konstruktiv og god dialog mellom departementet og Sametinget.

Sametinget har vært særlig opptatt av hvordan samiske barns rett til å bruke samisk språk i møte med Helsetilsynet kan tydeliggjøres i lovarbeidet, og spørsmålet om hvordan sikre at Helsetilsynet har samisk språk og kulturkompetanse i sitt møte med samiske barn. Videre har Sametinget vært opptatt av hvordan undersøke om samiske barns rett å bli betjent på samisk og med samisk kulturforståelse i hjelpetjenesten, kan ivaretas i undersøkelsene etter denne loven.

Det er oppnådd enighet i konsultasjonen med Sametinget og omtale av samiske rettigheter er innarbeidet i proposisjonen.

6 Grunnloven og internasjonale forpliktelser

6.1 Innledning

Ved utformingen av alminnelig lovgivning må staten holde seg innenfor de grensene som trekkes opp av Grunnloven og internasjonale menneskerettskonvensjoner.

Statlige myndigheter er forpliktet etter en rekke menneskerettighetsbestemmelser til å beskytte barn mot vold, overgrep og omsorgssvikt, og til å bistå og følge opp de barna som utsettes for dette.

De mest sentrale konvensjonene er FNs konvensjon om barnets rettigheter 20. november 1989 (barnekonvensjonen) som ble ratifisert av Norge 8. januar 1991, Den europeiske menneskerettskonvensjon 4. november 1950 (EMK) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter 16. desember 1966 (SP), som alle gjennomføres i norsk rett ved lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), jf. menneskerettsloven § 2. Konvensjonene skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3. Flere menneskerettigheter er også inntatt i Grunnlovens kapittel E, og slik gitt grunnlovsværn.

Det foreligger videre en rekke plikter etter Europarådets konvensjon om beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk (Lanzarotekonvensjonen), som trådte i kraft i Norge 1. oktober 2018 og Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen), som trådte i kraft i Norge 1. november 2017.

6.2 Barns rett til beskyttelse mot vold, overgrep og omsorgssvikt

I tillegg til de generelle menneskerettighetene som alle borgere har, er barn tilskrevet særskilte rettigheter blant annet etter Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen. Etter Grunnloven § 104 tredje ledd har barn rett til «vern om sin personlige integritet. Statlige myndigheter skal legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder

sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.» For både Grunnloven §§ 102 og 104 tredje ledd som beskytter retten til privatliv er vernet mot vold og overgrep innfortolket som en del av retten til vern om den enkeltes personlige integritet, jf. Dok. 16 (2011–2012) s. 193.

Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 2 slår fast at barn har rett til omsorg og beskyttelse, og at statene skal respektere rettighetene og forpliktelsene til foreldre, verger eller andre som har ansvaret for barn. Omsorgsbegrepet må tolkes vidt, slik at det omfatter både fysisk, materiell og mental omsorg. Rettighetene gjelder alle barn uten diskriminering av noe slag, jf. artikkel 2. Det følger av artikkel 3 at ved alle handlinger som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Etter barnekonvensjonen artikkel 19 har barnet rett til vern mot vold, overgrep og utnyttelse fra sine omsorgspersoner, enten det er foreldre, verger eller andre som har omsorgen for barnet. Barnekomiteen har i Generell kommentar nummer 13 (2011, CRC/C/GC/13) nærmere beskrevet barnets rett til frihet fra alle former for vold. Komiteen gir her uttrykk for at det finnes ingen unntak fra hva slags former for vold barnet skal beskyttes mot (avsnitt 17). All vold er ifølge komiteen uakseptabel etter barnekonvensjonen, uansett hvor mild den er. Komiteen gir også i den aktuelle kommentaren flere definisjoner, blant annet av hva man skal forstå med fysisk vold, psykisk vold og vanskjøtsel eller forsømmelig behandling og utnyttning (avsnitt 20–22).

Videre er særlig barnekonvensjonen artikkel 34 om partenes plikt til å beskytte barnet mot alle former for seksuell utnyttelse og seksuelt misbruk sentral. Artikkel 39 omhandler retten til rehabilitering, og er viktig for barn som har vært utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt.

6.3 Barns rett til medvirkning

Grunnloven § 104 første ledd annet punktum beskytter barns rett til «å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges

vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.»

Barnekonvensjonen artikkel 12 gir barn rett til å bli hørt i alle forhold som angår dem. Prinsippet om barnets rett til å bli hørt er ett av de fire generelle prinsippene i barnekonvensjonen. Denne rettigheten er særegen som en menneskerettighet for barn. Retten til å bli hørt gjelder for alle barn som «er i stand til å danne seg egne synspunkter». Det er ingen nedre aldersgrense for når barn skal høres, og barn som trenger tilrettelegging skal få det. Retten gjelder enkeltbarn, og for barn som gruppe på systemnivå. Etter artikkel 12 skal barnets meninger tillegges «behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.» Av ordlyden fremgår det videre at alder alene ikke kan bestemme vekten av barnets synspunkter. Barnekomiteen legger til grunn i Generell kommentar nr. 12 (2009, CRC/C/GC/12) at det er nødvendig å gjøre en individuell vurdering av barnets forståelsesnivå i hvert enkelt tilfelle (jf. avsnitt 29). Barnekomiteen fremholder at det ikke er noe motsetningsforhold mellom barnets beste og barnets rett til å bli hørt, men at det derimot er nødvendig å høre barnet for å fastlegge hva som er til barnets beste (jf. avsnitt 76).

Komiteen knytter videre kommentarer til ordlyden i konvensjonen om at barnet «fritt» skal få gi uttrykk for sine synspunkter, jf. avsnitt 22:

«Barnet har rett til 'fritt å gi uttrykk for disse synspunkter'. 'Fritt' betyr at barnet kan gi uttrykk for sine synspunkter uten press, og selv velge om han/hun vil benytte seg av retten til å bli hørt. 'Fritt' betyr også at barnet ikke skal manipuleres eller utsettes for utilbørlig påvirkning eller press. 'Fritt' er videre i sin natur knyttet til barnets 'eget' perspektiv: barnet har rett til å gi uttrykk for sine egne synspunkter, og ikke synspunktene til andre.»

Komiteen fremhever dessuten retten til informasjon som en sentral forutsetning for oppfyllingen av barnets rett til å bli hørt (jf. avsnitt 16, 25, 82).

For å synliggjøre viktigheten av barns rett til medvirkning i undersøkelser som gjelder dem selv, foreslår departementet en egen bestemmelse i loven om barns rett til å uttale seg, jf. lovforslaget § 11. Departementet viser for øvrig til omtalen under punkt 7.12.

6.4 Samiske rettigheter

Samene har rettigheter etter blant annet Grunnloven § 108 og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk

og stammefolk i selvstendige stater, som Norge ratifiserte i 1990. Det følger av Grunnloven § 108 at «[d]et påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at det samiske folk, som urfolk, kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.»

Grunnloven § 108 bygger blant annet på FNs konvensjon om sivile og politiske retter (SP) artikkel 27, som verner om minoriteters rett til bruk og utvikling av sitt eget språk og kultur, og FNs barnekonvensjon artikkel 30, som omhandler at alle barn har rett til å bruke sitt eget språk, sin egen kultur og religion. Forpliktelsene har virkning også for statens arbeid med å forebygge og bekjempe vold og overgrep i samiske samfunn.

ILO-konvensjonen inneholder en rekke rettigheter for samene. Det følger av konvensjonen at sosiale ordninger skal utvides til å omfatte vedkommende folk, og skal bli anvendt uten at vedkommende folk blir diskriminert. Etter artikkel 2 har staten plikt til å iverksette «samordnede og systematiske tiltak» for å verne om urfolk sine rettigheter. I artikkel 2 nr. 2 bokstav a) er det presisert at tiltakene skal omfatte virkemiddel for å sikre at urfolk «nyter godt av de rettigheter og muligheter som nasjonale lover og forskrifter sikrer for andre medlemmer av befolkningen, på lik linje med disse.»

FNs erklæring om urfolks rettigheter artikkel 24, peker på at urfolk har rett til høyest oppnåelig fysisk og psykisk helsestandard, og at statene har en plikt til å treffe tiltak som sikrer dette.

Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) § 3-3 har regler om rett til svar på samisk for den som retter en forespørsel på samisk til offentlige organ i forvaltningsområdet for samiske språk, og hva som gjelder for henholdsvis skriftlige og muntlige forespørsler, jf. Prop. 58 L (2022–2023) *Endringer i sameloven (endringer i språkregler)*, s. 89. Reglene i § 3-3 gjelder for offentlige organer i forvaltningsområdet for samiske språk. Etter § 3-3 første ledd første punktum har alle som retter en skriftlig forespørsel på samisk til en språkutviklingskommune, språkvitaliseringskommune eller fylkeskommune i forvaltningsområdet for samiske språk, rett til svar på samisk. Rett til svar på samisk gjelder ikke overfor offentlige organer som er landsomfattende, med mindre annet følger av forskrift.

Offentlige organers ansvar for bruk av tolk i møte med samiske barn og familier følger av tolkeloven § 6:

«Offentlige organer skal bruke tolk når det følger av lov. I tilfeller der plikt til å bruke tolk

ikke er regulert i annen lov, skal offentlige organer bruke tolk når det er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste. I vurderingen av om bruk av tolk er nødvendig, skal det blant annet legges vekt på om samtalepartene kan kommunisere forsvarlig uten tolk, og på sakens alvorlighet og karakter.

Når et offentlig organ ellers er i kontakt med personer som ikke kan kommunisere med organet på norsk, bør organet vurdere å bruke tolk.»

Helsetilsynet har etter gjeldende rett forpliktelser knyttet til å ivareta samiske barns språklige og kulturelle rettigheter. Dette må ivaretas i Helse-tilsynets samtaler med samiske barn og voksne, og i undersøkelser av saker hvor samiske barn er berørt. Ivaretagelse av samiske rettigheter i tjenestetilbudet er et aktuelt tema for undersøkelser av systemsvikt.

6.5 Forbud mot tilbakevirkende kraft

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.

Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet har i en uttalelse 8. juni 2009 (JDLOV-2009-4068) vurdert forholdet til Grunnloven § 97 ved innføring av opplysningsplikt, uten hinder av taushetsplikt, overfor et undersøkelsesutvalg (Olsen-utvalget). Lovavdelingen konkluderte der med at forslaget om opplysningsplikt uten hinder av taushetsplikt overfor et undersøkelsesutvalg som selv vil være underlagt strenge taushetspliktregler, ikke rammes av tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97.

I Lovavdelingens vurdering ble det blant annet lagt vekt på de vektige samfunnsinteressene utvalget var satt til å undersøke, og at inngrepet i den enkeltes forventning om konfidensialitet ikke ville være særlig betydelig fordi opplysningene kun ville deles med en begrenset krets med tilsvarende

streng taushetsplikt. Eksisterende skjønnsmessige unntak fra taushetsplikten innebar at full konfidensialitet uansett ikke kunne forventes.

Etter departementets vurdering, gjør de samme hensyn i stor grad seg gjeldende for lovforslaget her. Olsen-utvalget var et midlertidig utvalg som skulle undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse hadde tatt liv. Undersøkelsesordningen vil være en permanent ordning med et viktig samfunnsoppdrag, nemlig å bidra til å identifisere systemsvikt og lærings- og forbedringspunkter i offentlige virksomheters arbeid for å forebygge drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn. Barn er en spesielt sårbar gruppe, og det er en viktig samfunnsinteresse å beskytte barn mot alvorlige krenkelser mot liv og helse.

Hensynene som ligger til grunn for Helse-tilsynets samfunnsoppdrag etter denne loven, er svært tungtveiende. Departementet viser til lovforslaget § 12 om at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Helsetilsynet har taushetsplikt og at det foreslås et forbud mot bruk av opplysninger som Helsetilsynet mottar som bevis i senere straffesak, jf. lovforslaget § 14. Det vil videre ikke være adgang for Helsetilsynet å konstatere strafferechtslig skyld eller sivilrettslig ansvar når de undersøker en sak. Byrdene for den enkelte er begrenset og inngrepet i den enkeltes forventning om konfidensialitet er etter departementets mening beskjedent. Disse avveiningene gjelder tilsvarende departements forslag om at saker forut for lovens ikrafttredelse kan undersøkes, jf. punkt 7.4.3.

6.6 Retten til privatliv

Grunnloven § 102 første ledd første punktum beskytter den enkeltes rett til privatliv og lyder:

«Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og sitt familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon.»

Høyesterett har i Rt. 2015 s. 93 avsnitt 57 lagt til grunn at Grunnloven § 102 skal tolkes i lys av de folkerettslige forbildene i de konvensjoner rettighetene er hentet fra. For Grunnloven § 102 gjelder dette særlig EMK artikkel 8 og SP artikkel 17.

EMK artikkel 8 beskytter også retten til privatliv, og lyder i norsk oversettelse:

«Art 8. Retten til respekt for privatliv og familieliv

1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.

2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Retten til privatliv beskyttes også av SP artikkel 17. SP artikkel 17 nr. 1 angir at ingen må utsettes for vilkårlige eller ulovlige inngrep i privat- eller familieliv, hjem eller korrespondanse, eller ulovlige inngrep på ære eller omdømme. Det er alminnelig antatt at SP artikkel 17 ikke oppstiller strengere krav enn EMK artikkel 8.

Departementet vurderer at vernet etter Grunnloven § 102 og SP artikkel 17 sammenfaller med vernet etter EMK artikkel 8.

Retten til privat- og familieliv innebærer at norske myndigheter har plikt til å avstå fra å gjøre ulovlige inngrep i denne rettigheten, men også plikt til å sikre at den enkelte beskyttes mot inngrep fra andre privatpersoner. Dette innebærer blant annet at staten skal sørge for et rettslig rammeverk som beskytter privatpersoner mot vold fra andre privatpersoner, for eksempel gjennom lovgivning mot vold, mishandling og drap.

Beskyttelse av personopplysninger er av grunnleggende betydning for en persons rett til respekt for privatliv og familieliv, jf. EMDs stor-kammeravgjørelse *Satakunnan Markkinapörssi Oy og Satamedia Oy mot Finland* (931/13) 27. juni 2017 avsnitt 137. Omdømmet til avdøde personer kan etter omstendighetene påvirke nærstående slektninger på en slik måte at EMK artikkel 8 får anvendelse, jf. blant annet *M.L. mot Slovakia* (34159/17) 14. oktober 2021 avsnitt 34 og 48.

Lovforslaget §§ 9 og 10 innebærer at Helse-tilsynet får tilgang til opplysninger uten hinder av taushetsplikt. Forslaget kan innebære et inngrep i berørte personers rett til privatliv selv om opplysningene ikke offentliggjøres, jf. *M.S. mot Sverige* (20837/92) avsnitt 35. Helsetilsynets lagring og etterfølgende bruk av personopplysninger kan også utgjøre et inngrep, jf. *Amann mot Sveits* (27798/95) 16. februar 2000 avsnitt 69 der det fremgår at offentlige myndigheters lagring av personopplysninger som knytter seg til privatlivet i bestemmelsens forstand, utgjør et inngrep i retten etter EMK artikkel 8.

EMK artikkel 8 nr. 2 fastsetter at det kan gjøres inngrep i retten til privatliv når dette er i samsvar med lov og er nødvendig i et demokratisk

samfunn av hensyn til blant annet offentlig trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. Staten har også plikt til å iverksette tiltak for å beskytte enkeltpersoner mot vold o.l. fra andre privatpersoner. Nødvendighetsvurderingen gir anvisning på en interesseavveining mellom de legitime samfunnsbehovene som begrunner inngrepet og de beskyttede individuelle interessene som blir berørt av inngrepet, jf. Rt. 2015 s. 93 avsnitt 60. Tiltaket må være nødvendig ut fra formålet og inngrepet må være forholdsmessig. Høyesterett har i sin praksis innfortolket begrensninger i rettighetene etter Grunnloven § 102 som svarer til EMK artikkel 8 nr. 2, jf. Rt. 2014 s. 1105 avsnitt 28 og HR-2022-718-A avsnitt 86.

Advokaters yrkesmessige taushetsplikt er et grunnleggende prinsipp i norsk rett og er vernet av både retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og av Grunnloven § 95 om rett til en rettferdig rettergang. Advokaters taushetsplikt er innfortolket i EMK artikkel 6 om retten til rettferdig rettergang og SP artikkel 14 om retten til en upartisk og uavhengig domstol. Begrunnelsen for den særlig sterke beskyttelsen av advokaters yrkesmessige taushetsplikt er klientens behov for å kunne søke rettslig bistand i fortrolighet. Sammen med retten til rettferdig rettergang har taushetsplikten også en side til vernet mot selvinkriminering.

Unntak fra advokaters taushetsplikt om rettslig bistand til klient er ansett som særlig inngripende etter EMK artikkel 8, jf. EMDs avgjørelse *Michaud mot Frankrike* (12323/11) 6. desember 2012 avsnitt 118 og 199. Det stilles derfor et tilsvarende strengt krav til klar lovhjemmel, legitimt formål og proporsjonalitet for at inngrepet kan aksepteres etter artikkel 8 nr. 2.

6.7 Uskyldspresumsjonen

Retten til å anses uskyldig inntil det motsatte er bevist ved dom, er et grunnleggende rettsstatsprinsipp som er nedfelt i Grunnloven § 96 andre ledd, EMK artikkel 6 nr. 2 og SP artikkel 14 nr. 2.

Grunnloven § 96 annet ledd lyder:

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

Uskyldspresumsjonen innbefatter en rekke prosessuelle garantier for å sikre retten til rettferdig

rettergang i behandlingen av straffesaker. I tillegg oppstiller uskyldspresumpsjonen et vern mot å bli behandlet av offentlige tjenestemenn og myndigheter som om man faktisk er skyldig i det anklagede lovbruddet etter frifinnelse, eller etter at straffesaken på annet grunnlag er avsluttet, jf. EMDs storkammeravgjørelser *Nealon og Hallam mot Storbritannia* (32483/19 og 35049/19) 11. juni 2024 avsnitt 168 og *Allen mot Storbritannia* (25424/09) 12. juli 2013 avsnitt 94. Dette andre aspektet ved uskyldspresumpsjonen skal sikre at retten til rettferdig rettergang ikke blir teoretisk og illusorisk. Vernet har også en side til beskyttelsen av personens omdømme og måten vedkommende blir oppfattet på av offentligheten. Beskyttelsen etter EMK artikkel 6 nr. 2 overlapper dermed til en viss grad med vernet av privatliv etter EMK artikkel 8.

EMDs rettspraksis viser at etterfølgende sivile rettsprosesser som bygger på samme faktum som i straffesaken, kan innebære et brudd på retten til å bli behandlet som uskyldig. I *Nealon og Hallam mot Storbritannia* er det lagt til grunn at en krenkelse foreligger dersom avgjørelsene og argumentasjonen til beslutningsorganet innebærer en tilskrivelse av strafferettslig ansvar. Dette skal avgjøres utfra en helhetsvurdering hvor man også hensyntar den oppgaven de er pålagt å utføre. Tilskrivelse av straffeskyld innebærer at det nasjonale beslutningsorganet reflekterer at noen er «...

guilty to the criminal standard of the commission of a criminal offence [...], thereby suggesting that the criminal proceedings should have been determined differently», jf. avsnitt 168.

Denne vurderingen må foretas i lys av vilkårene for vurderingen som er oppstilt i nasjonal rett. Såfremt straffeskyld ikke tilskrives, åpner EMD for at myndighetene kan vurdere samme faktum som det som lå til grunn for straffesaken. Etter henleggelse eller frifinnelse vil den som var mistenkt, siktet eller tiltalt «remain subject to the ordinary application of domestic rules as to evidence and the standard of proof outside criminal trials», jf. *Nealon og Hallam mot Storbritannia* avsnitt 169.

Konteksten og arten av den etterfølgende prosessen kan medføre at enkelte uheldige uttalelser ikke i seg selv er ensbetydende med en krenkelse av uskyldspresumpsjonen, jf. blant annet *Allen mot Storbritannia* avsnitt 126 og *Müller mot Tyskland* (54963/08) 27. mars 2014 avsnitt 46.

Helsetilsynet skal ikke undersøke straffbare handlinger eller ta stilling til eller uttale seg om straffeskyld. Helsetilsynets undersøkelser skal avdekke om det er svikt på systemnivå. På denne bakgrunn legger departementet til grunn at Helsetilsynets undersøkelser av saker vil bli gjennomført på en måte som ikke krenker uskyldspresumpsjonen etter Grunnloven § 96 andre ledd og EMK artikkel 6 nr. 2 og SP artikkel 14 nr. 2.

7 Forslag til lov om undersøkelser av offentlige virksomheters arbeid i saker om drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn

7.1 Lovens formål

7.1.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at formålet med loven skal være å bidra til å forebygge drap og andre alvorlig saker om vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn. I formålsbestemmelsen ble det også foreslått at loven skal bidra til å identifisere svikt på systemnivå og bidra til læring og forbedring for å sikre barns trygghet og rettsikkerhet.

Det ble videre vist til at et viktig formål med loven er at tjenester og virksomheter skal kunne bli bedre på å avverge, avdekke og forebygge alvorlige handlinger i fremtiden. Loven skal bidra til læring og forbedring på systemnivå i tjenestene. Forbedring på systemnivå kan blant annet innebære klarere ansvarslinjer, gode samhandlings- og samordningsrutiner innad i en virksomhet eller på tvers av flere tjenester og sektorer, styrking av kompetanse og endring av praksis og regelverk. Sentralt i Helsetilsynets arbeid vil derfor være å undersøke om tjenester og virksomheter kunne og burde ha hjulpet voldsutsatte barn og deres familier forut for en alvorlig hendelse.

7.1.2 Høringsinstansenes syn

Det er mange høringsinstanser som har uttalt seg om lovens formål. De fleste som har uttalt seg støtter lovens formål, men flere av høringsinstansene foreslår at ordlyden i formålsbestemmelsen formuleres bredere slik at ordningen også omfatter andre tilfeller enn drap, vold, overgrep og omsorgssvikt. Departementet drøfter disse innspillene samlet under punkt 7.4 Hvilke saker Statens helsetilsyn kan undersøke.

Flere av høringsinstansene som har uttalt seg om ordlyden i forslaget til formålsbestemmelse, mener den bør tydeliggjøres. Dette gjelder blant annet *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*

(*Bufdir*), *Oslo statsadvokatembeter*, *Riksadvokaten* og *Stine Sofies Stiftelse*.

Oslo statsadvokatembeter mener formålsbestemmelsen bør spisses slik at det er tydelig at undersøkelsesordningens formål er å forebygge drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn gjennom å avdekke svakheter hos offentlige myndigheter og offentlige og private tjenester knyttet til barn. De mener at det også bør fremgå av loven dersom ordningen skal gjennomgå saker om selvsikading og selvdrap. *Riksadvokaten* støtter *Oslo statsadvokatembetes* forslag til endring av formålsbestemmelsen.

Stine Sofies Stiftelse mener at formålsbestemmelsen må tydeliggjøres slik at det ikke ser ut som mandatet er forebygging av drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn generelt.

Landsforeningen for barnevernsbarn uttaler at for å være effektiv må undersøkelsesordningen ha et bredt mandat som gjør det mulig å identifisere både spesifikke feil og overordnede strukturelle svakheter. Ordningen må ikke bare analysere hva som har gått galt i enkeltsaker, men også belyse hvordan tjenestene systematisk kan forbedres for å sikre bedre beskyttelse for barn i sårbare situasjoner. Det er avgjørende at undersøkelsene resulterer i konkrete anbefalinger om endringer i lovverk, retningslinjer, kompetanseheving og samhandlingsrutiner. De mener det må fremgå av formålet at ordningen må forpliktes til å anbefale konkrete tiltak.

7.1.3 Departementets vurdering

Departementet viderefører i det alt vesentlige forslaget fra høringsnotatet om en bestemmelse i § 1 som angir formålet med loven, men foreslår noen endringer i ordlyden for å tydeliggjøre formålet. Departementet foreslår at lovens formål skal være å bidra til å identifisere systemsvikt og lærings- og forbedringspunkter i offentlige virksomheters arbeid for å forebygge drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn.

Flere høringsinstanser har tatt til orde for at formålsbestemmelsen må tydeliggjøres slik at det ikke ser ut som mandatet er forebygging av drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn generelt. Undersøkelsene etter denne loven skal bidra til å forebygge drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn gjennom å avklare om det foreligger svikt eller andre kritikkverdige forhold på systemnivå i offentlige virksomheter, og identifisere lærings- og forbedringspunkter i offentlige virksomheters forebyggende arbeid.

Private rettssubjekter som yter tjenester på vegne av det offentlige likestilles i lovforslaget med offentlige virksomheter, jf. § 2 andre ledd og omtalen av bestemmelsen i punkt 7.2.3. I det følgende brukes betegnelsen «offentlige virksomheter» derfor også om slike private rettssubjekter.

Helsetilsynets undersøkelser i medhold av loven, er en ny oppgave som må utvikles etter hvert som Helsetilsynet får mer erfaring og kunnskap på området. Departementets forslag til formålsbestemmelse skal bidra til å sette rammene for Helsetilsynets arbeid etter denne loven og gir en retning for utvikling av arbeidet på sikt.

Analyser og funn fra undersøkelsene vil gi et godt kunnskapsgrunnlag som skal formidles og anvendes for læring og forbedring på systemnivå. Kunnskap om systemsvikt kan gjøre offentlige virksomheter i stand til å ta grep for å forebygge og avdekke kritikkverdige forhold. En slik ordning kan i sin helhet bidra til økt trygghet og styrket rettssikkerhet for barn i Norge.

Formålsbestemmelsen vil gi veiledning ved tolkningen av loven og i undersøkelsesarbeidet, for eksempel ved valg av saker og utforming av den delen av arbeidet som skal bidra til læring og forbedring på tvers av sektorer og forvaltningsnivå. Videre har formålsbestemmelsen også betydning for hvordan ordningen i sin helhet bør innrettes, både metodisk og ikke minst hvilken kompetanse som er nødvendig for å gjennomføre undersøkelsene.

Det vises til § 1 i lovforslaget.

7.2 Saklig virkeområde

7.2.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at loven skal gjelde Helsetilsynets undersøkelser av drap og andre alvorlige saker om vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn i Norge, herunder Svalbard.

Videre foreslo departementet i høringsnotatet at loven bør omfatte offentlige virksomheter på

ulike forvaltningsnivåer, samt private virksomheter som yter tjenester på vegne av det offentlige.

Departementet la til grunn at også involverte tilsynsmyndigheters gjennomgang og oppfølging av saker om drap og alvorlig vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn, burde omfattes av ordningen. Det ble også vist til at Helsetilsynet, som ledd i sin internkontroll, skal kunne evaluere sitt eget arbeid.

Under omtalen av virkeområde i høringsnotatet drøftet departementet nærmere hvilke saker som skulle undersøkes og på hvilket stadium undersøkelse av en straffesak eller tilsynssak kunne starte. Dette omtales under punkt 7.4.

7.2.2 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget om lovens virkeområde, mener at det er behov for å tydeliggjøre virkeområdet.

Virkeområdebestemmelsen som ble foreslått i høringsnotatet gjaldt både saklig og stedlig virkeområde. De fleste høringsinstansene kom med innspill til hvilke saker som bør kunne undersøkes. Dette omtales i punkt 7.4.2.

Oslo statsadvokatembeter mener at bestemmelsen om virkeområde er for generelt utformet og unødvendig slik den er formulert. Det var få høringsinstanser som kom med innspill om hvilke virksomheter som bør omfattes av Helsetilsynets undersøkelser. *Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)* og *Fellesorganisasjonen (FO)* uttaler at ikke bare virksomheter, men også myndigheter må omfattes av lovens virkeområde.

Organisasjonen *Hjelp meg stoppe volden* mener at domstolenes og Barneverns- og helsenemndas svikt mot voldsutsatte barn ikke er godt nok behandlet i høringsnotatet. De viser til funnene i NOU 2024: 13 *Lov og frihet* om at rettsvesenet i liten grad anvender straffeloven § 282 på psykisk mishandling, og mener det er betimelig at domstolenes håndtering av saker med påstander om psykisk mishandling av barn bør granskes i den nye undersøkelsesordningen.

7.2.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår at loven skal gjelde Helsetilsynets undersøkelser av offentlige virksomheters arbeid i saker der barn har blitt utsatt for drap, vold, overgrep eller alvorlig omsorgssvikt, jf. lovforslaget § 2 første ledd. Videre foreslår departementet en bestemmelse i § 2 andre ledd om at private rettssubjekter som yter tjenester på

vegne av det offentlige, likestilles med offentlige virksomheter etter denne loven.

Virkeområdebestemmelsen som ble foreslått i høringsnotatet gjaldt både saklig og stedlig virkeområde. Departementet har kommet til at det er mer hensiktsmessig å regulere dette i tre bestemmelser, og foreslår en bestemmelse som regulerer lovens saklige virkeområde, en bestemmelse som regulerer lovens geografiske virkeområde og en som regulerer hvilke saker Helsetilsynet kan undersøke. En slik inndeling vil etter departementets vurdering tydeliggjøre hva loven gjelder, og hvilke saker Helsetilsynet kan undersøke etter loven.

Departementet har derfor gjort endringer i ordlyden til virkeområdebestemmelsen som ble foreslått i høringsnotatet, og foreslår å endre overskriften i lovforslaget § 2 til saklig virkeområde.

Det er som hovedregel offentlige virksomheters arbeid i saker der barn har blitt utsatt for drap, vold, overgrep eller alvorlig omsorgssvikt som kan undersøkes. Flere velferdstjenester til barn og deres familier, ytes imidlertid av private tjenesteutøvere. For at disse skal omfattes av Helsetilsynets undersøkelser, foreslår departementet en bestemmelse som tydeliggjør at private rettssubjekter som yter tjenester på vegne av det offentlige, likestilles med offentlige virksomheter etter denne loven, jf. § 2 andre ledd.

Offentlige virksomheter omfatter virksomheter på kommunalt og statlig nivå. Det omfatter blant annet instanser og tjenester som helse- og omsorgstjenester, sosiale og arbeidsrettede tjenester (Nav), barnevern, familievern, krisesentre, flyktningetjenesten, barnehager, skoler, skolefritidsordning og andre tjenester for barn med særskilte behov mfl.

Departementet viser til uttalelsene til *Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)* og *Fellesorganisasjonen (FO)* om at undersøkelsesordningen også må omfatte offentlige myndigheter. Med offentlige virksomheter menes både offentlige tjenesteutøvere og offentlige myndighetsutøvere. Det innebærer at også tilsynsmyndigheters arbeid kan gjennomgås av Helsetilsynet. For eksempel vil statsforvalters tilsyn med helse-, barnevern- og sosiale tjenester kunne undersøkes. Helsetilsynet vil også kunne vurdere tilsynsmyndigheters arbeid på andre sektorområder, som barnehage- og opplæringsfeltet. Departementet legger til grunn at Helsetilsynet vil evaluere sitt eget arbeid som ledd i sin internkontroll. Politiets og påtalemyndighetens arbeid i saker om drap, vold, overgrep og alvorlig omsorgssvikt mot barn omfattes i utgangspunktet også av lovens virkeområde. Helsetilsynet skal

imidlertid ikke undersøke politiets og påtalemyndighetens etterforskning av slike saker, herunder måten etterforskningen er utført på. Helsetilsynet kan likevel undersøke om politiet og påtalemyndigheten har iverksatt forebyggende beskyttelsestiltak for å beskytte barn mot handlinger nevnt i § 4, som voldsalarm, besøksforbud, elektronisk kontroll av besøksforbud og oppfølgingssamtaler, samt undersøke hvordan disse tiltakene ble brukt. Politiets samarbeid med andre virksomheter, som f.eks. barnevernet, kan også undersøkes.

Helsetilsynet skal ikke undersøke arbeidet til Spesialenheten for politisaker. Begrunnelsen for dette er at Spesialenhetens oppgave er å etterforske saker der det er spørsmål om ansatte i politiet eller påtalemyndigheten har begått straffbar handling i tjenesten. Undersøkelser etter denne loven «skal særlig avklare om det foreligger svikt eller andre kritikkverdige forhold på systemnivå», jf. lovforslaget § 5 andre ledd, og skal ikke undersøke straffbare handlinger begått av ansatte i politiet eller påtalemyndigheten. I noen tilfeller kan det være behov for at Helsetilsynet samordner sine undersøkelser med Spesialenheten i politisaker. Det kan for eksempel være tilfellet hvis Helsetilsynet undersøker en sak der et barn har blitt drept, og Spesialenheten for politisaker iverksetter etterforskning for å undersøke om politiet har begått straffbare handlinger i tjenesten i forkant av drapet. Dette kan f.eks. være saker der det har vært ønske om beskyttelsestiltak i forkant av drapet. I slike tilfeller bør Helsetilsynet utsette sine undersøkelser til Spesialenhetens etterforskning er avsluttet og saken er endelig henlagt eller rettskraftig avgjort.

Det vil også kunne pågå etterforskning mot helsepersonell eller andre offentlige tjenesteutøvere for blant annet lovbrudd i tjenesten eller brudd på avvergingsplikten. Også i slike tilfeller bør Helsetilsynet utsette sine undersøkelser til etterforskningen er avsluttet og saken er endelig henlagt eller rettskraftig avgjort.

Helsetilsynet skal ikke undersøke domstolens virksomhet. Departementet mener at det verken vil være hensiktsmessig eller forenlig med statsrettslige prinsipper å åpne for at Helsetilsynet skal kunne granske domstolens virksomhet.

Departementet viser til lovforslaget § 2.

7.3 Geografisk virkeområde

7.3.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at loven skal gjelde Helsetilsynets undersøkelser av drap

og andre alvorlige saker om vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn i Norge, herunder Svalbard. I høringsnotatet ble det åpnet for at undersøkelsesordningen kan se på offentlige virksomheters arbeid i forkant av saker hvor barn med tilhørighet i Norge blir tatt ut av landet mot sin vilje. For eksempel at barn blir bortført, tvangsgiftet i utlandet, etterlatt i utlandet, og det er grunn til å anta at myndighetene kunne eller burde ha forhindret dette.

7.3.2 Høringsinstansenes syn

Bufdir støtter departementets forslag om stedlig virkeområde, herunder at det også er mulig å se på norske myndigheters arbeid i forkant av at barn har blitt utsatt for alvorlige handlinger i utlandet. De mener det er viktig å kunne undersøke saker som involverer transnasjonale familier, og former for vold og omsorgssvikt som kan ramme norske barn i utlandet. Dette kan være saker om blant annet kjønnslemlestelse, tvangsekteskap, bortføring og vold og overgrep i forbindelse med ufrivillige utenlandsopphold.

Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) og *Stine Sofies Stiftelse* mener også at virkeområdet må omfatte handlinger begått mot barn med tilhørighet til Norge i utlandet, når det er grunn til å anta at myndighetene kunne ha forhindret dette. De mener det kan være tilfeldig om et barn dør eller blir alvorlig skadet i Norge eller i utlandet. *Kripos* uttaler også at virkeområde ikke bør begrenses til saker i Norge. De mener at arbeidet for å avdekke systemsvikt for bedre å beskytte barn bør skje uavhengig av hvor de aktuelle handlinger rent faktisk er begått.

7.3.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår at loven gjelder i Norge, medregnet Svalbard og Jan Mayen.

Departementet viser til høringsinnspillene om at Helsetilsynet også bør kunne undersøke norske myndigheters arbeid forut for at barn har blitt utsatt for alvorlige handlinger i utlandet. Etter departementets vurdering bør Helsetilsynet kunne undersøke offentlige virksomheters arbeid i saker hvor barn med tilhørighet i Norge har blitt utsatt for alvorlige handlinger i utlandet. Eksempler på slike saker kan være der barn blir bortført, tvangsgiftet i utlandet, etterlatt eller tatt ut av landet mot sin vilje, og det er grunn til å anta at offentlige virksomheter kunne eller burde ha forhindret dette. Det er altså offentlige virksomheters arbeid i Norge som

omfattes av lovens virkeområde, og som kan undersøkes.

Departementet viser til lovforslaget § 3.

7.4 Hvilke saker Statens helsetilsyn kan undersøke

7.4.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at Helsetilsynet skal undersøke drap og andre alvorlige saker om vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn. I høringsnotatet drøftet departementet om det skulle gis en uttømmende definisjon i lovteksten av hvilke saker Helsetilsynet skal kunne undersøke, men kom til at det var lite hensiktsmessig fordi det vil være vanskelig å gi en entydig definisjon av hva som menes med «alvorlige saker».

Det ble foreslått at alvorlige saker hvor barn dør som et resultat av svikt mellom tjenester eller svikt i en eller flere tjenester og saker der barn tar sitt eget liv, omfattes av ordningen. Departementet uttalte at en forutsetning for at slike saker omfattes, er at det er grunn til å anta at barnet har vært utsatt for vold, overgrep eller omsorgssvikt forut for dødsfallet. I høringsnotatet viste departementet til at alvorlige saker hvor barn som bor på institusjon dør eller utsettes for alvorlig vold, overgrep eller omsorgssvikt mens de er under barnevernets omsorg, også bør omfattes av ordningen.

Departementet foreslo videre at undersøkelsesordningen i hovedsak bør undersøke saker der offeret er under 18 år, men at saker der handlingene er påbegynt før barnet er 18 år og hendelsesforløpet strekker seg over tid, kan omfattes.

Ettersom undersøkelsesordningen er ny, fant departementet det hensiktsmessig å åpne for tre alternativer i høringsnotatet for når Helsetilsynet skal kunne starte undersøkelse av en sak som også forfølges i straffesporet eller er gjenstand for en tilsynssak.

De tre alternativene var:

1. mens saken er under etterforskning eller tilsyn, etter avklaring med politiet eller tilsynsmyndigheten,
2. etter at etterforskningen er avsluttet eller når tilsynssaken er ferdigbehandlet, eller
3. når straffesaken er endelig strafferettslig avgjort eller når tilsynssaken er ferdigbehandlet.

Departementet drøftet styrker og svakheter ved de ulike alternativene i høringsnotatet. Det ble vist til at det kan være viktig å starte en under-

søkelse på et tidlig stadium i en sak for raskt å kunne bidra til læring og forebygging, samtidig som det er viktig at undersøkelser etter loven ikke kommer i konflikt med straffesaksbehandlingen. Videre ble det vist til at undersøkelser av en sak før den er strafferettslig avgjort, kan reise problemstillinger knyttet til uskyldspresumsjonen.

I høringsnotatet ble det videre lagt til grunn at Helsetilsynet bør kunne ta opp saker på eget initiativ som de har fått kjennskap til enten gjennom dialog med offentlige tjenester eller gjennom media.

For at det ikke skal gå lang tid fra opprettelsen av Helsetilsynets undersøkelsesordning til de kan motta saker som kan undersøkes, foreslo departementet å lovfeste at loven også skal gjelde for saker forut for lovens ikrafttredelse.

7.4.2 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser har spilt inn at det må tydeliggjøres i loven hvilke saker Helsetilsynet kan undersøke. Det varierer om dette er spilt inn til formålsbestemmelsen eller virkeområdebestemmelsen, men departementet drøfter innspillene samlet under dette punktet.

Landsforeningen for barnevernsbarn uttaler at det er behov for klare retningslinjer for hvilke saker som skal undersøkes.

Bærum barnevernstjeneste ser at ordningen vil kunne komme til å bli omfattende og ressurskrevende, og mener det vil kunne være hensiktsmessig med en ytterligere avgrensning av hvilke saker som skal undersøkes.

Statsforvalteren i Trøndelag mener at vilkårene for å behandle saker som gjelder personer over 18 år bør presiseres i lovteksten.

Stines Sofies Stiftelse mener undersøkelsesordningen må få et romslig mandat slik at undersøkelsesordningen selv eller i samråd med politiet og statsforvalteren, kan vurdere om det er en aktuell sak å undersøke.

Flere høringsinstanser har spilt inn at undersøkelsesordningen også må kunne undersøke andre saker enn drap, vold, overgrep og omsorgssvikt. *Den norske legeforening* og *Helsetilsynet* foreslår at ordningen også omfatter tilfeller der barnet er gjerningsperson og begår alvorlige handlinger og kriminalitet. Slike handlinger vil få alvorlige konsekvenser for barnet sin fremtidige helse og psykososiale fungering, uavhengig av om handlingen er rettet mot andre barn eller ei. Videre foreslår Helsetilsynet at det kan vurderes om begrepet «drap» kan erstattes med «dødsfall» for da vil

formålsbestemmelsen ivareta intensjonen og omfang av type saker som beskrives i høringsnotatet.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) mener det må fremgå av lovens saklige virkeområde at uventet dødsfall og selvmord omfattes. *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)* mener at barneekteskap og kjønnslemlestelse bør omfattes av ordningen. *Oslo kommune* mener at dødsårsaksvurderinger av barn bør omfattes av ordningen.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) mener at ordningen også bør kunne undersøke saker der enslige mindreårige asylsøkere forsvinner fra mottak og omsorgssentre, og tilfeller hvor barn har opplevd omfattende bruk av tvang eller makt på institusjon.

Det er mange høringsinstanser som har uttalt seg til spørsmålet om når Helsetilsynet skal kunne starte undersøkelse av en sak som også forfølges i straffesporet eller er gjenstand for en tilsynssak.

Flere av høringsinstansene tilhørende justis-sektoren mener at undersøkelsesordningen først bør starte en undersøkelse etter at straffesaken er endelig avgjort, men meningene er også delte innenfor justissektoren. *Justis- og beredskapsdepartementet*, *Oslo statsadvokatembeter* og *Vest politidistrikt* påpeker at det er sentralt at undersøkelsene ikke kommer i veien for politiets etterforskning. *Oslo statsadvokatembeter* viser til at det er viktig at politiet får gjennomført sin etterforskning uten at denne forstyrres av andre aktører som eventuelt skal snakke med de samme vitnene. De uttaler at roller og ansvarsforhold knyttet til etterforskning av mulige straffbare forhold og undersøkelsesordningens undersøkelser, kan bli uklare om de pågår parallelt. I forhold til en straffesak, er det viktig at det ikke pågår en parallell undersøkelse som kan komme frem til et annet resultat når det gjelder årsaksforhold slik at det settes spørsmålstegn ved eller undergraver de beslutninger som politiet og påtalemyndigheten treffer. Etter deres oppfatning bør ikke oppstart av en undersøkelse skje før straffesaken er endelig avgjort, jf. alternativ 3.

Etter *Kripas'* oppfatning er alternativ 3 prinsipielt best, men det kan virke uheldig i saker hvor etterforskningen pågår lenge. Av denne grunn foreslår de at alternativ 3 suppleres med tillegget «med mindre påtalemyndigheten samtykker i dette». Etter *Riksadvokatens* syn vil en undersøkelsesordning som skal avdekke systemsvikt normalt ikke ha behov for å starte sitt arbeid parallelt med at politiet etterforsker saken. Det vil snarere være en fordel at politiet og påtalemyndigheten er

ferdig med sitt arbeid slik at saken er godt opplyst. Riksadvokaten mener at straffesaken må være endelig avgjort før undersøkelsesordningen starter sitt arbeid, men støtter Kripos sitt forslag om at det kan tenkes unntakstilfeller hvor det kan være behov for at undersøkelsesordningen ser på saken før endelig avgjørelse foreligger. Riksadvokaten uttaler at ulempen med at undersøkelsesordningens arbeid kommer sent i gang, kan kompenseres med at undersøkelsesordningen kan be politiet og påtalemyndigheten om å bidra til å avklare spørsmål av relevans for ordningen på et tidlig stadium i etterforskningen.

Politidirektoratet støtter alternativ 2, det vil si at Helsetilsynet kan starte en undersøkelse etter at etterforskningen er avsluttet eller når tilsynsaken er ferdigbehandlet. Sett hen til behovet for å starte undersøkelsene uten at det går for lang tid, mener *Politidirektoratet* at alternativ 2 fremstår hensiktsmessig. Dette vil kunne bidra til økt læringsutbytte og øke muligheten til å gjøre forbedringer i tjenestene. *Politidirektoratet* viser til at ved alternativ 2, vil politiets etterforskning være ferdig og etterforskningsmaterialet være tilgjengelig som viktig grunnlagsmateriale for undersøkelsesordningens vurderinger. Risikoen for uklare roller, usikkerhet og behov for avklaringer knyttet til sammenfallende oppgaver i undersøkelsen og samtidige etterforskningsskritt vil også bortfalle. *Politidirektoratet* anbefaler at forarbeidene tydeliggjør skjæringspunktet for når en sak ikke lengre er å anse som «under strafferettslig etterforskning» dersom alternativ 2 lovfestes.

Politidistriktene Øst og Innlandet anbefaler alternativ 1 blant annet sett hen til viktigheten av at undersøkelsesordningen får igangsatt sitt arbeid tidlig og at politiets etterforskning kan ta tid. Innlandet politidistrikt peker på viktigheten av tydelige rutiner som ivaretar vernet mot selvinkriminering og vernet om uskyldspresumpsjonen. I tillegg foreslår de at det må etableres ordninger som sikrer at politiets etterforskning har forrang og at opplysninger fra politiet først kan overleveres uten å skade etterforskningen og oppklaringspotensialet.

Helsetilsynet mener at alternativ 2 er den mest hensiktsmessige løsningen. De uttaler at det vil gi mulighet for å igangsette en undersøkelse av saken i rimelig tid etter at hendelsen(e) fant sted, samtidig som dokumenter fra etterforskning og tilsynsrapporter foreligger. Etter Helsetilsynets vurdering vil det gi et godt grunnlag for å foreta en helhetlig og sammenhengende undersøkelse av hele hendelsesforløpet samt gi mulighet til også å se på politiets og tilsynsmyndighetens arbeid. De anbefaler imidlertid at man ikke er alt-

for rigid, da det også vil kunne være hensiktsmessig å gå inn tidligere i enkeltsaker. I slike tilfeller vil det være viktig at det er en god dialog og avklaring mellom ordningen og henholdsvis tilsynsmyndigheten og politiet for å sikre at man har en avklart arbeidsdeling.

De fleste interesse- og brukerorganisasjoner mener at Helsetilsynet bør kunne starte en undersøkelse mens saken er under etterforskning eller tilsyn, etter avklaring med politiet eller tilsynsmyndigheten, jf. alternativ 1. De fleste begrunner dette med at det er viktig at systemsvikt avdekkes raskt slik at nødvendige forbedringstiltak kan gjøres uten at det tar for lang tid.

Landsforeningen for barnevernsbarn begrunner alternativ 1 med at barn og pårørende kan oppleve en lang ventetid som en ytterligere belastning, og at undersøkelsesordningen må kunne sikre læring i sanntid for å forhindre gjentakende systemfeil.

Ingen høringsinstanser har innvendinger mot forslaget om å lovfeste at loven også skal gjelde for saker forut for lovens ikrafttredelse.

7.4.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår å regulere nærmere hvilke saker Helsetilsynet kan undersøke, jf. lovforslaget § 4 første ledd bokstav a til d. Dette er i tråd med flere høringsinstansers innspill om at det i loven må tydeliggjøres hvilke saker Helsetilsynet kan undersøke. Videre foreslår departementet i andre ledd at Helsetilsynet kan starte undersøkelse av saker som har vært behandlet i straffesporet når saken er rettskraftig avgjort eller endelig henlagt. Videre kan Helsetilsynet undersøke saker når de er ferdigbehandlet av statsforvalteren, jf. tredje ledd.

Departementet foreslår også at Helsetilsynet skal kunne undersøke saker som er rettskraftig avgjort, endelig henlagt eller ferdigbehandlet av statsforvalteren før lovens ikrafttredelse, jf. lovforslaget § 4 fjerde ledd.

Hvilke saker Helsetilsynet kan undersøke

Departementet foreslår at Helsetilsynet kan undersøke offentlige virksomheters arbeid i saker der barn har blitt drept eller forsøkt drept, og saker der barn har blitt utsatt for andre lovbrudd med dødsfølge, jf. lovforslaget § 4 første ledd bokstav a og b. Videre foreslår departementet at Helsetilsynet kan undersøke saker der barn er utsatt for lovbrudd som nevnt i straffeloven kapittel 24 om vern av den personlige frihet og

fred, kapittel 25 om voldslovbrudd mv. og kapittel 26 om seksuallovbrudd. Det følger av lovforslaget at saken må ha hatt alvorlige konsekvenser for barns liv og helse, jf. lovforslaget § 4 første ledd bokstav c.

Departementet foreslår også at Helsetilsynet skal kunne undersøke saker der barn har blitt utsatt for alvorlig omsorgssvikt, jf. forslaget til § 4 første ledd bokstav d. Departementet viser til drøftelsen av begrepet alvorlig omsorgssvikt i Prop. 169 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)* punkt 14.6.2 s. 125–126, og merknaden til barnevernloven § 6-4, og legger til grunn samme forståelse som fremkommer der. Det innebærer at alvorlig omsorgssvikt blant annet omfatter seksuelle overgrep, kjønnslemlestelse, tvangsekteskap og menneskehandel. Begrepet omfatter også «emosjonell omsorgssvikt» og alvorlige mangler ved den daglige omsorgen. Alvorlig omsorgssvikt omfatter også tilfeller der et barn lider av en livstruende eller annen alvorlig sykdom eller skade og foreldrene ikke sørger for at barnet kommer til nødvendig undersøkelse eller behandling. Det samme gjelder der foreldrene ikke sørger for at et sykt, funksjonsnedsett eller spesielt hjelpetrenende barn får dekket sitt særlige behov for behandling eller opplæring.

Departementet vurderer at det ikke vil være hensiktsmessig å erstatte «drap» med «dødsfall» slik noen høringsinstanser tar til orde for. Hvis drap erstattes med dødsfall, vil meningsinnholdet endres, slik at f.eks. ulykker omfattes. Helsetilsynet skal ikke undersøke ulykkestilfeller eller saker der barn dør av naturlige årsaker.

Den norske legeforening og Helsetilsynet foreslår at ordningen også skal omfatte tilfeller der barnet er gjerningsperson og begår alvorlige handlinger og kriminalitet. Departementet er enig i at slike handlinger vil få alvorlige konsekvenser for barnets fremtidige helse og psykososiale fungering. Departementet viser til at slike saker kan undersøkes hvis de straffbare handlingene faller inn under saker nevnt i forslaget til § 4 og både gjerningspersonen og fornærmede er barn.

Etter departementets vurdering er det ikke hensiktsmessig å åpne for at Helsetilsynet skal kunne undersøke saker der barn begår kriminelle handlinger mot personer over 18 år. Det er en alvorlig utfordring for samfunnet at barn begår kriminelle handlinger. Departementet viser på den annen side til at det ikke vil være formålstjenlig å stille Helsetilsynet overfor store og til dels urealistiske forventninger hva angår omfanget av saker som skal undersøkes.

Det fastsettes ikke bestemte krav i lovteksten til hvem som har utøvd den alvorlige handlingen, men det vil særlig være aktuelt å undersøke handlinger begått av nærstående eller tidligere nærstående av barnet.

Videre opprettholder departementet forslaget om at Helsetilsynets undersøkelser skal omfatte saker der fornærmede er barn, det vil si saker der fornærmede er under 18 år. Saker som gjelder unge over 18 år kan i særlige tilfeller inkluderes, dersom lovbruddet ble påbegynt før barnet fylte 18 år.

Departementet foreslår at Helsetilsynet også kan undersøke saker som er rettskraftig avgjort, endelig henlagt eller ferdigbehandlet av statsforvalteren før lovens ikrafttredelse, jf. lovforslaget § 4 fjerde ledd. Bakgrunnen for forslaget er at Helsetilsynet skal kunne påbegynne undersøkelse av saker når loven trer i kraft. Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger til dette.

Politiet og statsforvalteren får ingen plikt til å melde om saker som er rettskraftig avgjort, endelig henlagt eller ferdigbehandlet før lovens ikrafttredelse. Departementet legger til grunn at Helsetilsynet har dialog med politiet og statsforvalteren når det gjelder utvelgelse av disse sakene.

En forutsetning for at Helsetilsynet skal kunne undersøke saker som er rettskraftig avgjort, endelig henlagt eller ferdigbehandlet før lovens ikrafttredelse, er at de får tilgang til opplysningene i sakene. Som det fremgår av punkt 6.5 mener departementet, at forslaget ikke er i strid med Grunnloven § 97 fordi inngrepet i den enkeltes forventning om konfidensialitet er beskjedent og byrdene for den enkelte er begrenset. Helsetilsynet skal ikke undersøke straffbare handlinger eller ta stilling til eller uttale seg om straffeskyld. Det er svikt på systemnivå Helsetilsynet skal se etter.

Oppstart av undersøkelse

I høringsnotatet foreslo departementet tre alternativer for når Helsetilsynet skal kunne starte undersøkelse av en sak som gjelder drap, vold, overgrep eller alvorlig omsorgssvikt mot et barn, og som også forfølges i straffesporet eller er gjensstand for en tilsynssak. Departementet ser at høringsinstansene vurderer spørsmålet ulikt. Det vil være en fordel å kunne undersøke en alvorlig sak så tidlig som mulig selv om saken er under strafferettslig etterforskning eller behandling av tilsynsmyndigheter. Helsetilsynet kan på den måten avdekke eventuell systemsvikt på et tidlig tidspunkt, slik at ansvarlige offentlige virksomheter

kan rette opp feil og mangler eller iverksette andre forbedringstiltak. Forslag til alternativ 1 og 2 i høringsnotatet vil ivareta dette hensynet.

Departementet viser imidlertid til at ikke all systemsvikt skyldes konkrete og virksomhetsnære forhold der nødvendige forbedringstiltak kan foretas forholdsvis raskt. Systemsvikt kan også i mange tilfeller skyldes forhold på et mer overordnet og systemisk nivå med et sammensatt årsaksbilde, der forbedrende tiltak og grep vil kreve noe tid.

Samtidig er det vesentlig at avklaring av de strafferettslige sidene i en sak blir prioritert og går sin gang uforstyrret. Som *Oslo statsadvokatembeter* uttaler, er det viktig at politiet får gjennomført sin etterforskning uten at denne forstyrres av andre aktører som eventuelt skal snakke med de samme vitnene. En eventuell samtidighet i undersøkelser vil kunne bidra til å svekke mulighetene for å komme frem til et riktig etterforskningsresultat og skape uklarhet. Dette vil ikke minst være viktig for barnet og pårørende i saken. Dersom Helsetilsynet undersøker en sak samtidig med at saken etterforskes, vil det være risiko for at samme spørsmål og problemstillinger utredes parallelt av politiet og Helsetilsynet. I slike tilfeller vil ulike vurderinger av blant annet tidsforløp og årsaks- og forklaringsbildet skape uheldige situasjoner med tvil om hva som egentlig har skjedd i saken. Dette kan bidra til å forstyrre etterforskningen, men det kan også svekke troverdigheten til Helsetilsynets analyser og funn og gjøre det vanskelig å følge opp anbefalingene som Helsetilsynet kommer med. I tillegg kan det være belastende for barnet, pårørende og vitner i saken å forholde seg til to forskjellige myndighetsorganer som går gjennom saken samtidig.

Det følger av lov om Statens kommisjon for partnerdrap § 4 at partnerdrapskommisjonen skal undersøke saker der «tiltalte er rettskraftig dømt». Etter departementets vurdering er det gode grunner for å velge en løsning for Helsetilsynets undersøkelser på linje med Partnerdrapskommisjonen, det vil si alternativ 3 der saken er rettskraftig avgjort. Hensynet til et harmonisert regelverk tilsier at ulike undersøkelsesordninger og kommisjoner med lignende tematikk så langt som mulig bør reguleres likt. Det vil bidra til klarhet og forutsigbarhet for de aktørene som har plikter etter ulike lovverk. Samme oppstartstidspunkt vil også kunne lette eventuell koordinering mellom Helsetilsynet og Partnerdrapskommisjonen i saker der både partner og barn er drept.

Det er gode argumenter som taler for både alternativ 1 og alternativ 2, men departementet

har etter en helhetlig vurdering kommet fram til at alternativ 3 best ivaretar formålet med loven. Selv om det kan ta tid før det foreligger rettskraftig dom i en sak, mener departementet det vil det være en fordel at politiet og påtalemyndigheten er ferdig med sitt arbeid slik at saken er så godt opplyst som mulig. En sak som er endelig strafferettslig avgjort, vil kunne opplyse flere viktige forhold og være et godt grunnlag for Helse-tilsynets gjennomgang av saken. Departementet viser til at det i noen saker vil være relevant for Helsetilsynet å gjennomgå enkelte deler av politiets arbeid i en sak, spesielt i tidsrommet før den alvorlige hendelsen fant sted, jf. redegjørelsen i punkt 7.2.3. Da vil det være en fordel at etterforskningen er avsluttet, og at straffesaksdokumenter og domsavgjørrelser foreligger. Det vil også være uheldig dersom Helsetilsynet kommer frem til et annet resultat når det gjelder årsaksforhold enn politiet og påtalemyndigheten. Tilsvarende vil det være en fordel at tilsynsrapporter foreligger der Helsetilsynet skal undersøke saker som har vært underlagt tilsyn hos statsforvalteren.

Departementet har videre lagt vekt på at alternativ 3 er det som best ivaretar involverte persons vern etter uskyldspresumsjonen. Alternativet får støtte av flere høringsinstanser, inkludert *Justis- og beredskapsdepartementet*, *Oslo statsadvokatembeter*, *Vest politidistrikt*, *Kripos* og *Riksadvokaten*. Departementet har hatt dialog med Socialstyrelsen i Sverige som har formidlet at de ser flere fordeler enn ulemper ved at det må foreligge rettskraftig dom før de kan starte undersøkelse av en sak. Ettersom Helsetilsynet skal kunne undersøke saker fra før lovens ikrafttredelse, vil ordningen uansett kunne undersøke saker som allerede er avgjort straks loven er satt i kraft, slik at sakstilfanget er sikret.

En ulempe med alternativ 3 er at det i enkelte saker kan gå lang tid før en undersøkelse kan starte opp, og forbedringer kan gjennomføres. Departementet viser til at *Helsetilsynet* mener at alternativ 2 er mest hensiktsmessig fordi det gir mulighet for å igangsette en undersøkelse i rimelig tid etter at hendelsen(e) fant sted. For å imøtekomme dette, har departementet vurdert om alternativ 3 bør suppleres med et tillegg som åpner for at undersøkelser i visse tilfeller kan starte opp tidligere, slik som Kripos foreslår i sitt høringsinnspill. Kripos foreslår at alternativ 3 suppleres med tillegget «med mindre påtalemyndigheten samtykker i dette» for å åpne for at Helsetilsynet kan iverksette undersøkelse i en sak før saken er rettskraftig avgjort. Kripos sitt forslag

modererer ulempene ved alternativ 3, men departementet har likevel kommet til at det på det nåværende tidspunkt ikke bør åpnes for en unntaksadgang etter samtykke fra påtalemyndigheten. Ettersom ordningen er ny og ikke har virket i praksis, er det etter departementets vurdering vanskelig å konkretisere nærmere i hvilke tilfeller det vil kunne være aktuelt for påtalemyndigheten å samtykke til tidligere oppstart av en undersøkelse. Departementet viser til at ordningen skal evalueres, og foreslår at spørsmålet om det bør åpnes for å starte en undersøkelse på et tidligere tidspunkt vurderes i den forbindelse.

Departementet foreslår at Helsetilsynet kan undersøke saker som er rettskraftig avgjort eller endelig henlagt.

Departementet foreslår videre at Helsetilsynet ikke skal starte å undersøke saker som er under pågående tilsyn hos statsforvalteren, jf. nærmere omtale under punkt 7.8 om dette. Departementet viderefører ikke forslaget om at Helsetilsynet skal kunne ta opp saker på eget initiativ, jf. nærmere omtale i punkt 7.8.3.

Departementet viser til lovforslaget § 4.

7.5 Gjennomføring av undersøkelsene

7.5.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at de sentrale oppgavene og funksjonene til Helsetilsynet etter denne loven reguleres. I lovutkastet foreslo departementet at:

«Statens helsetilsyn skal utrede hendelsesforløp, årsaksfaktorer og årsakssammenhenger knyttet til saker nevnt i § 2. Undersøkelsene skal identifisere svikt og andre kritikkverdige forhold på systemnivå i en eller flere tjenester, og spesielt når det gjelder samhandlingen mellom tjenester. Statens helse-tilsyn skal formidle sine analyser og funn om systemsvikt til relevante aktører.»

For å understreke at et overordnet formål er å bidra til læring og forbedring på systemnivå, ble det foreslått å lovfeste at Helsetilsynet i undersøkelse av saker ikke skal ta stilling til sivilrettslig ansvar eller strafferettslig skyld.

Departementet foreslo videre å lovfeste at Helsetilsynet selv skal kunne avgjøre hvilke saker som skal undersøkes, tidspunkt for og omfang av en undersøkelse, samt hvordan den skal gjennomføres. Ved utvelgelse av saker og tematikk som skal undersøkes, mente departementet at utvelgelsen

blant annet burde baseres på følgende vurderings-tema og momenter:

- alvorlighetsgrad i sakene
- behov for offentlige tjenester og behov for beskyttelse
- grunn til å tro at det foreligger systemsvikt og læringspotensial

7.5.2 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene har generelt gitt sin støtte til oppgavene til ordningen og de momentene som høringsnotatet trekker opp for utvelgelse av saker for undersøkelse. Flere av høringsinstansene har uttalt at det er viktig å tydeliggjøre undersøkelsesordningens uavhengighet.

Kripas uttaler at forslaget om at Helsetilsynet skal utrede hendelsesforløp, årsaksfaktorer og årsakssammenhenger knyttet til drap og andre alvorlige saker om vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn, er likt med politiets oppgaver ved etterforskning. *Kripas* presiserer viktigheten av en tydelig rolleavklaring mellom politiets og Helsetilsynets oppgaver. *Riksadvokaten* deler denne vurderingen.

Flere høringsinstanser har kommentert forslaget i høringsnotatet om kriterier for utvelgelse av saker. *Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS sør)* mener det er en svakhet at verken lovforslaget eller merknader til de enkelte bestemmelser i særlig grad avklarer hvordan man skal definere begrepet «alvorlig».

Landsforeningen for barnevernsbarn mener det må etableres klare retningslinjer for hvilke typer saker som undersøkes, slik at ikke bare de mest ekstreme tilfellene fanges opp. Også saker hvor barn har vært utsatt for vedvarende manglende oppfølging, feilaktige vurderinger eller svikt i tjenestene må omfattes. Saker hvor barnets død eller alvorlige skade skyldes indirekte systemsvikt (for eksempel manglende helsehjelp eller oppfølging) må inkluderes. Det samme gjelder saker der barnets psykiske helse er alvorlig skadet som følge av mangelfull oppfølging.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet savner en bestemmelse i loven som tydeligere definerer hva som er vilkårene for at en undersøkelse kan iverksettes i en konkret sak.

7.5.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår en bestemmelse der Helsetilsynets undersøkelser etter denne loven reguleres, jf. lovforslaget § 5. I bestemmelsen foreslår

departementet at Helsetilsynet «skal undersøke saker som nevnt i § 4 med sikte på å avdekke årsaksfaktorer, bakenforliggende forhold og hendelsesforløp av betydning for offentlige virksomheters arbeid for å forebygge drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn.»

Videre foreslår departementet at undersøkelserne særlig skal avklare om det foreligger svikt eller andre kritikkverdige forhold på systemnivå i en eller flere offentlige virksomheter og i samhandlingen mellom offentlige virksomheter. Sammenholdt med forslaget i høringsnotatet er bestemmelsen en ytterligere presisering av hva Helsetilsynets oppgaver etter loven skal være.

Barnevoldsutvalgets gjennomgang av saker viste at sviktende samarbeid og samordning mellom offentlige virksomheter var årsaken til at det sviktet i mange situasjoner. Flere andre utvalg og rapporter har avdekket det samme, jf. punkt 2.2 og 4.1. Det er derfor viktig å tydeliggjøre i loven at undersøkelserne skal vurdere samhandlingen mellom offentlige virksomheter. Sett i sammenheng med formålsparagrafen, innebærer forslaget at Helsetilsynet skal undersøke saker som kan bidra til læring og forbedring på virksomhetsnivå og systemnivå. Selv om Helsetilsynets undersøkelser etter loven tilsynelatende likner på oppgaver under en strafferettslig etterforskning, er formålene forskjellige og tilnærmingene vil nødvendigvis være ulike. Departementet understreker at Helsetilsynet ikke skal etterforske straffesaker. Etterforskningsansvaret ligger til politiet og påtalemyndigheten.

I tråd med det ovenstående og i likhet med lov om Statens kommisjon for partnerdrap § 3, foreslår departementet at Helsetilsynet ikke skal ta stilling til eller uttale seg om sivilrettslig ansvar eller strafferettslig skyld i sine undersøkelser etter denne loven, jf. lovforslaget § 5 tredje ledd. Bestemmelsen synliggjør at Helsetilsynet skal kunne undersøke saker med et tydelig systemfokus. Helsetilsynet skal dermed ikke gi uttalelser som kan oppfattes som en konstatering av straffeskyld eller som sår tvil om omstendigheter som har ledet til frifinnelse eller henleggelse. En konstatering av straffeskyld etter frifinnelse eller henleggelse vil være en krenkelse av uskyldspresumsjonen. Bestemmelsen legger også til rette for at involverte aktører i en sak kan vise større grad av åpenhet til undersøkelsesarbeidet og på den måten bidra til at sakene blir best mulig opplyst. For å tydeliggjøre undersøkelsesordningens uavhengighet, foreslår departementet at det fremgår av loven at Helsetilsynet ikke kan instrueres i faglige spørsmål i

sitt arbeid etter denne loven, jf. lovforslaget § 5 fjerde ledd.

Utvelgelse av saker

Departementet foreslår at Helsetilsynet selv skal kunne avgjøre hvilke saker som kan undersøkes innenfor rammene av lovforslaget § 4. Undersøkelsene etter loven vil potensielt kunne omfatte svært mange saker, og det kan oppstå en offentlig forventning om å «snu alle steiner» i flere saker. Det vil være svært ressurs- og tidkrevende hvis alle alvorlige hendelser og saker skal undersøkes. Departementet presiserer derfor at ikke *alle* alvorlige hendelser og saker Helsetilsynet får melding om skal undersøkes. Det er et utvalg av alvorlige saker som etter en konkret vurdering kan bidra til læring og forebygging av drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn som skal undersøkes. Ved utvelgelsen av saker som skal undersøkes, vil § 1 om formålsbestemmelsen og § 4 om hvilke saker Helsetilsynet kan undersøke, være retningsgivende. Sentrale momenter ved utvelgelse av saker, vil blant annet være sakens alvorlighet, barnets behov for beskyttelse samt hvorvidt det er grunn til å anta at det foreligger systemsvikt og om saken har et læringspotensial. Grad av alvorlighet handler blant annet om hvorvidt det barnet har vært utsatt for har fått eller er egnet til å få, alvorlige konsekvenser for barnets liv og helse.

Saker der barn har hatt behov for beskyttelse, kan f.eks. være saker hvor barn vokser opp i familier med utfordringer knyttet til rus og psykiatri, og barn ikke får den omsorg og beskyttelse de har behov for. Det kan også være saker hvor det er godt kjent i offentlige virksomheter at barn utsettes for sterk negativ sosial kontroll og trusler som er utløst av familiens eller gruppens behov for å ivareta ære, uten at det er iverksatt tiltak for å hindre dette. Videre kan det være saker hvor manglende innsikt i samisk språk, kultur og tradisjoner kan bidra til at offentlige virksomheter ikke griper inn i alvorlige overgrepssaker.

Departementet mener systemsvikt må forstås bredt, og legger til grunn at systemsvikt forstås som at offentlige virksomheter ikke har fungert i tråd med sitt formål forut for alvorlige handlinger mot barn. Årsakene til systemsvikt kan f.eks. være mangelfull samhandling eller kommunikasjon mellom offentlige virksomheter, mangelfullt regelverk og rutiner eller svak forståelse av eksisterende regelverk, manglende implementering og praktisering eller manglende kunnskap i offentlige virksomheter mv.

Det er viktig at Helsetilsynets undersøkelser innrettes slik at det velges ut saker og temaer som kan bidra til læring utover den enkelte saken.

Det kan være vanskelig å identifisere systemsvikt og læringspotensial ved mottak av en melding. I mange tilfeller vil det derfor være behov for en forundersøkelse hvor nærmere informasjon innhentes, før Helsetilsynet kan ta endelig stilling til om saken skal undersøkes nærmere. Forslaget til § 9 om at Helsetilsynet uten hinder av taushetsplikt gis tilgang til opplysninger fra offentlige virksomheter i en sak som undersøkes, gjelder også for forundersøkelser, jf. punkt 7.10.4. Departementet legger til grunn at Helsetilsynet over tid vil opparbeide seg kompetanse og erfaring når det gjelder kjennetegn og faktorer som kan indikere systemsvikt. Godt opplyste saker vil også gi gode forutsetninger for å identifisere aktuelle saker og temaer.

Helsetilsynets undersøkelser bør omfatte både enkelthendelser og hendelsesforløp. Helsetilsynet kan også velge å undersøke tematikk som er gjennomgående i flere saker. Ofte vil det å se enkelt-saker i sammenheng med andre saker som har fellestrekk og skjæringspunkter, i større grad kunne bidra til læring og forbedring på systemnivå enn kun én sak. Dette innebærer at en av oppgavene for Helsetilsynet vil være å utarbeide et system for å identifisere temaer og saker som går igjen eller har lignende utfall eller risikomomenter. Dette kan gjøres f.eks. ved bruk av eksisterende statistikk eller at man kartlegger innkomne saker for å finne fellestrekk og mønster i sakstypene. Departementet legger til grunn at Helsetilsynet, vil utrede nærmere kriterier for utvelgelse av saker.

Med utgangspunkt i disse vurderingsmomentene og innenfor rammene av § 4, vurderer departementet at Helsetilsynet selv bør avgjøre hvilke av de sakene de får melding om som skal undersøkes. Departementet foreslår derfor i lovforslaget § 5 fjerde ledd at Helsetilsynet gis myndighet til selv å avgjøre hvilke saker som skal undersøkes, tidspunkt for og omfang av undersøkelsen, samt hvordan den skal gjennomføres. Avgjørelsen er ikke et enkeltvedtak og kan ikke påklages etter forvaltningsloven.

Departementet ser at det kan oppstå behov for å gi regler i tilknytning til undersøkelsesarbeidet, for eksempel om samarbeidet med andre offentlige virksomheter. Det foreslås derfor en hjemmel for departementet til å gi nærmere bestemmelser om Helsetilsynets undersøkelser i forskrift.

I flere av partnerdrapssakene som har skjedd de senere årene har det vært barn i familien.

Noen barn har vært vitne til drapet som har skjedd og noen barn er også selv blitt drept. Som hovedregel vurderer departementet det som lite hensiktsmessig at Helsetilsynet undersøker saker som Partnerdrapskommisjonen allerede gransker, men departementet vil ikke utelukke at det i særskilte tilfeller kan være formålstjenlig at begge ordningene, i samarbeid gjennomgår en partnerdrapssak der barn har vært involvert. Departementet understreker derfor at det bør etableres systematisk dialog mellom Partnerdrapskommisjonen og Helsetilsynet for å sørge for avklaringer av hvilken ordning som skal granske hvilke saker eller hvilke sider av en sak, for å unngå for stor belastning på berørte parter og uklarheter i systemet som helhet.

Departementet viser til lovforslaget § 5.

7.6 Formidling og rapportering

7.6.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått at Helsetilsynet skal formidle sine analyser og funn om systemsvikt fra undersøkelsene til relevante aktører som tjenestene og statsforvalteren, og gi anbefalinger til myndighetene om tiltak, inkludert forslag til lovendringer som bør iverksettes for å hindre liknende tilfeller.

Departementet foreslo videre å lovfeste at Helsetilsynet skal offentliggjøre anonymiserte rapporter fra undersøkelsene. Det ble foreslått at rapportene skal oversendes departementet og inneholde en beskrivelse av systemsvikt og andre forhold som har forårsaket eller medvirket til at en eller flere alvorlige saker har oppstått. Rapportene skal inneholde anbefalinger om forebyggende tiltak og bidra til læring og forbedring i offentlige virksomheter som yter tjenester til barn.

I høringsnotat ble det videre vist til at departementet vil kunne gi nærmere styringssignaler om hvordan rapportene skal utarbeides i årlige tildelingsbrev til Helsetilsynet.

7.6.2 Høringsinstansenes syn

Flesteparten av høringsinstansene som uttaler seg, gir innspill til det som dreier seg om rapportering. Få uttaler seg om det som gjelder formidling.

Datatilsynet, Den norske legeforening, Den norske tannlegeforening, Hjelp meg stoppe volden, Kripes og Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS Øst og RVTS Midt) og Stine Sofies Stiftelse understreker

viktigheten av at reell anonymisering sikres. Den norske legeforening uttaler at det er spesielt viktig i disse sakene med særlig sensitive opplysninger om mindreårige, som ofte selv ikke er klar over hvilke opplysninger ulike offentlige instanser har om dem. De er likevel usikre på om det i praksis er mulig å fullt ut anonymisere rapportene. Kripos støtter forslaget om at rapportene må være tilstrekkelig anonymisert slik at personer sakene omhandler ikke blir identifisert. Kripos understreker imidlertid at for saker omtalt i media kan reell anonymisering være vanskelig, endog umulig å få til. Kripos mener derfor at det alternativt kan vurderes å lage en offentlig versjon av rapporter der eventuelle identifiserende opplysninger er fjernet, og en versjon unntatt offentlighet som ikke er beregnet på publisering, men til bruk for berørte etater mv. Også Stine Sofies Stiftelse mener man bør vurdere om det bør utgis en offentlig rapport og en som er unntatt offentlighet.

Sandnes kommune støtter forslaget om at Barne- og familiedepartementet skal koordinere arbeidet med oppfølging av rapportene opp mot andre berørte departementer, og at Helsetilsynet også selv kan formidle sine analyser og funn til andre relevante departementer. De savner imidlertid tydeligere føringer for hvordan endringsarbeidet kan forankres lokalt.

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) mener at for at ordningen skal oppnå sitt formål, bør den komme med konkrete kortsiktige og langsiktige mål, og implementeringsplaner der det er klart definert hvem som har ansvar for implementering og evaluering. Rapporteringen til departementet bør inneholde konkrete forslag til tiltak som bør følges opp med en form for rapportering som beskriver hva slags endringer som har blitt gjort i praksis, og hvordan det har fungert på kort sikt og lang sikt.

Helsetilsynet, Hjelp meg stoppe volden og *Stine Sofies Stiftelse* mener at rapportene bør sendes til alle berørte departementer. Helsetilsynet mener det må skje en felles samlet vurdering av rapportene fra både de involverte departementers side og fra underliggende etater. Helsetilsynet mener at styringssignaler på hvordan rapportene skal utarbeides vil være uheldig i forhold til ordningens uavhengighet. Helsetilsynet skriver:

«Det vil være avgjørende for troverdighet og tillit til ordningens arbeid at verken departementet eller Helsetilsynets direktør instruerer ordningen i forhold til valg av saker, tematikk, metode, utforming av rapport og formidling av funn.»

Også *Forandringsfabrikken* understreker at styringssignaler på hvordan rapportene skal utarbeides vil gjøre ordningen mindre uavhengig. De mener videre at det bør lovfestes at anbefalingene i rapporten skal vise hvordan synspunktene fra barn er vektlagt og vurdert.

Hjelp meg stoppe volden mener i tillegg at det må avkreves at regjeringen leverer en rapport eller melding til Stortinget om hva regjeringen konkret gjør for å få til de systemendringene som kreves. De mener også at det i lovforslaget om rapportering bør presiseres at det i minst mulig grad skal gjengis forløp og detaljer om de involverte privatpersonene i rapportene. Organisasjonen mener man kan følge eksempelet til den svenske ordningen, der flere titalls saker samles i en og samme rapport og ingen detaljer i sakene er tatt med.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet vurderer at departementenes kjernegruppe for utsatte barn og unge (KUBU) og etatssamarbeidet for utsatte barn og unge kan være en mulig kanal for å sikre at læringspunktene fra undersøkelsene blir formidlet til relevante aktører.

7.6.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår en egen bestemmelse om arbeidet med formidling og rapportering, jf. lovforslaget § 6. Departementet opprettholder langt på vei forslaget i høringsnotatet, men foreslår noen presiseringer i lovteksten når det gjelder hvem analyser og funn skal formidles til og rammene for dette.

Departementet foreslår at Helsetilsynet skal, innenfor rammen av taushetsplikten etter § 12, formidle sine analyser og funn til offentlige virksomheter som har vært gjenstand for undersøkelse. Det er opp til Helsetilsynet hvordan de vil gjøre dette. For at inngrepet i privatlivet, herunder omdømmevernet, skal bli minst mulig, er det av betydning at Helsetilsynet anonymiserer opplysninger i sin kontakt med offentlige virksomheter som ikke tidligere har hatt kontakt med de fysiske personene som undersøkelsessaken berører.

I tillegg er det viktig at Helsetilsynet formidler sine analyser og funn til offentlige virksomheter som kan lære av undersøkelsene. Departementet foreslår derfor at Helsetilsynet skal offentliggjøre anonymiserte rapporter på bakgrunn av sine undersøkelser etter denne loven. Rapportene skal blant annet beskrive eventuell systemsvikt og inneholde anbefalinger til myndighetene om tiltak som bør iverksettes for å forebygge drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn. I rapportene

bør det også vises til hvordan synspunktene fra barn er vektlagt og vurdert.

I kravet til anonymisering ligger ikke bare at navn og andre personopplysninger skal utelates, men at offentligheten ikke ut fra rapportene skal kunne forstå hvilken sak det dreier seg om. Ettersom rapportene skal være anonymiserte, vil ikke vernet om retten til privatliv etter Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17 aktualiseres i forbindelse med utstedelse av rapporter og tilrådinger. Personvernforordningen gjelder heller ikke for anonyme opplysninger, jf. fortalepunkt 26.

Som flere høringsinstanser påpeker vil publisering av offentlige rapporter kreve at Helsetilsynet har høy grad av bevissthet om kravet til anonymisering. Risikoen for gjenkjenning er høy, særlig når det gjelder saker som har fått stor mediaoppmærksomhet.

Å publisere rapporter som gjengir hendelsesforløp i enkeltsaker vil neppe være forenlig med taushetsplikten og kravet til anonymisering. Departementet legger imidlertid til grunn at det heller ikke er nødvendig for å oppnå formålet at rapportene gjengir saksgang og hendelsesforløp i enkeltsaker. Det vil som regel kunne være formålstjenlig at Helsetilsynet vurderer flere saker i sammenheng for å identifisere systemsvikt og synliggjøre årsaksfaktorer og bakenforliggende forhold av betydning for å forebygge vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn. Gitt at rapportene peker på sammenfattede funn og gir anbefalinger basert på vurderinger av flere ulike saker, vil bruk av eksempler vanskeligere kunne spores tilbake til en konkret sak.

Departementet ser det ikke som aktuelt å lovregulere at Helsetilsynet i tillegg skal utarbeide ikke-anonymiserte rapporter som unntas offentlighet. Slike rapporter vil utgjøre et større inngrep i berørte personers familieliv og personvern.

Departementet er enig med innspillene i høringen om at rapportene ikke bare skal sendes til Barne- og familiedepartementet. Departementet mener det er viktig at Helsetilsynet sender rapportene til alle departementer som er berørt av tematikken eller anbefalingene i rapporten, men vurderer at det ikke er nødvendig å lovregulere dette. For ikke å skape usikkerhet om Helsetilsynets uavhengighet, understreker departementet at det vil være opp til Helsetilsynet å bestemme hvordan rapportene skal utformes innenfor de rammer som oppstilles i dette lovforslaget.

Departementet er enig med de høringsinstansene som understreker behovet for god og koordinert oppfølging av anbefalingene i rapportene. I arbeidet med å vurdere anbefalingene kan

departementene dra veksler på etablerte samarbeidsstrukturer på departements- og direktoratsnivå. Anbefalingene i rapportene kan være av ulik art og omfang og kan være rettet til en eller flere sektorer på forskjellig forvaltningsnivå. Det vil derfor være viktig med en samordnet og koordinert oppfølging av anbefalingene.

Departementet vil understreke viktigheten av at Helsetilsynet har en systematisk tilnærming til arbeidet med formidling av rapportene. Helsetilsynet må derfor planlegge for hvordan og på hvilke arenaer de skal formidle sine analyser og funn.

Departementet viser til lovforslaget § 6.

7.7 Politiets melde- og utleveringsplikt

7.7.1 Forslaget i høringsnotatet

For å sikre at Helsetilsynet blir kjent med saker som kan være aktuelle å undersøke, foreslo departementet i høringsnotatet en plikt for politiet til å melde om alvorlige straffesaker til Helsetilsynet. Det ble foreslått at politiets meldeplikt skulle gjelde alle saker om drap på barn, jf. straffeloven § 275 og andre lovbrudd mot barn med dødsfølge, jf. straffeloven §§ 255, 272, 274, 283 og 293.

I høringsnotatet ble det vist til at politiets meldeplikt bør utformes så klart som mulig, samtidig som departementet mente det var vanskelig å uttømmende regulere hvilke øvrige saker som burde omfattes av politiets meldeplikt. Departementet mente at politiet og Helsetilsynet i samarbeid burde utarbeide nærmere retningslinjer for hvilke saker politiet skal melde om. Departementet foreslo en bestemmelse om at politiet skal ha plikt til å melde fra om *andre alvorlige saker* om vold, overgrep og omsorgssvikt etter straffelovens kapittel 24 om vern av den personlige frihet og fred, kapittel 25 om voldslovbrudd mv. og kapittel 26 om seksuallovbrudd. For å avgrense meldeplikten til saker som omfattes av ordningen, ble det foreslått at meldeplikten kun skal gjelde saker der fornærmede er under 18 år.

Departementet ba om høringsinstansenes synspunkter på om det heller bør stilles krav om at handlingen skal ha en strafferamme på tre år eller mer, eller om loven burde gi en uttømmende liste over de straffebestemmelsene som politiet skal melde fra om.

Høringsnotatet inneholdt tre alternative forslag til når politiets og statsforvalters meldeplikt burde inntre. Alternativene reflekterte de tre forslagene for når Helsetilsynet burde kunne starte undersøkelse av en sak.

Det første alternativet var at meldeplikten burde inntre når politiets etterforskning er ferdig og når en tilsynssak er ferdigbehandlet av statsforvalteren, men at politiet eller statsforvalteren også kan melde inn saker som er under etterforskning eller tilsyn.

Det andre alternativet var at meldeplikten inntre når påtalemyndigheten tar ut tiltale, politiet eller påtalemyndigheten treffer beslutning om henleggelse og når en tilsynssak er ferdigbehandlet av statsforvalteren.

Det tredje alternativet var at politiets og statsforvalters meldeplikt inntre når en straffesak er endelig strafferettslig avgjort eller en tilsynssak er ferdigbehandlet av statsforvalteren.

Videre ble det i høringsnotatet foreslått at politiet uten hinder av taushetsplikt skal låne ut straffesakens dokumenter etter anmodning fra Helsetilsynet dersom saken er rettskraftig avgjort. Departementet foreslo videre at politiet ikke skal ha plikt til å gi ut opplysninger innhentet ved kommunikasjonskontroll eller andre skjulte tvangsmidler som er underlagt formålsbegrensninger etter straffeprosessloven § 216 i, jf. § 215 a fjerde ledd tredje punktum, § 216 m sjette ledd, § 216 o femte ledd første punktum og § 222 d femte ledd andre punktum. Det ble også foreslått at Helsetilsynet heller ikke skal kunne motta saksopplysninger som er unntatt fra innsyn etter straffeprosessloven § 242 a, eller som er gradert etter sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen, eller som inneholder opplysninger som kan føre til at identiteten til vitner som har forklart seg anonymt, jf. straffeprosessloven § 130 a eller § 234 a, blir kjent for Helsetilsynet.

7.7.2 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser uttaler seg om spørsmålet om hvilke saker politiet skal ha plikt til å melde fra om til Helsetilsynet, og synspunktene er delte.

Oslo statsadvokatembeter mener at slik politiets meldeplikt er utformet, vil politiet pålegges å sende inn for mange saker som det ikke vil være aktuelt for undersøkelsesordningen å gjennomgå. Skal de innmeldte straffesakene bidra til det som skal være undersøkelsesordningens oppgave og formål, er verken straffebud eller strafferamme avgjørende. Etter deres oppfatning, kan ikke politiets plikt til å innmelde saker angis eksakt. Utgangspunktet bør være at politiet skal melde inn straffe- og undersøkelsessaker hvor sakens art er slik at offentlige (hjelpe)tiltak har eller åpenbart burde ha vært satt i verk, og dette kunne ha en betydning for forebygging av det straffbare

forholdet. Etter Oslo statsadvokatembeters oppfatning bør også saker som gjelder tjenestefeil, jf. straffeloven §§ 171 og 172, avvergingsplikten i § 196 og saker om selvdrap omfattes av politiets meldeplikt.

Riksadvokaten støtter at meldeplikten inntre når en sak er endelig avgjort. De mener videre at det foreslåtte saksomfanget som politiet skal ha meldeplikt om, er for omfattende. Det er de mest alvorlige sakene der læringspotensialet er størst, som bør undersøkes av ordningen. Riksadvokaten foreslår at politiets meldeplikt kun bør omfatte saker der barn er utsatt for drap, drapsforsøk og andre straffbare handlinger med dødsfølge, samt selvdrap. I tillegg kan politiet eventuelt melde om andre alvorlige saker der politiet mener det er særlig grunn til å tro at det foreligger systemsvikt eller forbedringspotensial for de offentlige tjenestene. Også hensynet til taushetsplikt og personvern tilsier at man ikke oversender straffesaksdokumenter til andre offentlige organer uten at det er tilstrekkelig grunn for det. Riksadvokaten mener også at det bør fremgå av forarbeidene at saker som er henlagt av andre grunner enn tilregnelighet og gjerningspersonens død bør omfattes av politiets meldeplikt. De viser til at det ikke er uvanlig at saker der en eller begge foreldrene er siktet for drap eller mishandling henlegges etter bevisets stilling, men at det også er læringspotensial i slike saker.

Kripos og politidistriktene Innlandet og Øst mener det vil være vanskelig å gi en uttømmende liste over straffebestemmelser som politiet skal melde fra om, og viser til at en slik løsning kan medføre fare for at tilfeller som ellers faller inn under formålet med undersøkelsesordningen, ikke blir meldt inn. Kripos viser til at et uttrekk fra straffesaksregisteret for 2023 på de opplistede bestemmelsene med fornærmet under 18 år gir 2 562 unike straffesaker med 3 227 unike fornærmede. Det er dermed en risiko for at omfanget av rapporteringen vil bli for stor til at undersøkelsesordningen kan håndtere opplysningene på en forvarlig måte. *Politidirektoratet, Politidistriktene Troms og Vest* støtter en uttømmende regulering av hvilke straffebestemmelser politiet skal melde fra om. De mener at en uttømmende regulering av varslingsplikten vil være mindre arbeidskrevende for politiet å etterleve, gir forutsigbarhet og forenkler prosessen.

Justis- og beredskapsdepartementet uttaler at politiets meldeplikt ikke må bli mer ressurskrevende enn nødvendig, og må være klart avgrenset både når det gjelder hvilke saker den omfatter og når den inntre.

Stine Sofies Stiftelse mener at det ikke bør settes krav til hvilken strafferamme straffebestemmelsene har, eller gis en uttømmende liste over de straffebestemmelser politiet skal melde om. Bestemmelsen må åpne for at politiet kan melde om alvorlige saker hvor politiet mener det er særlig grunn til å tro det kan foreligge systemsvikt eller et forbedringspotensial for tjenestene, for eksempel i saker etter straffeloven § 196 (avvergingsplikt) eller § 171 (tjenestefeil).

NKVTS mener heller ikke at loven bør inneholde en uttømmende liste over straffebestemmelser som politiet skal melde fra om.

Flere av høringsinstansene uttaler seg også om spørsmålet om når politiets meldeplikt skal inntre. Flere påpeker at tidspunkt for når meldeplikten inntre, bør harmonere med bestemmelsen om når Helsetilsynet kan starte en undersøkelse, jf. nærmere omtale i punkt 7.4.3.

Høringsinstansene er delte i dette spørsmålet, også innenfor justissektoren.

Politidirektoratet har etter en helhetsvurdering kommet til at alternativ 2 er mest hensiktsmessig. *Troms politidistrikt* støtter også alternativ 2. *Politidirektoratet* skriver:

«Alternativ 2 fremstår hensiktsmessig, særlig sett hen til behovet for å kunne komme i gang med undersøkelsene uten at det går for lang tid. Dette vil kunne bidra til å øke læringsutbyttet og øke muligheten til å gjøre forbedringer i tjenestene. Videre, ved alternativ 2 vil politiets etterforskning være ferdig og etterforskningsmaterialet tilgjengelig som viktig grunnlagsmateriale for undersøkelsesordningens vurderinger. Risikoen for rolleklarheter, usikkerhet og behov for avklaringer knyttet til sammenfallende oppgaver knyttet til undersøkelsen og samtidige etterforskningsskritt vil også bortfalle.»

Politidirektoratet har merknader til ordlyden som er foreslått i alternativ 2, og understreker at det er påtalemyndigheten som beslutter henleggelse. *Politidirektoratet* viser også til at alvorlige saker kan få andre positive påtaleavgjørelser enn tiltale, som eksempelvis siktelse til tilståelsesdom, noe loven bør ta høyde for. *Direktoratet* foreslår derfor at ordlyden endres til «Meldeplikten etter første og andre ledd inntre når påtalemyndigheten har truffet endelig påtalemessig avgjørelse og når tilsynssaken er ferdig behandlet av statsforvalter.»

Alternativ 2 støttes blant annet også av *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*, *Regionalt ressurs-*

senter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS Øst) og *Helsetilsynet*.

Advokatforeningen, *Kripos*, *Oslo statsadvokatembeter*, *Riksadvokaten*, *Vest politidistrikt* og *Utlendingsdirektoratet* støtter alternativ 3. *Advokatforeningen* skriver:

«Etter Advokatforeningens syn bør både meldeplikt og arbeidet med å starte undersøkelser av aktuelle saker avventes til straffesaken er endelig avgjort eller tilsynssaken er ferdigbehandlet. Å avvente utfallet av tilsynssaken og straffesaken fremstår som det beste alternativet for at undersøkelsen ikke skal komme i konflikt eller intervenere i politiets etterforskning eller tilsynssaken. Det er ikke uvanlig at etterforskningen fortsetter også etter at tiltale er tatt ut og mens saken står for domstolen. Etter Advokatforeningens syn vil også tilflyt av informasjon til undersøkelsesordningen kunne bli bedre av at det ikke samtidig pågår en straffereettslig forfølgelse eller tilsynssak. Også hensynet for å beskytte uskyldspresumsjonen til den tiltalte eller domfelte taler for en slik ordning.»

Kripos foretrekker alternativ 3, men legger til grunn at det må være en melde-rett tidligere, etter de samme vurderingene som anføres i forhold til forslaget til § 4 i høringsnotatet.

Blant høringsinstansene som støtter alternativ 1 er *Bamble kommune*, *Fellesorganisasjonen (FO)*, *Hjelp meg stoppe volden*, *Redd barna*, *Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS Midt)*, *Rogaland fylkeskommune*, *Statsforvalteren i Trøndelag*, *Statsforvalteren i Vestfold og Telemark* og *Stine Sofies Stiftelse*.

Stine Sofies Stiftelse viser blant annet til at et viktig formål med ordningen er å bidra til å forebygge. Det betyr at det er viktig å komme inn så tidlig som mulig for å hindre utvikling av uheldig praksis. Stiftelsen peker også på at det vil svekke kvaliteten på informasjonen som undersøkelsesordningen innhenter gjennom intervjuer med offentlige ansatte og berørte parter, dersom man må vente lenge med informasjonsinnhenting. Stiftelsen har tillit til at undersøkelsesordningen vil ha jevnlig dialog med politiet og påtalemyndigheten om når en undersøkelse kan starte som er forenlig med hensynet til etterforskning og eventuell straffeforfølgning.

Datatilsynet uttaler at det bør fremgå av lovteksten at politidokumenter som er utlånt til *Helsetilsynet* ikke skal arkiveres.

7.7.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår at politiet *skal* melde alle saker som nevnt i § 4 første ledd bokstav a og b. Det vil si saker som gjelder drap og forsøk på drap på barn, og andre lovbrudd med dødsfølge til Helsetilsynet. I tillegg foreslår departementet at politiet *kan* melde fra om saker som nevnt i § 4 første ledd bokstav c. Det vil si saker der barn er utsatt for lovbrudd som nevnt i straffeloven kapittel 24 om vern av den personlige frihet og fred, kapittel 25 om voldslovbrudd mv. og kapittel 26 om seksuallovbrudd, når saken har hatt alvorlige konsekvenser for barns liv og helse.

Departementet har vurdert om loven bør gi en liste over de konkrete straffebestemmelsene som politiet kan melde om fremfor å vise til aktuelle kapitler i straffeloven. Departementet ser at en tydelig definert meldeplikt vil være mindre arbeidskrevende og lettere å etterleve for politiet. På den annen side vil, som blant annet *Kripos, Oslo statsadvokatembeter og Riksadvokaten* påpeker, en uttømmende opplisting pålegge politiet meldeplikt om et omfattende antall saker hvorav mange av sakene ikke vil være aktuelle for Helsetilsynet å gjennomgå. Departementet viser til Kripos' uttalelse om at et uttrekk fra straffesaksregisteret for 2023 på bestemmelser nevnt i høringsnotatet med fornærmet under 18 år ga 2 562 unike straffesaker med 3 227 unike fornærmede. En uttømmende opplisting av straffebestemmelser som omfattes av meldeplikten, vil således påføre både politiet og Helsetilsynet en unødig ressursbruk samt at det vil stride mot viktige personvern-hensyn.

Saker om drap på barn, er etter departementets vurdering imidlertid så alvorlige at det eksplisitt bør fremgå av bestemmelsen at politiet har meldeplikt om alle saker der barn er utsatt for drap, drapsforsøk og andre straffbare handlinger med dødsfølge. Når det gjelder andre saker, foreslår departementet at politiet får adgang, men ikke en plikt til å melde. Departementet foreslår at politiet får adgang til å melde saker etter straffeloven kapittel 24 til 26, når de har hatt alvorlige konsekvenser for barns liv og helse. Etter departementets vurdering vil en slik løsning sikre at Helsetilsynet får melding om de viktige sakene samtidig som det ikke skaper unødig arbeid for politiet eller Helsetilsynet. Departementet viser til at dette synspunktet har fått støtte av flere høringsinstanser, også fra justissektoren.

Det er ingen støtte i høringsuttalelsene for å avgrense politiets meldeplikt til saker med en

strafferamme på tre år eller mer. Departementet mener heller ikke at en slik avgrensning vil være hensiktsmessig.

Selv om det ikke foreslås en opplisting av straffebestemmelser i loven, velger departementet likevel å gi eksempler på hvilken type saker det kan være aktuelt for politiet å melde om. Det vil for eksempel være de mest alvorlige sakene med brudd på følgende straffebestemmelser i straffeloven kapittel 24: § 252 (grovt tvang), § 253 (tvangsekteskap), § 255 (grovt frihetsberøvelse), § 257 (menneskehandel), § 262 andre ledd (brudd på ekteskapsloven mv., barneekteskap) og § 264 (grove trusler).

Videre kan det være brudd på straffebestemmelser i straffeloven kapittel 25: § 272 (grovt kroppskrenkelse), § 273 (kroppsskade), § 277 (medvirkning til selvmord og til selvpåført betydelig skade på kropp eller helse), § 282 (mishandling i nære relasjoner), § 284 (kønnslemlestelse) og § 288 (hensettelse i hjelpeløs tilstand mv.).

Det kan også være brudd på straffebestemmelser i straffeloven kapittel 26: § 291 (voldtekt), § 295 (misbruk av overmaktsforhold og lignende), § 296 (seksuell omgang med innsatte mv. i institusjon), § 299 (voldtekt av barn under 14 år), § 302 (seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år), § 312 (incest) og § 314 (seksuell omgang mellom andre nærstående).

Innenfor de opplistede straffebudene, vil det trolig være en god del saker det ikke er aktuelt å melde om. Det følger av forslaget til § 4 første ledd bokstav c, at det er de sakene som har hatt alvorlige konsekvenser for barns liv og helse politiet kan melde om. Departementet foreslår at rammene for hvilke saker politiet kan melde om, reguleres i forskrift. I lovforslaget § 7 femte ledd foreslås derfor en forskriftshjemmel til å gi nærmere regler om meldeplikten.

Det er videre et spørsmål om hvilken informasjon meldingene fra politiet skal inneholde. Dette spørsmålet var ikke omtalt i høringsnotatet, men Helsetilsynet trenger noe informasjon for å kunne ta stilling til om de skal undersøke en meldt sak eller ikke. Departementet foreslår derfor at det lovreguleres at politiets melding til Helsetilsynet skal inneholde en kort omtale av hva saken gjelder, hvilke straffebud saken gjelder og hvordan saken er avgjort. Departementet vurderer det som lite hensiktsmessig å regulere innholdet i meldingen nærmere i loven nå, før man har høstet mer erfaringer med ordningen. Departementet foreslår imidlertid at det kan forskriftsfestes nærmere hvilke opplysninger meldingen skal inneholde, slik at spørsmålet blir gjenstand for almin-

nelig høring, jf. forslaget til forskriftshjemmel i § 7 femte ledd.

I høringsnotatet ble det foreslått tre alternative forslag når det gjaldt oversendelse av melding til Helsetilsynet. Spørsmålet om når politiet skal gi melding til Helsetilsynet må ses i sammenheng med forslaget om når Helsetilsynet kan starte undersøkelse av en sak. I lovforslaget § 4 andre ledd foreslår departementet at undersøkelse av saker som er etterforsket av politiet, først kan skje når straffesaken er rettskraftig avgjort eller endelig henlagt.

Det er det alternativet som etter departementets vurdering best ivaretar hensynet til at Helsetilsynets undersøkelser etter denne loven ikke skal komme i veien for politiets etterforskning og involverte personers vern etter uskyldspresumsjonen. De samme hensyn gjør seg også gjeldende i spørsmålet om når politiet skal gi melding til Helsetilsynet. I tillegg har departementet lagt vekt på hensynet til harmonisering med lov om Statens kommisjon for partnerdrap. Det vil etter departementets vurdering bidra til klarhet og forenkle politiets overholdelse av meldeplikten, hvis det er lik frist etter begge ordningene. Departementet foreslår derfor at politiet gir melding til Helsetilsynet når saken er rettskraftig avgjort eller endelig henlagt. Dette er i tråd med alternativ 3 i høringsnotatet, men ordlyden er endret fra «strafferettslig avgjort» til «rettskraftig avgjort». For saker som er endelig henlagt, er det et krav at påtalemyndigheten anser at det er klar sannsynlighetsovervekt for at barnet er utsatt for handlinger som er nevnt i lovforslaget § 4 første ledd bokstav a til c.

Selv om høringsinstansene spriker i spørsmålet, får alternativ 3 støtte av flere høringsinstanser, blant annet *Advokatforeningen*, *Kripos*, *Oslo statsadvokatembeter*, *Riksadvokaten*, *Vest politidistrikt* og *Utlendingsdirektoratet*.

Departementet viderefører forslaget fra høringsnotatet om at politiet uten hinder av taushetsplikt skal låne ut straffesakens dokumenter etter anmodning fra Helsetilsynet, jf. lovforslaget § 9 tredje ledd. At dokumentene skal lånes ut er i samsvar med lov om Statens kommisjon for partnerdrap § 5 andre ledd, og innebærer at Helsetilsynet må levere tilbake straffesaksdokumentene når de ikke lenger er nødvendige for Helsetilsynets arbeid. Straffesaksdokumentene skal dermed ikke arkiveres i Helsetilsynet. Datatilsynet mener at dette bør lovfest, men det er etter departementets vurdering tilstrekkelig at det fremgår av merknaden til bestemmelsen.

Departementet foreslår videre at politiet ikke har plikt til å gi ut opplysninger innhentet ved kommunikasjonskontroll eller andre skjulte tvangsmidler som er underlagt formålsbegrensninger etter straffeprosessloven § 216 i, jf. § 215 a fjerde ledd tredje punktum, § 216 m sjette ledd, § 216 o femte ledd første punktum og § 222 d femte ledd andre punktum. Helsetilsynet skal heller ikke motta saksopplysninger som er unntatt fra innsyn etter straffeprosessloven § 242 a, eller som er gradert etter sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen, eller som inneholder opplysninger som kan føre til at identiteten til vitner som har forklart seg anonymt, jf. straffeprosessloven § 130 a eller § 234 a, blir kjent for Helsetilsynet.

Det vises til begrunnelsen for fritak fra taushetsplikt i punkt 7.10.4.

Departementet viser til lovforslaget §§ 7 og 9.

7.8 Statsforvalters melde- og utleveringsplikt

7.8.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at statsforvalteren, i tillegg til politiet, får en plikt til å melde fra til Helsetilsynet når de som tilsynsmyndighet blir kjent med alvorlige saker om vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn.

Meldeplikten ble foreslått avgrenset til alvorlige saker, og i høringsnotatet ble det forutsatt at Helsetilsynet i samarbeid med statsforvalteren utarbeider retningslinjer for hvilke saker som skal meldes. Videre ble det forutsatt at statsforvalters meldeplikt også gjelder saker de blir informert om gjennom den foreslåtte informasjonsplikten for barnevernstjenesten og barnevernsinstitusjonen ved dødsfall og svært alvorlige hendelser, jf. høringsnotat fra Barne- og familiedepartementet av 8. april 2024 om forslag til endringer i barnevernsloven mv. (kvalitetsreform).

Departementet viser til punkt 7.7.1 om de tre alternative forslagene til når statsforvalters meldeplikt inntreffer.

For å sikre at Helsetilsynet gis tilgang til nødvendige opplysninger, ble det foreslått i høringsnotatet at statsforvalteren, uten hinder av lovbestemt taushetsplikt, på anmodning skal kunne oversende sakens dokumenter til Helsetilsynet.

I tillegg vurderte departementet i høringsnotatet om det burde innføres en kan-bestemmelse i loven om en generell meldeordning for alle offentlige virksomheter, private virksomheter

som utfører tjenester på vegne av det offentlige og privatpersoner, men foreslo ikke dette.

7.8.2 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som har uttalt seg eksplisitt til forslaget om statsforvalters meldeplikt.

Bamble kommune, Fellesorganisasjonen (FO), Rogaland fylkeskommune, Statsforvalteren i Trøndelag, Statsforvalteren i Vestfold og Telemark og Stine Sofies Stiftelse støtter at meldeplikten inntre når en tilsynssak er ferdig behandlet, men at det åpnes for at statsforvalteren har mulighet til å melde inn saker som er under tilsyn, jf. alternativ 1. De nevnte høringsinstansene begrunner dette med at det er viktig at undersøkelsesordningen så tidlig som mulig kan starte undersøkelse av en sak for å kunne bidra til formålet om forebygging og læring i tjenestene.

Statsforvalteren i Trøndelag og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark uttaler at det er behov for å klargjøre statsforvalters meldeplikt nærmere i retningslinjer. Statsforvalteren i Trøndelag stiller spørsmål ved hvorfor meldeplikten først skal inntre så sent i behandlingen av en tilsynssak, og viser til at det at Helsetilsynet blir orientert om en sak ikke betyr at de umiddelbart starter undersøkelse av en sak. Også Statsforvalteren i Vestfold og Telemark uttaler at tidsperspektivet er relevant, fordi undersøkelser i tilsynssaker kan ta svært lang tid. For at formålet med undersøkelsesordningen skal oppfylles, er det viktig at meldeplikten inntre på et så tidlig tidspunkt som mulig, slik at man kan hindre at barn lider unødig.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet støtter forslaget om at statsforvalters meldeplikt inntre når en tilsynssak er ferdigbehandlet, jf. alternativ 2.

Hjelp meg stoppe volden foreslår at statsforvalters meldeplikt utvides slik at det også inkluderer saker der det kan ha forekommet svikt hos statsforvalteren selv.

Noen få høringsinstanser mener at også privatpersoner bør gis mulighet til å melde inn saker. *Barneombudet* mener at både barn, pårørende og ansatte i ulike offentlige organer bør ha mulighet til melde inn saker.

7.8.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår at statsforvalteren skal melde om saker nevnt i lovforslaget § 4 første ledd bokstav c og d til Helsetilsynet. Det vil si saker der barn er utsatt for handlinger som nevnt i straffeloven kapittel 24 til 26, når saken har hatt alvorlige

konsekvenser for barns liv og helse eller barn er utsatt for alvorlig omsorgssvikt.

Statsforvalteren behandler mange saker som klageinstans og tilsynsmyndighet på ulike funnsonråder, noe som gir god innsikt i hvor det svikter i tjenesteutøvelsen og i samhandlingen mellom ulike tjenester og sektorer. Det er etter departementets vurdering hensiktsmessig at statsforvalteren med sin kjennskap til virksomheter innenfor ulike sektorer som yter tjenester til barn og unge, får meldeplikt til Helsetilsynet.

Departementet viser til omtalen av «alvorlig omsorgssvikt» i punkt 7.4.3.

Departementet deler *Statsforvalteren i Trøndelag og Statsforvalteren i Vestfold og Telemarks* vurdering av at det er behov for å utarbeide retningslinjer som angir nærmere hvilke saker statsforvalteren skal melde om. Ansvarsområdet til statsforvalteren er vidt og dekker flere sektorer, og det er etter departementets vurdering vanskelig å regulere i lovteksten hvilke saker statsforvalteren skal melde om. Dette vil kunne fastsettes nærmere i forskrift, men departementet mener det i tillegg kan være hensiktsmessig at Helsetilsynet i samarbeid med statsforvalteren utvikler nærmere retningslinjer for hvilke saker det skal meldes om.

Departementet foreslår at statsforvalteren skal gi melding til Helsetilsynet når en tilsynssak er ferdigbehandlet av statsforvalteren, jf. lovforslaget § 7 fjerde ledd. En tilsynssak er ferdigbehandlet når statsforvalteren har fattet avgjørelse i en sak eller når statsforvalteren har besluttet å ikke føre tilsyn i en henvendelse de mottar. Det er videre et spørsmål om hvilken informasjon meldingene fra statsforvalteren skal inneholde for at Helsetilsynet skal kunne ta stilling til om saken skal undersøkes eller ikke. Dette spørsmålet var ikke omtalt i høringsnotatet, men departementet foreslår likevel at det reguleres at statsforvalters melding til Helsetilsynet skal inneholde en kort omtale av hva saken gjelder. Ut over dette, vurderer departementet det som lite hensiktsmessig å regulere spørsmålet nærmere i loven nå. Etter departementets vurdering kan dette reguleres nærmere i forskrift når man har høstet erfaring med ordningen. Det vises til forslaget i § 7 femte ledd om en hjemmel til å gi forskrift om meldeplikt etter bestemmelsen.

Det følger av forslaget til § 9 første ledd at statsforvalteren etter anmodning skal oversende sakens dokumenter til Helsetilsynet, uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Det vises til begrunnelsen for fritak fra taushetsplikt i punkt 7.10.4.

Departementet understreker at statsforvalters meldeplikt til Helsetilsynet etter denne loven ikke erstatter andre meldeplikter som meldeplikten til barnevernstjenesten etter barnevernsloven § 13-2 og meldeplikt som følge av avvergingsplikten etter straffeloven § 196.

Til tross for at noen få høringsinstanser mener at privatpersoner bør gis en rett eller plikt til å melde inn saker, opprettholder departementet vurderingen om at det ikke bør lovfestes en generell meldeordning. Siden ordningen er ny mener departementet det bør høstes erfaringer med ordningen og omfanget av saker før det vurderes om det bør innføres en bred meldeordning. En omfattende meldeordning kan resultere i at Helsetilsynet får et svært omfattende materiale å gjennomgå, som lett kan bli u håndterlig. Etter departementets vurdering, er det tilstrekkelig at politiet og statsforvalteren gis en meldeplikt i første omgang.

Departementet viderefører ikke forslaget fra høringsnotatet om at Helsetilsynet skal kunne ta opp saker på eget initiativ. I utgangspunktet kan Helsetilsynet bare undersøke saker som er meldt inn av politiet eller statsforvalteren, jf. lovforslaget § 7. Helsetilsynet kan imidlertid også undersøke saker som er rettskraftig avgjort, endelig henlagt eller ferdigbehandlet av statsforvalteren før lovens ikrafttredelse, jf. lovforslaget § 4 fjerde ledd. Politiet og statsforvalteren får ingen plikt til å melde om saker som er endelig avgjort før lovens ikrafttredelse etter lovforslaget § 7. Helsetilsynet må i dialog med politiet og statsforvalteren avgjøre hvilke saker som er endelig avgjort før lovens ikrafttredelse, som kan være aktuelle å undersøke.

Departementet viser til lovforslaget §§ 7 og 9.

7.9 Underretning og mulighet til å uttale seg

7.9.1 Forslaget i høringsnotatet

Det ble i høringsnotatet foreslått at Helsetilsynet så vidt mulig skal underrette berørte virksomheter og personer som saken direkte gjelder, når de har iverksatt undersøkelse av en sak. Underretningen må ses i sammenheng med forslaget i høringsnotatet om tiltak for å fremskaffe opplysninger og adgangen til å forklare seg. De som underrettes skal gis en rimelig frist til å uttale seg om saken, men undersøkelsen kan ferdigstilles dersom adgangen til å uttale seg om saken ikke benyttes innen rimelig tid.

Departementet foreslo også at det lovfestes at de som forklarer seg for Helsetilsynet, har rett til

å la seg bistå under forklaringen, med mindre dette vesentlig forsinker saken.

7.9.2 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som har uttalt seg til forslaget i høringsnotatet om underretning og adgang til å uttale seg, men de som uttaler seg støtter forslaget.

Barnevernsnettverket understreker at det må være obligatorisk at barnet selv og barnets biologiske foreldre blir kontaktet personlig av de ansatte i ordningen. *Datatilsynet* støtter forslaget om en underretningsplikt til berørte personer, fordi det vil bidra til nødvendig åpenhet og gi de registrerte bedre grunnlag for å utøve sine personvernrettigheter.

Forandringsfabrikken og *Redd Barna* mener at det bør presiseres at underretningsplikten også omfatter barn.

Statsforvalteren i Trøndelag uttaler følgende:

«Statsforvalteren i Trøndelag er positive til bestemmelsen, men stiller spørsmål ved om det er god nok sammenheng mellom det som foreslås, og det som foreslås i § 10 om barnets rett til å uttale seg. For at barnet skal kunne bruke uttaleretten i § 10, må barnet informeres om saken. Det fremgår av merknaden til § 7 at informasjon til barnet bør gå via foreldrene med mindre barnet er under offentlig omsorg. Statsforvalteren foreslår heller at underrettingen bygger på prinsippet som fremgår av forvaltningsloven § 16 første ledd. Dvs. at informasjon bør gå direkte til barn over 15 år. Statsforvalteren opplever videre merknaden uklar på hva det er foreldre skal orienteres om, – at underretting er sendt barnet eller om det er foreldrene som skal orientere barnet om saken og retten til å uttale seg.»

7.9.3 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget fra høringsnotatet om å lovfeste at Helsetilsynet så vidt mulig skal underrette berørte personer og offentlige virksomheter når de har iverksatt undersøkelse av en sak etter denne loven. I denne plikten ligger også at barn skal underrettes på egnet måte, jf. omtale under punkt 7.12 om barns rett til å uttale seg. Departementet foreslår at det i tillegg lovfestes at Helsetilsynet også kan underrette andre som kan tenkes å kunne opplyse saken, jf. lovforslaget § 8.

Underretning skal gis så snart som mulig, og innen undersøkelsen avsluttes skal nevnte personer og offentlige virksomheter gis adgang til å uttale seg om saken.

Departementet legger til grunn at det vil ha stor betydning for de personer som saken gjelder, at de blir underrettet om at Helsetilsynet har iverksatt undersøkelse av saken. I tillegg vil en underretningsplikt være i tråd med god forvaltningsskikk.

Plikten til å underrette gjelder kun i de tilfeller Helsetilsynet finner grunnlag for å iverksette undersøkelse av en sak. Plikten til å underrette gjelder ikke når Helsetilsynet igangsetter en forundersøkelse for å finne ut om det er formålstjenlig å iverksette full undersøkelse av saken. Hvilke offentlige virksomheter som skal underrettes, må vurderes konkret fra sak til sak. Helsetilsynet skal ikke nødvendigvis bare kontakte offentlige virksomheter som er blitt omtalt i straffesakens dokumenter eller i tilsynssaken, men kan også kontakte andre offentlige virksomheter det etter omstendighetene er grunn til å anta har eller burde hatt kjennskap til saken.

Underretningsplikten er ment for å gjøre oppmerksom på Helsetilsynets behandling av personopplysninger og rettigheter i den forbindelse samt at den er et virkemiddel for å bidra til opplysning av saken. I underretningen kan det anmodes om utlevering av ytterligere opplysninger i saken, jf. lovforslag § 9 om tiltak for å fremskaffe opplysninger, og informere om adgangen til å avgi forklaring etter lovforslaget § 10. Taushetsplikten for de som utfører tjeneste eller arbeid i Helsetilsynet etter denne loven vurderes ikke å være til hinder for at det sendes ut slike anmodninger om ytterligere opplysninger, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 og 5.

Departementet viser til § 8 i lovforslaget.

7.10 Tiltak for å fremskaffe opplysninger

7.10.1 Gjeldende rett

Det følger av forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 at enhver som utfører «tjeneste eller arbeid» for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det vedkommende i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om «noens personlige forhold». Opplysninger om fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted regnes i utgangspunktet ikke som «noens personlige forhold», jf. forvaltningsloven

§ 13 andre ledd. Dersom slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige, er de likevel underlagt taushetsplikt.

Forvaltningsloven §§ 13 a og 13 b inneholder unntak og begrensninger i taushetsplikten som gir forvaltningsorganer adgang, men ingen plikt til å formidle opplysninger. Disse bestemmelsene inneholder flere rettslige grunnlag som kan gi andre tjenester og instanser adgang til å formidle opplysninger, herunder til Helsetilsynet.

Forvaltningsloven § 13 a nr. 1 åpner for at opplysninger kan formidles når det foreligger samtykke fra den eller de taushetsplikten skal beskytte. Et slikt samtykke skal være informert, frivillig og kan når som helst trekkes tilbake. Etter § 13 a nr. 2 er ikke taushetsplikt til hinder for at opplysninger gis i statistisk form, eller ved at individualiserende kjennetegn utelates. Paragraf 13 a nr. 3 sier at opplysninger kan brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig. Eksempelene i loven, som er de praktisk viktigste, er at opplysningene er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelige andre steder.

Forvaltningsloven § 13 b første ledd inneholder unntak og begrensninger som er begrunnet i ulike private eller offentlige interesser. Taushetsplikten er blant annet ikke til hinder for

- at opplysninger formidles til de som er parter i saken (nr. 1).
- at opplysninger brukes for å oppnå det formålet de er gitt eller innhentet for, som saksforberedelse, avgjørelse, oppfølging og kontroll (nr. 2).
- at opplysningene brukes for statistisk bearbeiding, utrednings- og planleggingsoppgaver, eller i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen (nr. 4).
- at forvaltningsorganet gir andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med organet, om avgjørelser som er truffet, og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningss grunnlag (nr. 5).
- at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver (nr. 6).

Det følger av forvaltningsloven § 13 c første ledd at forvaltningsorganet skal sørge for at taushetsplikten blir kjent for den det gjelder, og at organet

kan kreve at vedkommende underskriver taushetserklæring.

Forvaltningsloven § 13 f første ledd sier at 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 det av forvaltningsloven § 13 f andre ledd at bestemmelser om rett eller plikt til å gi opplysninger ikke begrenser lovbestemt taushetsplikt, med mindre vedkommende bestemmelse fastsetter eller klart forutsetter at taushetsplikten ikke skal gjelde.

Innenfor enkelte forvaltningsområder gjelder en noe utvidet eller strengere taushetsplikt enn det som følger av de generelle bestemmelsene i forvaltningsloven. Se blant annet barnevernsloven § 13-1 andre ledd, krisesenterlova § 5 andre ledd og sosialtjenesteloven § 44 andre ledd.

Enkelte særlover fastsetter at det som følger av unntakene og begrensningene i forvaltningsloven § 13 b første ledd, ikke skal gjelde fullt ut. Etter barnevernsloven § 13-1 tredje ledd gjelder ikke forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 i saker etter barnevernsloven, og det samme følger av enkelte andre lover.

Etter krisesenterlova § 5 tredje ledd, kan opplysninger til andre forvaltningsorgan etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og 6 «berre givast når dette er nødvendig for å fremme oppgåvene til kommunen etter denne lova, eller for å førebyggje vesentleg fare for liv eller alvorleg skade på helse til nokon.»

Profesjonsbestemt eller yrkesmessig taushetsplikt er en særskilt taushetsplikt for visse yrkesutøvere som innholdsmessig gjerne er strengere enn det som følger av bestemmelsene i forvaltningsloven. Den profesjonsbestemte taushetsplikten følger til dels av særlovgivning som gjelder for bestemte yrkesgrupper. Blant annet er helsepersonell og ansatte ved familievernkontorer undergitt slik særskilt taushetsplikt, jf. helsepersonelloven §§ 21 flg. og familievernkontorloven § 5. For enkelte andre grupper, som blant annet prester og forstandere i registrerte trossamfunn og advokater følger det forutsetningsvis av straffeloven § 211, straffeprosessloven § 119 og tvisteloven § 22-5 at det gjelder en profesjonsbasert taushetsplikt.

Advokaters taushetsplikt er lovfestet i advokatloven § 32, og vernet av Grunnloven § 95 om rett til en rettferdig rettergang og § 102 om rett til respekt for privatliv, familieliv og kommunikasjon. Etter EMK er advokaters taushetsplikt innfor-

tolket i artikkel 6 (retten til rettferdig rettergang) og artikkel 8 (retten til respekt for privatliv og familieliv). Taushetsplikten skal ivareta klientens integritet og sikre tilliten til advokater. Begrunnelsen for den særlig sterke beskyttelsen av advokaters yrkesmessige taushetsplikt er klientens behov for å kunne søke rettslig bistand i fortrolighet. Unntak fra advokaters taushetsplikt om rettslig bistand til klient er ansett som særlig inngripende etter EMK artikkel 8, jf. EMDs avgjørelse *Michaud mot Frankrike* (12323/11) 6. desember 2012 avsnitt 118 og 199. Det stilles derfor et tilsvarende strengt krav til klar lovhjemmel, legitimt formål og proporsjonalitet for at inngrepet kan aksepteres etter EMK artikkel 8 nr. 2.

Lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) § 3-10 første ledd slår fast hovedregelen om at tilbyder og installatør plikter å bevare taushet om innholdet av elektronisk kommunikasjon og andres bruk av elektronisk kommunikasjon. Etter straffeprosessloven § 118 første ledd, jf. § 230 første og fjerde ledd kan politiet og påtalemyndigheten anmode departementet om fritak fra den lovpålagte taushetsplikten. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) er delegert fullmakt til å frita tilbydere fra taushetsplikt etter ekomloven § 3-10. Nkom har på tilsvarende måte kompetanse til å gi fritak fra taushetsplikten i sivile saker for retten, jf. tvisteloven § 22-3, og ved krenkelser av opphavsrettsinngrep på internett etter åndsverksloven § 87 andre ledd. Utover dette har ikke Nkom hjemmel til å gi fritak fra ekomtilbyderes taushetsplikt. For utlevering av taushetsbelagte opplysninger til andre myndigheter, kreves særskilt lovhjemmel, jf. ekomloven § 3-10 tredje ledd punktum. Det følger av ekomloven § 3-10 tredje ledd første og andre punktum at taushetsplikten ikke er til hinder for at det gis opplysninger til politiet eller påtalemyndigheten om avtalebasert hemmelig telefonnummer eller andre abonnementsopplysninger eller om elektronisk kommunikasjonsadresse. Det samme gjelder ved vitnemål for retten om opplysninger som er gitt til påtalemyndigheten eller politiet etter første punktum. Taushetsplikten er heller ikke til hinder for at opplysninger som nevnt i første punktum gis til annen myndighet i medhold av lov. Dette gjelder ikke elektroniske kommunikasjonsadresser som er lagret etter § 3-13.

Helsetilsynet har hjemmel etter flere lover til å kreve å få utlevert taushetsbelagte opplysninger, blant annet i barnevernsloven § 17-4 og helse-tilsynsloven § 7. Helsetilsynet har etter bestemmelsene også adgang til virksomhetenes lokaler. Opplysningsplikten etter barnevernsloven § 17-4

gjelder kommunale organer som hører inn under loven, barne-, ungdoms- og familieetaten, barnevernsinstitusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere, og er begrenset til «de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at myndighetene skal kunne utøve sine tilsynsoppgaver». Opplysningsplikten etter helsetilsynsloven § 7 gjelder enhver som utfører tjeneste eller arbeid i helse- og omsorgstjenesten (dvs. både virksomheter og personell), og er begrenset til de opplysninger som «tilsynsmyndigheten mener er nødvendige for å kunne utføre sine oppgaver i medhold av lov, forskrift eller instruks». Opplysningsplikten for personell i helse- og omsorgstjenesten står også i helsepersonelloven § 30, spesialisthelsetjenesteloven § 6-2 og helse- og omsorgstjenesteloven § 5-9, som viser til bestemmelsene i helsetilsynsloven § 7.

7.10.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at berørte virksomheter, tilsynsmyndigheter og andre offentlige myndigheter skal gi Helsetilsynet tilgang til opplysninger og dokumentasjon i tilknytning til en sak uten hinder av taushetsplikt. Dette er viktig for å sikre at Helsetilsynet skal kunne få et helhetlig bilde av hver enkelt sak og et best mulig grunnlag for å vurdere ulike virksomheter og myndigheters håndtering av sakene. Det ble foreslått at plikten til å utlevere taushetsbelagte opplysninger inntre på anmodning fra Helsetilsynet, og er begrenset til opplysninger som anses nødvendige for at Helsetilsynet skal kunne utføre sine oppgaver etter denne loven.

Det ble også foreslått at Helsetilsynet etter anmodning og uten hinder av taushetsplikt, skal gis tilgang til opplysninger i Folkeregisteret i en sak som undersøkes.

Departementet foreslo videre en bestemmelse om at Helsetilsynet kan anmode om bistand fra andre offentlige myndigheter, samt benytte nødvendig sakkyndig bistand. I høringsnotatet ble det også foreslått at politiet etter anmodning skal låne ut straffesakens dokumenter til Helsetilsynet.

7.10.3 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene som har uttalt seg om forslagene til bestemmelsene om tiltak for å frem-skaffe opplysninger) og adgangen til å forklare seg i høringsnotatet, gjør det samlet.

Krisesentersekretariatet og Likestillings- og diskrimineringsombudet støtter forslaget om at

berørte virksomheter, tilsynsmyndigheter og andre offentlige myndigheter har plikt til å gi Helsetilsynet tilgang til opplysninger og dokumentasjon på anmodning fra Helsetilsynet. *Oslo statsadvokatembeter* hadde heller ikke innvendinger mot forslaget i lovutkastet.

Datatilsynet understreker behovet for veiledning til virksomheter som skal gi opplysninger til Helsetilsynets undersøkelsesordning og viser til at det vil ofte være vanskelig for avgivende organ å vurdere hva som er «nødvendige» opplysninger.

Den norske legeforening støtter at undersøkelsesordningen skal kunne innhente nødvendig informasjon for å utføre arbeidet, men påpeker at unntaket fra taushetsplikt er svært vidt. De mener det er viktig at undersøkelsesordningen aktivt gjør nødvendige avgrensninger i samråd med de som skal utlevere sensitive opplysninger, og sørger for at det begrenses til det strengt nødvendige og at tiltaket står i rimelig forhold til det som søkes oppnådd.

Organisasjonen *Hjelp meg stoppe volden* mener at Helsetilsynet må få rett til å innhente dommer og sakkyndige rapporter i barnefordelings- og barnevernssaker fra tingretten, lagmannsretten og Barneverns- og helsenemnda, for å avdekke systemsvikt mot voldutsatte barn i slike saker.

Etter *Advokatforeningens* syn bør det i utgangspunktet være tilstrekkelig at undersøkelsesordningen i Helsetilsynet gis tilgang til informasjon fra politiet samt fra andre offentlige myndigheter, uten at man opphever taushetsplikten forutsatt i straffeloven § 211. De påpeker at det er uklart hva som ligger i uttrykket «berørte virksomheter», og om dette også omfatter privatpraktiserende leger og advokater.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) påpeker at forholdet til lovpålagt taushetsplikt etter ekomloven ikke er drøftet i høringsnotatet eller lovforslaget. Nkom viser til at det i Prop. 93 LS (2023–2024) til ny ekomlov er uttalt at

«(v)ed innføring av nye unntak fra taushetsplikten skal etter departementets syn hensynet til kommunikasjonsvernet drøftes og rett-sikkerhetsgarantier ivaretas.»

Nkom uttaler videre:

«Hvorvidt generelle unntak fra lovbestemt taushetsplikt som følger av andre lover skal innebære at det gjøres unntak fra ekomlovens taushetspliktsbestemmelse, beror på en tolkning av de aktuelle bestemmelser vurdert opp mot kommunikasjonsvernet og andre tving-

ende regler, slik som Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Adgangen til å fastsette i særskilt lovhjemmel at taushetsplikten etter ekomloven ikke skal gjelde, må skje innenfor rammen av kommunikasjonsvernndirektivet artikkel 15.»

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) viser til at i alle sakstypene som berøres av den foreslåtte ordningen, skal offentlige organer benytte tolk i saker der det er nødvendig. Tolkeyrket er et lovregulert yrke, og tolker har profesjonsbestemt taushetsplikt i henhold til tolkeloven § 15.

Det er få høringsinstanser som har uttalt seg direkte til forslaget om at Helsetilsynet kan anmode om bistand fra andre offentlige myndigheter, samt benytte nødvendig sakkyndig bistand. *Regionalt ressursenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS Midt)* mener at innhenting av sakkyndig bistand kan styrke kvaliteten på arbeidet som utføres, spesielt i krevende saker. *Kripas* uttaler at både politi- og påtalemyndighet bør representeres i undersøkelsesordningen, og viser til at erfaring og kunnskap fra etterforskning er nødvendig for å se svakheter i systemer, regelverk og samhandling, og hvor det er rom for forbedring. *Riksadvokaten* støtter dette.

7.10.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår at offentlige virksomheter etter anmodning fra Helsetilsynet og uten hinder av taushetsplikt, skal gi Helsetilsynet tilgang til opplysninger i en sak som undersøkes, jf. lovforslaget § 9. Departementet understreker at Helsetilsynet bare kan bruke opplysninger fremskaffet etter § 9 i sitt arbeid etter denne loven.

Departementet opprettholder vurderingen om at det ikke vil være gjennomførbart for Helsetilsynet å utføre arbeidet uten at de får tilgang til taushetsbelagte opplysninger. Det vil etter departementets vurdering heller ikke være praktisk eller tilstrekkelig å innhente samtykke fra personene som undersøkelsene direkte berører. Dette omtales nærmere i punkt 7.11.3. Flere høringsinstanser påpeker at det er inngripende å gjøre unntak fra lovbestemt taushetsplikt, men de fleste ser samtidig at Helsetilsynet har behov for informasjon for å gjennomføre undersøkelsene.

Departementet har foretatt en avveining mellom de viktige hensyn som bestemmelser om taushetsplikt i forvaltningsloven eller i særlovgivningen skal verne om og hensynet til samfunnsnytt av Helsetilsynets arbeid etter loven. Taushetsplikt skal ivareta viktige hensyn som enkelt-

individets personlige og private sfære, helsetilstand med mer, samt allmenhetens tillit til offentlige myndigheter, helsepersonell, velferdstjenestene og andre aktører. Formålet med denne loven er å bidra til å identifisere systemsvikt og lærings- og forbedringspunkter i offentlige virksomheters arbeid for å forebygge drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn. Det er en viktig samfunnsinteresse å beskytte barn mot krenkelser mot liv og helse. Dette hensynet er etter departementets vurdering så tungtveiende at inngrepet i berørte personers rett til privatliv kan forsvares og at hensynet til samfunnsnytt av Helsetilsynets arbeid etter loven må være avgjørende. Staten har også en plikt til å iverksette tiltak for å beskytte enkeltpersoner mot vold o.l. fra andre privatpersoner, jf. blant annet *Irene Wilson mot Storbritannia* (10601/09) 23. oktober 2012. Det er en tungtveiende samfunnsinteresse å forebygge drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn, og staten er forpliktet etter en rekke menneskerettighetsbestemmelser til å beskytte barn mot slike handlinger. I vurderingen har departementet lagt vesentlig vekt på at informasjonsvernet kan ivaretas ved at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Helsetilsynet etter denne loven pålegges en like streng taushetsplikt som avgiveren av opplysningene er underlagt, jf. § 12 i lovforslaget. Det foreslås videre et forbud mot bruk av opplysninger som Helsetilsynet mottar som bevis i senere straffesak, jf. lovforslaget § 14. Helsetilsynet skal ikke konstatere strafferettslig skyld eller sivilrettslig ansvar når de undersøker en sak. Etter departementets vurdering er derfor inngrepet forholdsmessig for å oppnå et legitimt og viktig formål, og innhenting av taushetsbelagte og sensitive personopplysninger i arbeidet med undersøkelser etter loven, vil ikke være i strid med Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 eller SP artikkel 17.

Tilgang til taushetsbelagte opplysninger, vil være en nødvendig forutsetning for at Helsetilsynet skal kunne avdekke årsaksfaktorer, bakgrunnsforhold og hendelsesforløp i saker nevnt i lovforslaget § 4 første ledd.

Departementet mener det ikke er hensiktsmessig at det i lovteksten konkretiseres nærmere hvilke offentlige virksomheter som på anmodning plikter å utlevere opplysninger til Helsetilsynet. Helsetilsynet må i hver enkelt sak foreta en konkret vurdering av hvilke virksomheter det vil være aktuelt å innhente opplysninger fra, og hvilke opplysninger som er nødvendige for å opplyse en sak de undersøker. Avhengig av sakskomplekset, kan det være aktuelt å innhente opplysninger fra en

rekke ulike offentlige virksomheter, som for eksempel politiet, helsetjenesten, barnevernet, sosiale tjenester i Nav, krisesentre, barnehagen, skolen og familievernnet.

Det vises til omtalen av hva som menes med offentlige virksomheter i punkt 7.2.3

Advokatforeningen stiller spørsmål ved om «berørte virksomheter» også omfatter privatpraktiserende leger og advokater. Departementet understreker at det er offentlige virksomheter, og ikke enkeltpersoner, som har plikt til å gi tilgang til opplysninger, herunder taushetsbelagte opplysninger, som er nødvendige for å opplyse saken, jf. lovforslaget § 9 første ledd. Andre aktører i en sak enn offentlige virksomheter slik de er definert i § 2 omfattes ikke avplikten etter denne bestemmelsen. Disse har en adgang, men ikke plikt, til å avgi forklaring for Helsetilsynet uten hensyn til taushetsplikt etter lovforslaget § 10 første ledd, jf. omtale under punkt 7.11.

Etter departementets vurdering vil en tydelig lovfestet plikt, bidra til å trygge offentlige virksomheter på at de ikke bryter lovbestemt taushetsplikt ved å gi Helsetilsynet tilgang til opplysninger. I anmodningen må Helsetilsynet presisere hvilke opplysninger de trenger, slik at det er klart for mottaker hvilke opplysninger de kan utgi og slik at Helsetilsynet ikke mottar flere opplysninger enn det som er nødvendig for undersøkelsen, jf. lovforslaget § 9 femte ledd. Departementet presiserer at tilgangen til taushetsbelagte opplysninger er begrenset til de opplysninger som er nødvendige for at Helsetilsynet skal kunne utføre sine undersøkelser etter loven, og at innhenting må stå i rimelig forhold til det som søkes oppnådd. Helsetilsynets tilgang til opplysninger etter bestemmelsen, gjelder også hvis Helsetilsynet må foreta en forundersøkelse for å avklare om en sak skal undersøkes. I en forundersøkelse må imidlertid Helsetilsynet begrense informasjonsinnhenting til det som er nødvendig for å kunne ta stilling til om de skal starte en undersøkelse. Det er Helsetilsynet som tar stilling til hvilke opplysninger som er nødvendige. Eksempler på opplysninger det kan være nødvendig å innhente, er deler av journaler fra helsetjenesten, saksdokumenter fra barnevernet, sosialtjenesten, barnehager og skole mv., straffesaksdokumenter i saker som politiet har meldt om, tilsynssaksdokumenter mv. Nødvendighetskravet må tolkes restriktivt proporsjonalt med graden av hvor sensitive opplysningene som ønskes innhentet, er. Politiet skal etter anmodning låne ut straffesakens dokumenter til Helsetilsynet, jf. § 9 tredje ledd og nærmere omtale i punkt 7.7.3. Ytterligere opplys-

ninger om en straffesak enn det som fremgår av straffesaksdokumentene, plikter politiet å gi etter anmodning fra Helsetilsynet etter § 9 første ledd. I oppstarten av en sak, kan det være vanskelig å vite hvilke opplysninger som vil være nødvendige for å opplyse saken tilstrekkelig. For å begrense informasjonsinnhenting, må Helsetilsynet som påpekt av *Den norske legeforening*, i samråd med de som skal utlevere de sensitive opplysningene avklare hvilke opplysninger fra for eksempel en pasientjournal de trenger. Departementet legger til grunn at Helsetilsynet legger opp til god dialog og samhandling med de virksomhetene som skal avgi opplysninger til Helsetilsynet.

I likhet med lov om Statens kommisjon for partnerdrap § 7, foreslår departementet at det tas inn et unntak for opplysninger som i medhold av domstolloven § 128 skal holdes hemmelige. Dette er i tråd med forslaget til § 9 tredje ledd om at Helsetilsynet ikke skal motta opplysninger som er gradert etter sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen. I tillegg foreslår departementet at det lovfestes at politiet ikke kan pålegges å utlevere opplysninger som nevnt i politiregisterloven § 23 andre ledd første punktum. Bestemmelsen angir at politiets taushetsplikt også gjelder for «opplysninger som det ut fra hensynet til etterforskningen i den enkelte sak, hensynet til spanings- og etterretningsvirksomheten eller hensynet til politiets operative virksomhet og organiseringen av denne er nødvendig å holde hemmelig». Ved en inkurie ble ikke bestemmelsen foreslått i høringsnotatet, men det kan få svært uheldige konsekvenser dersom politiet ikke kan nekte å utlevere denne typen opplysninger.

På bakgrunn av drøftelsen over, foreslår departementet i lovforslaget § 9 en bestemmelse om at offentlige virksomheter, på anmodning fra Helsetilsynet plikter å utlevere opplysninger i en sak uten hinder av taushetsplikt.

Departementet opprettholder forslaget om at Folkeregisteret uten hinder av taushetsplikt skal gi Helsetilsynet de opplysninger som er nødvendige for at Helsetilsynet skal kunne utføre sine oppgaver etter loven, jf. lovforslaget § 9 andre ledd. Begrunnelsen for forslaget er at det i noen få tilfeller kan være behov for å innhente opplysninger om for eksempel slektskapsforhold, adopsjon eller foreldreansvar i sakene som undersøkes.

Departementet viser til drøftelsen under punkt 7.7.3 om politiets utlånsplikt, jf. forslaget til § 9 tredje ledd.

Departementet opprettholder forslaget om en bestemmelse om at Helsetilsynet kan anmode

om bistand fra andre offentlige virksomheter, og benytte nødvendig sakkyndig bistand for å opplyse saken. Det er få høringsinstanser som har uttalt seg direkte om forslaget, men de som har uttalt seg støtter forslaget. Helsetilsynet vil ha behov for kompetanse på flere ulike saksområder enn de har ressurser til å ansette. For å kunne opplyse sakene tilstrekkelig, er de derfor avhengig av å kunne innhente bistand fra andre offentlige virksomheter eller sakkyndige. Etter departementets vurdering bør denne adgangen fremgå av loven. Taushetsplikten for de som utfører tjeneste eller arbeid for Helsetilsynet etter denne loven, vurderes ikke å være til hinder for at det sendes ut slik anmodning om bistand, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 og 5. De som yter bistand til Helsetilsynet etter denne loven, vil ha taushetsplikt etter lovforslaget § 12.

Departementet viser til § 9 i lovforslaget.

7.11 Adgang til å avgi forklaring

7.11.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det vist til at tilgang til opplysninger om den enkelte sak vil være viktig for at undersøkelsesordningen i Helsetilsynet skal kunne få et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag. I tillegg til forslaget om at berørte virksomheter, tilsynsmyndigheter og andre offentlige myndigheter uten hinder av taushetsplikt skal gi Helsetilsynet tilgang til opplysninger og dokumentasjon i en sak, foreslo departementet en adgang for enhver til å forklare seg uten hinder av taushetsplikt for Helsetilsynet. Departementet ba imidlertid om høringsinstansenes syn på om det heller burde være en forklaringsplikt.

Departementet foreslo også at det lovfestes at de som forklarer seg for Helsetilsynet har rett til å la seg bistå under forklaringen, med mindre dette vesentlig forsinker saken.

Departementet foreslo en egen bestemmelse om barns rett til å bli hørt og uttale seg, jf. omtale under punkt 7.12.

7.11.2 Høringsinstansenes syn

Det er flere høringsinstanser som har uttalt seg til spørsmålet om det bør være en forklaringsplikt for Helsetilsynet eller om det er tilstrekkelig med en adgang til å forklare seg.

Oslo statsadvokatembeter mener at det bør være forklaringsplikt fordi det er vanlig overfor andre undersøkelseskommisjoner, blant annet lov

om Statens undersøkelseskommisjon for helse-tjenesten § 10, forsvarsundersøkelsesloven § 16, taubaneloven § 23 f og jernbaneundersøkelsesloven § 14. De uttaler at det er vanskelig å se at forklaring for denne undersøkelsesordningen skal stå i noen annen stilling enn for undersøkelser igangsatt etter nevnte lover.

Bamble kommune, Foreningen Mot Psykisk Vold, Helse Midt-Norge Regionalt Helseforetak, Krisesentersekretariatet, Oslo kommune og Stine Sofies Stiftelse mener det bør være forklaringsplikt.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Data-tilsynet, Den norske legeforening, Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), Politidirektoratet, Pårørendealliansen, Riksadvokaten, Regionalt ressurssenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS Øst), Sandnes kommune og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark mener det er tilstrekkelig med en hjemmel som gir adgang til å forklare seg uten hinder av taushetsplikt. NIM uttaler at en forklaringsadgang heller enn en forklaringsplikt, bedre bidrar til å ivareta andre rettigheter, som selvinkrimineringsvernet.

Datatilsynet støtter også forslaget om at det kun lovfestes en adgang til å uttale seg, fordi det er en viktig garanti for å sikre forklaringsobjektets personvern.

Helsedirektoratet støtter at de fleste relevante offentlige myndigheter, offentlige ansatte og profesjonsutøvere vil ønske å uttale seg og gi nødvendige opplysninger i saker uten at de pålegges å gjøre dette. De påpeker likevel at det også kan være gode argumenter som taler for en forklaringsplikt. Det vil kunne oppleves belastende for offentlige ansatte og profesjonsutøvere å utlevere egen arbeidsplass, kollegaer eller seg selv overfor Helsetilsynet. En slik belastning kan bidra til at man ikke ønsker å forklare seg når dette er frivillig, eller at man kjenner på et press fra kollegaer eller arbeidsgiver om å ikke forklare seg. En forklaringsplikt kan bidra til å redusere et slikt press og sikre at alle som bør uttale seg om saken, faktisk gjør det.

Krisesentersekretariatet anerkjenner at det er snakk om sensitive opplysninger. De mener imidlertid at undersøkelsesordningens samfunnsnytte må veie tyngst, og at det er avgjørende at ordningen får tilgang til informasjon om hva som har skjedd i sakene som undersøkes. De er bekymret for at ansatte i tjenestene kan la være å forklare seg på grunn av ressursmangel, hvis de ikke er forpliktet til å gjøre det.

Flere høringsinstanser støtter forslaget om at enhver uten hinder av taushetsplikt kan forklare

seg for Helsetilsynet, men forslaget har også møtt motstand.

Advokatforeningen er sterkt kritisk til at man på generelt grunnlag gjør unntak fra lovbestemt taushetsplikt for alle som forklarer seg for undersøkelsesordningen. Etter Advokatforeningens syn er det avgjørende at personer som for eksempel søker rettslig bistand, skal være helt trygge på at informasjonen ikke føres videre med mindre de selv ønsker det. Det samme vil gjelde andre profesjoner med lovbestemt taushetsplikt, som for eksempel leger. De viser til at det er en risiko for at informasjon ikke deles fritt med de aktuelle profesjonene dersom tryggheten til at informasjonen ikke deles videre med mindre klienten eller pasienten selv ønsker det, undergraves. Det vil kunne ha som konsekvens at den rettshjelp eller helsehjelp profesjonene kan bidra med, reduseres. Etter Advokatforeningens synspunkt er det tilstrekkelig at Helsetilsynet får tilgang til informasjon fra politiet samt andre offentlige myndigheter. De mener videre at det ikke er uttrykkelig vurdert hvilke nærmere bestemte opplysninger advokater konkret skal besitte som er nødvendige å innhente, eller i hvilken grad disse opplysningene er egnede. De foreslår at det kan være en løsning å innta et krav om samtykke fra den som er beskyttet etter EMK artikkel 6 og 8.

Justis- og beredskapsdepartementet uttaler at det er viktig at lovforslaget «utformes på en måte som sikrer at undersøkelsesordningen ikke kommer i konflikt med straffesaksbehandlingen», og anbefaler at det i proposisjonen foretas en mer utfyllende vurdering av om unntakene fra advokaters taushetsplikt ligger innenfor rammene som EMK oppstiller. Advokatforeningen støtter Justis- og beredskapsdepartementets uttalelse.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) savner en grundigere redegjørelse av bestemmelsene i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, og forslaget sett opp mot disse. NIM viser særlig til vernet av advokaters taushetsplikt i Grunnloven § 95, EMK artikkel 6 og 8, og viser til at EMD har understreket at statene må etablere «safeguards» for å begrense inngrepets omfang.

Barn av rusmisbrukere, Innlandet politidistrikt, Politidirektoratet, Vest politidistrikt og Øst politidistrikt støtter departementets forslag slik det var formulert i forslag til § 9 i høringsnotatet. *Den norske legeforening* støtter også forslaget. De mener det er positivt at det presiseres at unntaket fra taushetsplikt kun gjelder så langt informasjonen er av betydning for undersøkelsesordningens

arbeid, og at ansatte i undersøkelsesordningen må presisere tydelig for de som vil forklare seg at det er opplysninger som kan være av betydning for undersøkelsen de kan forklare seg om uten hinder av taushetsplikt.

7.11.3 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om at enhver, uten hinder av taushetsplikt, har adgang til å avgi forklaring for Helsetilsynet, jf. lovforslaget § 10, men ordlyden er endret og det er gjort tilføyelser. Bestemmelsen er nødvendig for å sikre Helsetilsynets undersøkelser et tilstrekkelig bredt informasjonsgrunnlag slik at Helsetilsynet skal kunne avdekke årsaksfaktorer, bakenforliggende forhold og hendelsesforløp av betydning for offentlige virksomheters arbeid i saker som gjelder drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn. Begrepet «forklaring» må forstås slik at det omfatter mer enn å gi faktaopplysninger om en sak. Det omfatter også å gi sin vurdering eller sitt inntrykk av en sak, blant annet om årsakssammenhenger i en sak.

Departementet presiserer at adgangen til å avgi forklaring uten hinder av taushetsplikt, er begrenset til å gi opplysninger som er nødvendig for undersøkelser etter denne loven.

I høringsbrevet ba departementet om høringsinstansenes syn på om det burde være en forklaringsplikt eller om det vil være tilstrekkelig med en adgang til å forklare seg. Høringsinstansene spriker i synet på om det bør innføres en forklaringsplikt eller ikke.

Etter en helhetlig vurdering har departementet kommet til at det ikke er hensiktsmessig å foreslå en forklaringsplikt, men at det er tilstrekkelig med en adgang til å avgi forklaring uten hinder av taushetsplikt. En plikt til å forklare seg vil ikke sikre at den som forklarer seg er samarbeidsvillig under forklaringen. Særlig vil det være tilfelle hvis opplysningene vedkommende besitter vil stille vedkommende i et uheldig lys. Som flere høringsinstanser har uttalt vil en forklaringsadgang bedre ivareta andre rettigheter, blant annet selvinkrimineringsvernet og retten til privatliv. Oppgavene etter denne loven er et viktig samfunnsoppdrag, og etter departementets vurdering vil de fleste offentlig ansatte og profesjonsutøvere ønske å uttale seg til Helsetilsynet og gi nødvendige opplysninger uten at de pålegges å gjøre det. Denne vurderingen får støtte fra flere høringsinstanser. Departementet legger videre til grunn at Helsetilsynet er oppmerksom på viktigheten av å skape forståelse for at det bes om opp-

lysninger, slik at man gjennom dialog og veiledning vil få de opplysninger det er behov for. Det omfatter også private personer dersom de kan bidra til å opplyse saken.

Departementet opprettholder forslaget om at fritaket for taushetsplikt gjelder «enhver». Det gjelder først og fremst personer som har en direkte tilknytning til saken eller forholdet som skal undersøkes. Det kan imidlertid også være aktuelt å be om forklaring fra andre personer som sitter på opplysninger som kan bidra til å avdekke mulige bakenforliggende årsaker til hendelsen mv.

«Enhver» omfatter også de som har lovpålagt taushetsplikt etter blant annet forvaltningsloven, politiregisterloven, barnevernsloven, krisesenterloven, helsepersonelloven og profesjonsbestemt taushetsplikt og taushetsplikt som forutsetningsvis følger av straffeloven § 211. Fritaket for taushetsplikt vil også omfatte helsepersonell, prester, forstandere i registrerte trossamfunn og advokater. Dette er grupper som i sitt arbeid er avhengig av at befolkningen har tillit til at opplysninger som betros dem behandles konfidensielt. For forsvarere i straffesaker foreslår departementet at det gjøres unntak, jf. mer om dette i drøftelsen nedenfor.

Departementet ser at forslaget vil kunne utfordre tilliten befolkningen har til at opplysninger betrodd disse profesjonene skal behandles konfidensielt, og at vernet som ligger i Grunnloven § 102, SP art. 17, EMK artikkel 6 og 8 særlig aktualiseres overfor disse gruppene. Samtidig vil forklaringer fra særlig helsepersonell, men også advokater, kunne være av stor betydning for Helsetilsynets arbeid med å identifisere lærings- og forbedringspunkter i forebygging av drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn. Særlig vil advokater i sin forklaring kunne bidra med opplysninger om hvordan ulike aktører har håndtert en sak som undersøkes. Dette vil kunne være opplysninger som ikke nødvendigvis fremgår av sakens dokumenter, jf. lovforslaget § 9.

Unntak fra advokaters taushetsplikt om rettslig bistand til klient er ansett som særlig inngripende etter EMK artikkel 6 og 8, jf. EMDs dom 6. desember 2012 i sak 12323/11 *Michaud mot Frankrike* avsnitt 118 til 119. Det stilles derfor et strengt krav til et legitimt formål, proporsjonalitet og klar lovhjemmel for at inngrepet kan aksepteres etter artikkel 8 nr. 2. Inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlig trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden

eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. I vilkåret om at inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn ligger et krav om at inngrepet må være forholdsmessig sett i forhold til målet som skal oppnås.

Departementet viser til høringsuttalelsen fra *Advokatforeningen, Justis- og beredskapsdepartementet og Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NIM)* som mener at det i proposisjonen bør foretas en mer utfyllende vurdering av om unntakene fra advokaters taushetsplikt ligger innenfor rammene som EMK oppstiller. Etter departementets vurdering foreligger det tilstrekkelige tungtveiende samfunnsinteresser som taler for inngrepet. Formålet med undersøkelsene er å bidra til å forebygge drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn gjennom å avdekke systemsvikt i offentlige virksomheters arbeid og i samhandlingen mellom offentlige virksomheter. Departementet vurderer at unntak fra taushetsplikten er nødvendig for å sikre at Helsetilsynet skal kunne opplyse sakene ut fra et bredt informasjonstilfang. Det vil kunne være nødvendig med supplerende forklaringer fra andre enn de som omfattes av lovforslaget § 9. Det er en viktig samfunnsinteresse å beskytte barn mot alvorlige krenkelser mot liv og helse. Dette er legitime formål etter EMK art. 8 nr. 2, og staten har en forpliktelse til å beskytte privatpersoner mot vold fra andre privatpersoner, for eksempel gjennom lovgivning mot vold, mishandling og drap. Advokater vil kunne bidra med opplysninger om for eksempel svikt i tjenesteytingen, som er viktig for Helsetilsynets arbeid med å bidra til læring og forbedring. Departementet mener at dette tilsier at advokater bør kunne utlevere opplysninger til ordningen uten hinder av taushetsplikten. Dette gjelder også opplysninger som nevnt i straffeprosessloven § 119 første ledd og tvisteloven § 22-5 første ledd.

I forholdsmessighetsvurderingen står etableringen av tilstrekkelige rettssikkerhetsmekanismer som hindrer misbruk sentralt, jf. EMDs avgjørelse *Buck mot Tyskland* (41604/98) 28. april 2005 avsnitt 45. Etter departementets vurdering vil de rammene som foreslås for Helsetilsynets arbeid bidra til ivaretagelse av personvernet etter at opplysningene er utlevert til Helsetilsynet. De foreslåtte rammene gjør at en adgang til utlevering av taushetsbelagte opplysninger ikke blir et uforholdsmessig inngrep i retten til privatliv, og til at tilliten til at opplysninger som betros helsepersonell, advokater, prester mfl. behandles konfidensielt, ivaretas.

Departementet viser særlig til at Helsetilsynet selv pålegges en streng taushetsplikt, jf. lovforlaget § 12, og vernet mot at opplysninger som avgis under forklaring skal kunne brukes som bevis i en straffesak, jf. lovforlaget § 14. Departementet vurderer at dette tilsier at inngrepet anses som forholdsmessig for å oppnå formålet med loven.

Forholdsmessighetskravet må også vurderes konkret. Selv om inngrepet generelt er egnet til å oppnå formålet, må det også være egnet i det konkrete tilfellet. Departementet presiserer at det kun kan gis opplysninger til Helsetilsynet om forhold som er nødvendige for undersøkelser etter denne loven. Rekkevidden av dette må vurderes konkret fra sak til sak, men det vil være en høyere terskel jo mer sensitive forhold det er snakk om. For eksempel vil det bare være aktuelt å gi helseopplysninger som har tilknytning til eller har direkte relevans for hendelsen. Advokater kan ha hatt ulike roller i sakene, for eksempel kommuneadvokat, bistandsadvokat og forsvarer. I lys av advokatens rolle må det i det enkelte tilfelle vurderes hvilke opplysninger som vil være nødvendige og forholdsmessige å dele. Det vil generelt sett være mindre inngripende å dele generelle betraktninger rundt håndteringen av en sak enn fortrolige opplysninger gitt fra klienter. Tilsvarende vurderinger gjør seg gjeldene for andre yrkesgrupper som prester, forstandere i registrerte trossamfunn og helsepersonell mfl. Helsetilsynet har et ansvar for å presisere for de som forklarer seg, at det kun er opplysninger som er nødvendige for undersøkelsen de kan forklare seg om uten hinder av taushetsplikt.

Advokatforeningen foreslår at det inntas krav om samtykke fra de som er vernet av taushetsplikten. Etter departementets syn vil utlevering av taushetsbelagte opplysninger basert på samtykke vanskeliggjøre Helsetilsynets arbeid. Det kan potensielt være flere personer involvert i sakene som undersøkes, som det må innhentes samtykke fra, og muligens også avdøde personer. Det vil etter departementets vurdering ikke være praktisk om Helsetilsynet må innhente samtykke fra alle involverte til å innhente taushetsbelagte opplysninger. Straffeprosessloven § 119 første ledd og tvisteloven § 22-5 første ledd omfatter flere yrkesgrupper, som prester og forstandere i registrerte trossamfunn, advokater, forsvarere i straffesaker, meklere i ekteskapsaker, leger, psykologer, apotekere, jordmødre og sykepleiere. Barnevoldsutvalgets utredning fant at i de fleste sakene utvalget gjennomgikk, mottok barna eller familien oppfølging fra flere

offentlige tjenester. Etter departementets vurdering vil det kunne ha negative konsekvenser for Helsetilsynets arbeid, dersom de ikke får samtykke til å innhente opplysninger fra for eksempel ansatte i familievernet eller i helsetjenesten som har vært involvert i en sak.

For advokater kan det stille seg noe annerledes, fordi advokater kan ha ulike roller i en sak som undersøkes. Særlig for forsvarere i straffesaker, er det usikkert i hvilken grad opplysninger fra en forsvarer om en klient vil være av betydning for Helsetilsynets undersøkelser etter denne loven. Derimot kan det ikke i like stor grad utelukkes at barnets bistandsadvokat kan ha opplysninger som kan være av betydning for undersøkelsene, f.eks. om politiets eller barnevernstjenestens arbeid. For å ivareta hensynet til konfidensialitet mellom forsvarer og klient i en straffesak, foreslår departementet i lovforlaget § 10 første ledd tredje punktum at opplysninger som noen har fått tilgang til i forbindelse med oppdrag som forsvarer i straffesak ikke kan utleveres med mindre den som har krav på hemmelighet samtykker. Dette er i tråd med lov om Statens kommisjon for partnerdrap § 7.

Lovforlaget innebærer som nevnt ikke en plikt til å forklare seg for Helsetilsynet. Det er altså fritt for advokater og andre personer som Helsetilsynet ønsker å innhente opplysninger fra, å avslå dette. Helsepersonell og annet personell som utfører tjeneste eller arbeid i helse- og omsorgstjenesten har en vid opplysningsplikt til Helsetilsynet etter helsetilsynsloven § 7 og helsepersonelloven § 30. Bestemmelsen om forklaringsadgang i lovforlaget § 10 medfører at der Helsetilsynet undersøker saker etter denne loven og i denne forbindelse ber personell i helse- og omsorgstjenesten om å avgi forklaring, kan personellet velge å ikke avgi slik forklaring.

Videre vil det oppstilles et forbud mot å bruke opplysningene Helsetilsynet mottar som bevis i senere straffesaker. Rammene som er satt for Helsetilsynets arbeid, bidrar etter departementets vurdering til tilstrekkelig ivaretagelse av personvernet etter at opplysningene er gitt til Helsetilsynet. Dette gjør at adgangen til å gi forklaring uten hinder av taushetsplikt ikke blir et uforholdsmessig inngrep i retten til privatliv og ivaretar tilliten til at opplysninger som betros advokater, helsepersonell, prester, forstandere i trossamfunn mfl. behandles konfidensielt.

For at inngrepet skal være forholdsmessig, stilles det også krav til en klar lovhjemmel. Departementet foreslår derfor at ordlyden endres tilsvarende som § 7 første ledd i lov om Statens

kommisjon for partnerdrap. Det vil si at departementet foreslår at det inntas en henvisning til straffeprosessloven § 119 første ledd og tvisteloven § 22-5 første ledd i lovforslaget § 10 første ledd. Videre presiseres som nevnt ovenfor at opplysninger som noen har fått tilgang til i forbindelse med oppdrag som forsvarer i straffesak likevel ikke kan utleveres med mindre den som har krav på hemmelighold samtykker. Det presiseres også at det ikke kan utleveres opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter ekomloven § 3-10 eller hemmelighold i medhold av domstolloven § 128. På denne bakgrunn vurderer departementet at den foreslåtte lovbestemmelsen oppstiller et tilstrekkelig klart rettslig grunnlag for å gjøre unntak fra taushetsplikten.

Departementet viser til at tilsvarende adgang, men ikke plikt, tidligere er blitt vedtatt blant annet ved oppnevningen av Baneheia-utvalget, Ekstremismekommisjonen, NAV-granskningsutvalget, Barnevoldsutvalget og i lov om Statens kommisjon for partnerdrap § 7.

Departementet opprettholder også forslaget om at de som forklarer seg for Helsetilsynet, har rett til å la seg bistå under forklaringen, med mindre dette vesentlig forsinker undersøkelse av saken. I en undersøkelse etter denne loven vil «enhver» ha adgang til å forklare seg for Helsetilsynet. Det vil dermed også kunne være personer som ikke direkte er knyttet til hendelsen eller saken som undersøkes som forklarer seg for Helsetilsynet. Siden det ikke foreslås en plikt til å forklare seg og forklaringer gitt til Helsetilsynet ikke skal kunne brukes som bevis i en straffesak, mener departementet at behovet for å la seg bistå rettslig eller på annen måte under forklaringen ikke vil være like stort som for eksempel ved avhør for politiet.

Helsetilsynet kan ha behov for opplysninger tidlig i undersøkelse av en sak, og det vil kunne være uheldig dersom hele undersøkelsesarbeidet bremses i påvente av en bistandsperson. Det vises i denne forbindelse til at dersom valget av bistandsperson fører til forsinkelser, vil det være mulig for den som ønsker å forklare seg å la seg bistå av en annen. Det vil kun være vesentlige forsinkelser som gir rett til å nekte at en som skal forklare seg å la seg bistå av en aktuell person. Hva som anses som en vesentlig forsinkelse må vurderes konkret. Helsetilsynet må i vurderingen veie den som vil forklare seg sitt behov for å la seg bistå av en bestemt person opp mot den ulempe den aktuelle forsinkelsen vil innebære for undersøkelsesarbeidet.

Departementet viser til § 10 i lovforslaget.

7.12 Barns rett til å uttale seg

7.12.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at det tas inn en egen bestemmelse i loven om barns rett til å bli hørt og uttale seg i undersøkelse av en sak i tråd med barnekonvensjonen artikkel 12. Det ble videre foreslått lovfestet at det skal være frivillig for barn å uttale seg, det skal oppleves trygt og barn må ikke utsettes for press.

7.12.2 Høringsinstansenes syn

Det er generelt bred støtte i høringen for å ta inn en bestemmelse i loven om barns rett til å uttale seg. Flere av høringsinstansene kommer med innspill og kommentarer til bestemmelsen.

Barneombudet mener at det bør være en egen bestemmelse om at undersøkelsesordningen skal lytte til barn og unge også på generell basis. Barn har rett til å bli hørt også på systemnivå, og barn med erfaring fra liknende saker vil være viktige bidragsytere i ordningens arbeid.

Forandringsfabrikken mener at barns rett til å bli hørt som gruppe må inn i formålet til undersøkelsesordningen. Forandringsfabrikken mener videre at det må komme tydelig frem at barn som individ har en absolutt rett på informasjon og til å uttale seg i saker som gjelder dem uavhengig av samtykke fra de som har foreldreansvar, og uten at de informeres om samtalen på forhånd.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) ber departementet vurdere om tilsvarende krav som i barnevernsloven § 1-4 og forskrift om barns medvirkning i barnevernet, bør fremgå av lovforslaget, eventuelt i forskrift.

Stine Sofies Stiftelse uttaler at det må komme tydelig frem av lovteksten at barn kan snakke med undersøkelsesordningen selv om foreldrene nekter, og at det ikke er behov for samtykke fra foreldrene eller barnevernstjenesten, dersom barnet er under barnevernets omsorg.

Datatilsynet viser til at barn har krav på særskilt vern om sine personopplysninger, og at dette må hensyntas i vurderingene av om og hvordan barn skal avgi uttalelse til undersøkelsesordningen.

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) støtter bestemmelsen i lovforslaget og mener det er viktig at barn involveres i beslutninger som angår dem. Ombudet understreker at barn kan ha ulike forutsetninger for å forstå beslutninger og informasjon, og alder og modenhet er noen viktige forutsetninger. I tillegg kan språkutford-

ringer, kulturforskjeller eller funksjonsnedsettelse utgjøre en barriere i barnets mulighet til å uttale seg, og tilegne seg informasjon om egen situasjon. Det er derfor viktig at det gjøres en konkret vurdering av behovet for tilrettelegging for hvert enkelt barn. LDO viser til at dette kan gjøres ved at det brukes faglig kompetent personell, tolk eller andre hjelpemidler for å sikre at barnet forstår informasjonen som blir gitt, og for å sikre at barnet får uttale seg der det er relevant. En slik tilnærming vil være i tråd med CRPD artikkel 7.

Nasjonalt samisk kompetansesenter (NASAK) foreslår samisk representasjon for å sikre samisk kulturell kunnskap på alle nivåer i undersøkelsesordningen. NASAK mener det bør legges spesiell vekt på å ivareta samiske barns rettigheter og inkludere urfolksretten i alle aspekter av ordningen.

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) viser til at undersøkelsesordningen må sikre fagpersoner med spesiell kompetanse på samtaler med barn og tolk eller andre hjelpemidler ved behov.

Landsforeningen for barnevernsbarn uttaler at barn må sikres en reell mulighet til å bli hørt i undersøkelser som angår dem, og at undersøkelsesordningen må utarbeide barnefaglige metoder for samtaler med barn, spesielt for yngre barn og barn med traumeerfaringer.

Hjelp meg stoppe volden understreker i sitt høringsinnspill at belastningen for de barna og de familiene som utsettes for undersøkelsene er sterkt undervurdert. De mener at det for hver sak må vurderes om det er til barnets beste å informere dem om at det er startet en undersøkelse, spesielt siden verken barna eller foreldrene kan nekte at deres personopplysninger brukes av Helsetilsynet. De foreslår også at det kan presiseres i loven at barna skal snakke om sine opplevelser med ulike instanser, og at de ikke skal snakke om hva de er utsatt for fra andre. Det kan være retraumatiserende for barna om de skal snakke om dette.

Også *Kripas* understreker behovet for å være bevisst på den mulige belastningen det kan være for barn og andre sårbare å bli intervjuet eller avhørt flere ganger om samme tema.

7.12.3 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget om en egen bestemmelse om barns rett til å uttale seg, men foreslår noen endringer i ordlyden i tråd med høringsinnspill, jf. lovforslaget § 11. Bestemmel-

sen må ses i sammenheng med lovforslaget § 8 om underretting og mulighet til å forklare seg.

Departementet ønsker med bestemmelsen å tydeliggjøre det enkelte barns selvstendige rett til å medvirke i saker som berører dem, jf. barnekonvensjonen artikkel 12 og Grunnloven § 104.

Retten til å medvirke er ikke en plikt for barnet, men en rettighet. Det innebærer at barnet skal informeres om rettigheten og muligheten til å medvirke, men det er opp til barnet om det ønsker å uttale seg. I lys av høringsinnspillene foreslår departementet at det fremgår av lovbestemmelsen at Helsetilsynet skal legge til rette for at barnet får tilstrekkelig og tilpasset informasjon og fritt kan gi uttrykk for sine meninger. Barnet skal bli lyttet til, og barnets meninger skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet.

Departementet understreker at retten til å uttale seg gjelder uavhengig av om foreldrene samtykker til det. Dette anses å være i tråd med barnekonvensjonen artikkel 12 nummer 1 om at barnet «fritt» skal kunne gi uttrykk for sine synspunkter. Departementet mener også at foreldrene ikke kan kreve å være til stede under samtalen. Dette for at barnet skal kunne uttale seg mest mulig «fritt». Samtidig kan det i praksis være behov for at Helsetilsynet kontakter barnet via foreldrene, særlig hvis barnet er lite. Det vises også til at foreldre vil bli gjort kjent med undersøkelsen som berørt eller pårørende, jf. omtale under punkt 7.9 om underretning og mulighet til å uttale seg. Helsetilsynet må være tydelige i sin kommunikasjon med både barnet og foreldrene om at barnet har en ubetinget rett til å uttale seg. I tråd med Grunnloven og barnekonvensjonen, foreslår departementet ingen nedre aldersgrense for når barn skal bli hørt. Det som må vektlegges er om barnet er i stand til å danne seg egne meninger, jf. barnekonvensjonen artikkel 12 nr. 1.

Som flere av høringsinstansene påpeker vil det være viktig at samtaler med barnet gjennomføres på en barnefaglig forsvarlig måte og at barnet opplever det trygt.

Departementet erkjenner at det vil kunne være belastende og retraumatiserende for barn å uttale seg til Helsetilsynet, særlig om de har vært gjennom tilrettelagte avhør tidligere. Det er likevel viktig å sikre at barn som ønsker å uttale seg får muligheten. Å få informasjon fra berørte barn kan bidra til å belyse saken, særlig om hvordan barnet har opplevd kontakten med ulike hjelpetjenester. Det er politiets oppgave å etterforske hva barnet faktisk har vært utsatt for og hvem som utøvde den straffbare handlingen. Helsetilsynet skal særlig avklare om det foreligger svikt eller andre

kritikkverdige forhold på systemnivå i en eller flere offentlige virksomheter og i samhandlingen mellom offentlige virksomheter.

Departementet mener det ikke er nødvendig med nærmere regulering av barns prosessuelle rettigheter overfor Helsetilsynet. Departementet viser til at ulike kompetansemiljøer har utviklet veiledninger og råd for tjenester om hvordan samtaler med barn om sensitive tema bør gjennomføres. Disse kan være et utgangspunkt for Helseilsynets arbeid med å legge til rette for samtaler med barn. Kripos, som har en egen avhørsgruppe som jobber med barn, vil kunne bidra med råd og veiledning til Helsetilsynet. Det samme gjelder Statens barnehus. Departementet legger til grunn at det i mange av sakene som er aktuelle for ordningen, også vil foreligge tilrettelagte avhør av barnet fra Statens barnehus som vil være en viktig informasjonskilde i saken.

Som flere av høringsinstansene har påpekt har barn ulike forutsetninger for å forstå beslutninger og informasjon. Viktige forutsetninger er alder og modenhet. I tillegg vil departementet understreke behovet for at Helsetilsynet også tilrettelegger for at språk, kulturforskjeller eller funksjonsnedsettelse ikke utgjør barrierer for barnets mulighet til å uttale seg, og tilegne seg informasjon. Dette er i tråd med barnekonvensjonen artikkel 30 som omhandler at alle barn har rett til å bruke sitt språk, sin egen kultur og religion.

Tilrettelegging kan gjøres ved bruk av faglig kompetent personell, tolk eller andre hjelpemidler. Dersom Helsetilsynet ikke selv besitter nødvendig kompetanse, kan det innhentes bistand utenfra, jf. lovforslaget § 9 fjerde ledd.

Samiske barn har etter menneskerettslige forpliktelser rett til å bruke sitt språk og sin kultur, og staten er forpliktet til å legge forholdene til rette for dette, jf. Grunnloven § 108 og ILO-konvensjonen nr. 169. Helsetilsynets må derfor i undersøkelse av saker som gjelder samiske barn, ta hensyn til deres kulturelle og språklige bakgrunn.

Ifølge Sametinget viser forskning at 49 prosent av samiske kvinner opplever vold i et livsløpsperspektiv. En betydelig andel har opplevd vold før fylte 18 år. Samtidig har de samiske samfunnene erfart alvorlige overgrepssaker mot barn, jf. de såkalte Tysfjord sakene som i stor grad omhandlet overgrep mot samiske barn. Norges institusjon for menneskerettigheter skriver i rapporten *Vold og overgrep i samiske samfunn* (2018):

«NIM mener at Tysfjordsakene er et eksempel på hvordan flere av svakhetene vi påpeker,

førte til at det offentlige hjelpeapparatet sviktet de samiske voldsutsatte i Tysfjord. Sakene derfra viser hvordan grov omsorgssvikt, vold og seksuelle overgrep har foregått over flere år, uten at offentlige hjelpeinstanser har grepet inn. Tysfjordsakene har mange dimensjoner, også ikke-samiske. Det samiske perspektivet på sakene er likevel viktig for å forstå hvor det har sviktet – hjelpeapparatet har manglet innsikt i samiske språk, kultur og tradisjoner. I tillegg har samiske kommunikasjonsmåter forsterket konsekvensene hjelpeapparatets mangel på kunnskap fikk.»

Tilrettelegging for samiske barn kan gjøres gjennom å sikre at samiske barn kan bruke sitt språk for eksempel ved bruk av tolk om de skal uttale seg til Helsetilsynet. Helsetilsynets ansvar for bruk av tolk følger av tolkeloven.

Helsetilsynet kan også innhente råd og veiledning fra etablerte kompetansemiljøer når det gjelder kompetanse om samisk kultur og samiske samfunnsforhold. Aktuelle kompetansemiljø med samisk kompetanse som Helsetilsynet kan samarbeide med er f.eks. Nasjonalt samisk kompetansesenter (NASAK), Samisk nasjonal kompetansetjeneste – psykisk helsevern og rus (SANKS), Alternativ til Vold Finnmark og Statens barnehus i Finnmark. Ved undersøkelse av saker som gjelder samiske barn, vil det være aktuelt å undersøke om samiske barns rett til å snakke på samisk og bli møtt med samisk kulturforståelse i hjelpetjenestene er ivarettatt.

Barnekonvensjonen gir barn rett til å bli hørt i alle forhold som angår dem, og retten gjelder både enkeltbarn, og for barn som gruppe på systemnivå. Både *Barneombudet* og *Forandringsfabrikken* mener at barns rett til å bli hørt på systemnivå bør inntas som en bestemmelse i denne loven. Når det gjelder barns rett til medvirkning på systemnivå, understreker departementet at det er viktig at Helsetilsynet legger til rette for gode medvirkningsprosesser med barn på systemnivå i arbeidet med å etablere og videreutvikle undersøkelsesordningen, men departementet ser ikke behov for å regulere dette nærmere. Departementet legger til grunn at Helsetilsynet utvikler gode fremgangsmåter og systemer der barns generelle erfaringer og meninger blir lagt vekt på. Hvordan barns rett til medvirkning på systemnivå skal gjennomføres rent praktisk bør etter departementets syn overlates til Helsetilsynet å vurdere nærmere. Departementet viser til at Helsetilsynet i arbeidet med å etablere undersøkelsesordningen, har gjennomført innspillmøter med ulike bruker-, pårørende- og

interesseorganisasjoner, inkludert organisasjoner for barn og unge og ulike kompetansemiljøer om barn og unge for å få innspill både til utforming av ordningen og om hvordan den kan bidra til forbedring og læring. Det har også vært gjennomført innspillmøter med samiske kompetansemiljøer. Departementet legger til grunn at Helsetilsynet også fremover vil legge til rette for barns medvirkning på systemnivå, i tråd med barnekonvensjonen artikkel 12.

Departementet viser til § 11 i lovforslaget.

7.13 Undersøkelsesordningens taushetsplikt

7.13.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet en egen bestemmelse om at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Helsetilsynets undersøkelsesordning skal ha taushetsplikt etter forvaltningsloven. Det ble foreslått at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 ikke skal gjelde.

Det ble videre foreslått at når Helsetilsynets undersøkelsesordning mottar opplysninger som er underlagt en strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, skal tilsvarende strenge taushetsplikt gjelde for dem som utfører tjeneste eller arbeid for undersøkelsesordningen. Departementet foreslo unntak fra den strengere taushetsplikten dersom tungtveiende offentlige hensyn tilsier at de bør gis videre, eller dersom opplysningene er nødvendige for å forklare årsaken til hendelsen i den alvorlige saken. I høringsnotatet ble det vist til at det foreligger tungtveiende offentlige hensyn dersom hensynene og interessene som taler for å sette taushetsplikten til side, veier vesentlig tyngre enn hensynene som taler for å bevare taushet. Om en situasjon tilsier at taushetsplikten kan settes til side må bero på en konkret vurdering av den aktuelle situasjonen og unntaket må brukes med varsomhet.

I høringsnotatet ble det videre foreslått at ansatte i Helsetilsynets undersøkelsesordning skal ha taushetsplikt om alle opplysninger som fremkommer under forklaring for ordningen.

Det ble også foreslått at de foreslåtte unntakene ikke skal gjelde for opplysninger mottatt av politiet. Bakgrunnen for forslaget om unntak er at det følger av politiregisterloven § 23 andre ledd at taushetsplikten også gjelder for opplysninger som det ut fra hensynet til etterforskningen i den enkelt sak, hensynet til spanings- og etterretningsvirksomheten eller hensynet til politiets operative

virksomhet og organiseringen av denne er nødvendig å holde hemmelig. Det vil kunne få store konsekvenser dersom denne typen opplysninger utleveres fra undersøkelsesordningen fordi ordningen vurderer at opplysningene er nødvendige for å forklare årsaken til hendelsen.

Videre ble det foreslått at bestemmelsen om taushetsplikt er ikke er til hinder for at opplysningene bringes videre i den grad den som har krav på taushet samtykker, dersom opplysningene har statistisk form eller dersom de er alminnelig tilgjengelig andre steder.

7.13.2 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstansene som har uttalt seg til forslaget, støtter at det lovfestes en egen bestemmelse om taushetsplikt for de som utfører tjeneste eller arbeid i Helsetilsynet etter denne loven. Flere høringsinstanser har imidlertid innspill til bestemmelsen.

Datatilsynet støtter forslaget om at den strengere taushetsplikten skal gjelde i tilfeller der undersøkelsesordningen mottar opplysninger som er underlagt strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven. De viser til at taushetsplikt er et bærende element i tilliten til offentlige hjelpeinstanser og andre aktører, og en av samfunnets viktigste personverngarantier. Videre legger *Datatilsynet* til grunn at unntakene fra taushetsplikt vil være forbeholdt nødrettslignende situasjoner.

Kripos støtter ikke forslaget om å gjøre unntak fra forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 6 fordi det medfører at Helsetilsynets undersøkelsesordning ikke har adgang til å anmelde eller gi opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet etter bestemmelsen. De er prinsipielt imot en slik begrensning i lovverket. *Kripos* uttaler videre:

«Dersom departementet velger å gå videre med forslaget til unntak fra forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 6 må det understrekes – som det fremgår i merknadene til bestemmelsen – at unntaket ikke påvirker ansatte i undersøkelsesordningens plikt til å varsle i medhold av avvergeplikten i straffelovens § 196 eller meldeplikten etter barnevernsloven § 13-2.»

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til at øvrige organer som departementet sammenligner ordningen med, har strengere regler for tilgangen til taushetsbelagt informasjon enn det som skal gjelde for undersøkelsesord-

ningen. De etterspør en bedre begrunnelse for hvorfor det ser ut til å være en bredere adgang til å dele taushetsbelagt informasjon for undersøkelsesordningen enn for tilsvarende organer, som for eksempel partnerdrapskommisjonen. De viser til at partnerdrapskommisjonen ikke har adgang til å videreformidle taushetsbelagt informasjon utover det som følger av eksisterende regelverk, som den generelle avvergingsplikten i straffeloven § 196. NIM mener at det å åpne for en bredere adgang til å dele taushetsbelagt informasjon fremstår som en unødvendig uthuling av taushetspliktreglene. NIM påpeker at en snevrere adgang til å dele taushetsbelagt informasjon videre fra undersøkelsesordningen, kan bidra til at flere velger å benytte seg av forklaringsadgangen, noe som igjen vil øke undersøkelsesordningens effektivitet og gjennomslagskraft.

Muslimsk dialognettverk støtter forslaget om taushetsplikt for alle som utfører arbeid for undersøkelsesordningen, men ber om ytterligere presiseringer av unntakene fra taushetsplikten. De er kjent med tilsvarende problemstillinger i forbindelse med taushetsplikt for imamer i moskeene, og mener det er viktig med tydelige retningslinjer for når og hvordan unntakene skal anvendes. *Helsedirektoratet* ønsker også en tydeligere beskrivelse av i hvilke situasjoner unntaket om at den strengere taushetsplikten ikke gjelder når «tungtveiende offentlige hensyn tilsier at opplysningene bør kunne gis videre eller opplysningene er nødvendige for å forklare årsaken til hendelsen», kommer til anvendelse.

7.13.3 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om at loven bør ha en egen bestemmelse om taushetsplikt for de som utfører tjeneste eller arbeid for Helsetilsynet etter denne loven, jf. lovforslaget § 12. Taushetsplikten omfatter ikke bare personer som har et fast ansettelsesforhold i Helsetilsynet, men også personer som bistår Helsetilsynet med arbeid etter denne loven, som for eksempel sakkyndige.

Departementet legger til grunn at taushetsplikt er en grunnleggende forutsetning for å sikre Helsetilsynet tilgang til relevante opplysninger etter denne loven. Taushetsplikten er også viktig for å etablere tillit og åpenhet i undersøkelsesarbeidet, og for å verne om retten til privatliv. Alle høringsinstanser som har uttalt seg til forslaget, støtter at det lovfestes en egen bestemmelse om taushetsplikt for de som utfører tjeneste eller arbeid etter denne loven.

Departementet opprettholder forslaget om at unntaket i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 ikke skal gjelde for Helsetilsynets arbeid med undersøkelser etter denne loven. Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 gir adgang til å gi opplysninger om lovbrudd videre til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet. En slik begrensning vurderes som viktig for å sikre informasjonstilfanget til Helsetilsynets arbeid etter denne loven. Dette vil stride mot forutsetningen om at Helsetilsynet ikke skal bidra til å konstatere skyld og ansvar. I tillegg vil bestemmelsen komme i konflikt med forbudet mot bruk av opplysninger som bevis i en senere straffesak, jf. lovforslaget § 14. Departementet ser at *Kripas* er imot forslaget, men viser til at tilsvarende bestemmelse inngår i flere lover som gjelder informasjonstilgang til kommisjoner og granskningsutvalg, blant annet lov om Statens kommisjon for partnerdrap.

Departementet foreslår videre at forvaltningsloven § 13 a nr. 1 og § 13 d ikke skal gjelde for opplysninger som er utlevert fra politiet etter §§ 9 eller 10. Dette er i tråd med lov om Statens kommisjon for partnerdrap § 10 første ledd. Forslaget innebærer at opplysninger Helsetilsynet har mottatt fra politiet ikke skal kunne utleveres til forskning. For disse opplysningene reguleres adgangen til utlevering til forskning av politiregisterloven § 33 og politiregisterforskriften § 27-2. Det er ikke ønskelig at myndigheten til å beslutte utlevering av disse opplysningene til forskning flyttes bare fordi informasjonsmengden er blitt utlevert til Helsetilsynet.

Videre opprettholder departementet forslaget om at mottatte opplysninger som er underlagt en strengere taushetsplikt enn etter forvaltningslovens regler, vil være undergitt tilsvarende strenge taushetsplikt som etter vedkommende særlov. Dette vil for eksempel gjelde opplysninger mottatt fra helsepersonell eller ansatte ved familievernkontorer som er undergitt en strengere taushetsplikt, jf. helsepersonelloven §§ 21 flg. og familievernkontorloven § 5. For slike opplysninger skal de strengere taushetspliktreglene også gjelde for de som utfører tjeneste eller arbeid for Helsetilsynet etter denne loven. Som en snever unntaksregel opprettholder departementet forslaget om at denne typen opplysninger kan bringes videre dersom tungtveiende offentlige hensyn tilsier det, eller opplysningene er nødvendige for å forklare årsaken til hendelsen i en alvorlig sak. Dersom den loven som inneholder strengere taushetsbestemmelser selv ikke inneholder unntak fra taushetsplikten, ville enhver form for videre-

formidling av disse opplysningene være umulig. I noen tilfeller ville denne mangelen på fleksibilitet kunne få uønskede konsekvenser.

Departementet opprettholder også forslaget i høringsnotatet om at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Helsetilsynet etter denne loven skal ha taushetsplikt om alle opplysninger som fremkommer under forklaring for ordningen. Bestemmelsen går lengre enn taushetsplikten som foreslås i lovforslaget § 12 første og andre ledd. Begrunnelsen for forslaget er at noen opplysninger som Helsetilsynet mottar, vil kunne være sentrale deler av et årsaksbilde, uten at de er omfattet av forvaltningslovens og særlovgivningens regler om taushetsplikt. Dette kan være opplysninger om navn og adresse til involverte personer i en sak, beskrivelse av (kritikkverdige) forhold ved en virksomhet eller arbeidsgiver osv. En slik taushetsplikt som omfatter alle opplysninger som fremkommer under forklaringen vil bidra til å sikre at relevante personer i en sak velger å forklare seg om alle sider i en sak for Helsetilsynet. Departementet foreslår at også slike opplysninger bør kunne gis videre dersom tungtveiende offentlige interesser tilsier det eller dersom opplysningene er nødvendige for å forklare årsaken til hendelsen i en alvorlig sak.

Helsedirektoratet og Muslimsk dialognettverk ber om ytterligere presiseringer av unntakene fra taushetsplikten som foreslås i § 12 andre ledd. Unntakene fra taushetsplikten etter andre og tredje ledd gjelder i de tilfeller der tungtveiende offentlige hensyn tilsier at opplysningene bør kunne gis videre eller opplysningene er avgjørende for å forklare hva som er årsaken til hendelsen. I tillegg kan det være tungtveiende hensyn som tilsier at opplysningene bør gis videre. I sistnevnte tilfelle må hensynene som taler for å sette taushetsplikten til side veie vesentlig tyngre enn hensynene som taler for å bevare taushet. Et eksempel på det siste kan være at det foreligger risiko for nye alvorlige hendelser. De forhold og situasjoner som unntakene fra taushetsplikt etter andre og tredje ledd er ment å omfatte vil ikke nødvendigvis være sammenfallende med situasjoner avvergingsplikten etter straffeloven § 196 skal dekke. Taushetsplikten er sentral for å skape tillit og trygghet for de som gir opplysninger til Helsetilsynet. For ikke å undergrave taushetsplikten, er det viktig at unntaket fra taushetsplikten brukes med varsomhet. Departementet viser til at lov om Statens undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten § 12 andre og tredje ledd har tilsvarende unntak.

Av hensyn til politiets og påtalemyndighetens arbeid, foreslår departementet i § 12 fjerde ledd at unntaket i andre og tredje ledd ikke skal gjelde for opplysninger mottatt av politiet. Etter politiregisterloven § 23 andre ledd har de som er ansatt i eller utfører tjeneste eller arbeid for politiet eller påtalemyndigheten, taushetsplikt om opplysninger som det, ut fra hensynet til etterforskningen i den enkelte sak, hensynet til spanings- og etterretningsvirksomheten, eller hensynet til politiets operative virksomhet og organiseringen av denne, er nødvendig å holde hemmelig. Hvis Helsetilsynet utleverer denne typen opplysninger fordi de vurderer at opplysningene er nødvendige for å forklare årsaken til hendelsen, vil det kunne få store konsekvenser for politiets og påtalemyndighetens arbeid.

I forslaget til § 12 femte ledd fremgår det videre at taushetsplikt etter andre og tredje ledd ikke er til hinder for at opplysningene bringes videre i den grad den som har krav på taushet samtykker, opplysningene har statistisk form eller opplysningene er alminnelig tilgjengelig andre steder. I slike tilfeller vil det ikke foreligge noen berettigede grunner til å bevare taushetsplikten.

Departementet viser til lovforslaget § 12.

7.14 Behandling av personopplysninger

7.14.1 Gjeldende rett

Lov 15. juni 2018 nr. 38 Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) gjennomfører i norsk rett Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (personvernforordningen) med de tilpasningene som følger av vedlegg XI, protokoll 1 og EØS-avtalen for øvrig, jf. lovens § 1.

Etter personopplysningsloven § 2 gjelder loven og personvernforordningen ved helt eller delvis automatisert behandling av personopplysninger og ved ikke-automatisert behandling av personopplysninger som inngår i eller skal inngå i et register. Etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 1 er personopplysninger enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person. Personvernforordningen kommer i utgangspunktet ikke til anvendelse for personopplysninger om avdøde personer, jf. personvernforordningen artikkel 4 nr. 1, jf. foralepunkt 27. Dette utgangspunktet modifi-

seres imidlertid dersom en opplysning om en død person samtidig er en opplysning om en levende person, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) *Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen* punkt 4.5.3 s. 26.

Etter artikkel 4 nr. 6 er et register enhver strukturert samling av personopplysninger som er tilgjengelig etter særlige kriterier, enten samlingen er plassert sentralt, er desentralisert eller spredt på et funksjonelt eller geografisk grunnlag.

Personvernforordningen oppstiller prinsipper for behandling av personopplysninger i artikkel 5 nr. 1. Der slås det blant annet fast at personopplysninger skal behandles på en lovlig, rettferdig og åpen måte med hensyn til den registrerte. For at en behandling av personopplysninger skal være lovlig, må det foreligge et behandlingsgrunnlag. Etter artikkel 6 nr. 1 bokstav e er behandling av personopplysninger lovlig dersom «behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt». For at dette behandlingsgrunnlaget skal kunne benyttes, må det foreligge et såkalt supplerende rettslig grunnlag fastsatt i EØS-avtalen eller nasjonal rett, jf. artikkel 6 nr. 3 bokstav a og b og Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.3.2.

Artikkel 9 oppstiller særskilte regler for behandling av såkalte særlige kategorier av personopplysninger (tidligere kalt sensitive personopplysninger). Dette gjelder blant annet helseopplysninger, opplysninger om rasemessig eller etnisk opprinnelse, politisk oppfatning og religion. Etter artikkel 9 nr. 1 er behandling av slike personopplysninger som hovedregel forbudt, men etter artikkel 9 nr. 2 bokstav g vil behandling av slike særlige kategorier av personopplysninger være lovlig dersom:

«Behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, på grunnlag av unionsretten eller medlemstatenes nasjonale rett som skal stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser.»

Innføring av krav om anonymisering og taushetsplikt er eksempler på slike egnede tiltak, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 7.1.3 s. 40–41.

Artikkel 10 gir nærmere regler om behandling av personopplysninger om «straffedommer og lovovertrедelser eller tilknyttede sikkerhetstiltak». Det følger av bestemmelsen at behandling av slike personopplysninger bare kan utføres under en offentlig myndighets kontroll, eller dersom behandlingen er tillatt i henhold til unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som sikrer nødvendige garantier for de registrertes rettigheter og friheter.

Artikkel 5 nr. 1 bokstav b fastsetter at personopplysninger skal «samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene» (formålsbegrensningsprinsippet). Dette innebærer at personopplysninger som er samlet inn til ett formål, i utgangspunktet bare kan behandles for et annet formål dersom viderebehandlingen for et annet formål er forenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet. Dersom det nye formålet er uforenlig med innsamlingsformålet, må viderebehandlingen ha grunnlag i EØS-avtalen, nasjonal rett eller samtykke, jf. artikkel 6 nr. 4. Bestemmelser i EØS-avtalen, nasjonal rett som åpner for viderebehandling må utgjøre «et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1». Artikkel 5 nr. 1 bokstav e angir at personopplysninger skal lagres slik at det ikke er mulig å identifisere de registrerte i lengre perioder enn det som er nødvendig for formålene som personopplysningene behandles for (lagringsbegrensningsprinsippet). Andre prinsipper for behandling av personopplysninger i personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 er blant annet prinsippet om at personopplysningene skal være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålet de behandles for (dataminimeringsprinsippet), jf. bokstav c, og prinsippene om integritet og konfidensialitet, jf. bokstav f.

Den behandlingsansvarlige er ansvarlig for og må påvise at prinsippene for behandling av personopplysninger overholdes, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 2.

Etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 7 er behandlingsansvarlig «en fysisk eller juridisk person, en offentlig myndighet, en institusjon eller ethvert annet organ som alene eller sammen med andre bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke midler som skal benyttes». Etter personvernforordningen artikkel 24 nr. 1 skal den behandlingsansvarlige gjennomføre egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre og påvise at behandlingen utføres i samsvar med forordningen.

7.14.2 Forslaget i høringsnotatet

Etablering av en undersøkelsesordning i Helseilsynet innebærer at Helseilsynet får en ny oppgave som går utover de oppgavene og den myndigheten Helseilsynet har i dag. I høringsnotatet ble det foreslått en bestemmelse om at Helseilsynet kan behandle de personopplysningene som er nødvendige for formålet med undersøkelsesordningens arbeid uten samtykke fra den som opplysningene gjelder. Bestemmelsen omfatter også personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10.

Det ble foreslått at Helseilsynet skal være behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger etter loven. Ettersom personvernforordningens bestemmelser i utgangspunktet ikke kommer direkte til anvendelse for opplysninger om avdøde personer, ble det foreslått lovfestet at personopplysninger om avdøde personer skal lagres slik at det ikke er mulig å identifisere de registrerte lenger enn det som er nødvendig for Helseilsynets arbeid.

Departementet foreslo ikke å konkretisere nærmere i loven hvem det kan behandles opplysninger om, fordi det ikke er mulig å gi en uttømmende beskrivelse av hvilke personer i en sak det kan være nødvendig å behandle personopplysninger om. Det kan ut fra omstendighetene i en sak være behov for å behandle opplysninger om barnet, men også om foreldrene, eventuelle andre primære omsorgspersoner og personer med en mer perifer tilknytning til barnet og familien.

7.14.3 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som har kommentert forslaget.

Datatilsynet støtter å samle reguleringen av undersøkelsesordningens arbeid i en lov, men mener loven i størst mulig grad må fastsette rammer for innsamling, oppbevaring, deling og annen behandling av personopplysninger. *Datatilsynet* ser behovet for at undersøkelsesordningen må kunne behandle opplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, men mener likevel at forslaget til § 15 i høringsnotatet ikke er tilfredsstillende. Etter *Datatilsynets* syn må det gis en oppstilling av ulike opplysningskategorier i selve lovteksten, men oppstillingen behøver imidlertid ikke å være uttømmende.

Datatilsynet viser til at departementet i høringsnotatet, med unntak av utkastet til § 15 tredje ledd, ikke foreslår særlige slettefrister for

personopplysningene som er del av undersøkelsesordningens arbeid, og legger til grunn at arkivloven med forskrifter vil gjelde for undersøkelsesordningen. Organisasjonen *Hjelp meg stoppe volden* støtter *Datatilsynets* høringsuttalelse.

Den norske legeforening viser til at Helseilsynet som behandlingsansvarlig har et selvstendig ansvar for å sikre at kravet om nødvendighet er oppfylt, og viser til prinsippet om datamini-mering i personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav c. Det er viktig at de ansatte i ordningen har et bevisst forhold til nødvendighetskriteriet, ettersom de selv velger hvilke saker som er relevante for deres arbeid.

7.14.4 Departementets vurdering

For at Helseilsynet skal kunne utøve sine oppgaver etter loven, har de behov for et bredt tilfang av informasjon, herunder personopplysninger, fra flere ulike offentlige virksomheter. Samtykke anses ikke som tilstrekkelig behandlingsgrunnlag for Helseilsynets behandling av personopplysninger for å gjennomføre undersøkelsene etter lovforslaget. Det er heller ikke hensiktsmessig at Helseilsynets anonymiserer alle personopplysningene de mottar. Departementet legger til grunn at behandlingsgrunnlaget for Helseilsynets behandling av personopplysninger er personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e. De ulike oppgavene som er tillagt Helseilsynet utgjør, slik departementet ser det, et supplerende rettsgrunnlag etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e, jf. nr. 3 bokstav b. I tillegg foreslår departementet en bestemmelse om at Helseilsynet kan behandle personopplysninger, inkludert personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når det er nødvendig for å utføre oppgaver etter lovforslaget. Bestemmelsen tydeliggjør at de konkrete oppgavene som ellers fremgår av lovforslaget, er styrende for hvilke personopplysninger som kan behandles. Nødvendigheten av den aktuelle behandlingen vil måtte vurderes konkret.

For at Helseilsynet skal kunne utøve sine oppgaver etter loven, må de kunne behandle en rekke personopplysninger, også særlige kategorier av personopplysninger som helseopplysninger og opplysninger om straffedommer. Slike opplysninger vil blant annet fremgå av pasientjournaler, dokumenter i barnevernssaker og straffesaker, som Helseilsynet foreslås å få tilgang til etter anmodning, jf. lovforslaget § 9. For å kunne identifisere egnede forebyggende tiltak tilpasset ulike sakskomplekser er det etter departementets vur-

dering nødvendig at også særlige kategorier av personopplysninger kan behandles. Slike personopplysninger vil kunne bidra til å kaste lys over årsaksfaktorer og utgjøre relevante bakenforliggende forhold i den enkelte saken. Departementet mener at selv om Helsetilsynets behandling av personopplysninger kan være inngripende, er samfunnsnyttien av behandlingen så stor at den begrunner dette. Det vises til at drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn er svært alvorlige handlinger, og det anses viktig å få et bredere kunnskapsgrunnlag for bedre å kunne forebygge slike handlinger. Viktige allmenne interesser tilsier derfor at Helsetilsynet skal kunne behandle slike opplysningskategorier.

De som utfører tjeneste eller arbeid for Helsetilsynet pålegges streng taushetsplikt, og ordningens rapporter skal være anonymiserte. I tillegg oppstilles det et forbud mot å bruke opplysningene som bevis i straffesak. Lovforslaget inneholder dermed enkelte egnede og særlige tiltak til vern om den registrertes rettigheter som personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g krever, og disse tiltakene vurderes å være tilstrekkelige for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser.

Når det gjelder *Datatilsynets* uttalelse om at det må gis en opplisting av ulike kategorier av opplysninger i selve lovteksten, så er departementet av den oppfatning at det ikke lar seg gjøre å angi på forhånd hvilke personopplysninger eller personopplysningskategorier som det vil være nødvendig for Helsetilsynet å behandle etter denne loven. Særtrekk ved de enkelte sakene vil i praksis bli styrende, og noe av formålet med undersøkelsene er nettopp å kartlegge hvilke bakenforliggende forhold som kan være av betydning i det forebyggende arbeidet.

Heller ikke hvem det kan innhentes og behandles opplysninger om, er det mulig å gi en uttømmende beskrivelse av. Det kan ut fra omstendighetene i saken være behov for å behandle opplysninger om personer i tillegg til det konkrete barnet saken gjelder. Det kan for eksempel være personopplysninger om foreldrene eller eventuelle andre primære omsorgspersoner, men det kan ikke utelukkes at det i en konkret sak kan være nødvendig å behandle personopplysninger om personer som i utgangspunktet har en mer perifer tilknytning til barnet og familien.

Departementet foreslår på denne bakgrunn ingen opplisting av opplysningskategorier eller personer det kan behandles opplysninger om. Lovens formålsbestemmelse, bestemmelsen om hvilke saker Helsetilsynet kan undersøke og bestemmel-

sen om gjennomføring av undersøkelsene er uansett styrende for hvilke opplysninger som kan behandles. Det avgjørende vil være om personopplysningene er nødvendige å behandle i den enkelte undersøkelsessaken.

Datatilsynet viser videre til at lovforslaget ikke inneholder bestemmelser om lagringstid, forholdet til arkivlovgivningen og andre tiltak for å ivareta personvernet. Etter departementets vurdering gir personopplysningslovens bestemmelser tilstrekkelige regler om lagring og sletting av Helsetilsynets opplysninger etter denne loven, med unntak av opplysninger om avdøde personer. Helsetilsynet kan kun behandle personopplysninger så lenge det er nødvendig for å utføre oppgaver de er tillagt etter lovforslaget. Å supplere den relative slettefristen etter personvernforordningen med en absolutt slettefrist ville etter departementets syn satt uhensiktsmessige begrensninger for Helsetilsynets arbeid. For at den samme relative slettefristen skal gjelde for opplysninger om avdøde personer, opprettholder departementet forslaget om at personopplysninger om avdøde personer skal lagres slik at det ikke er mulig å identifisere de registrerte lenger enn det som er nødvendig for Helsetilsynets arbeid. Dette er i tråd med lov om Statens kommisjon for partnerdrap § 9.

Departementet viser for øvrig til at arkivloven gjelder for Helsetilsynet.

Departementet foreslår, som i høringsnotatet, at behandlingsansvaret etter loven legges til Helsetilsynet. Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot dette.

Departementet viser til § 13 i lovforslaget.

7.15 Forbud mot bruk av opplysninger som bevis i straffesak

7.15.1 Gjeldende rett

Straffeprosessloven § 118 og tvisteloven § 22-3 inneholder bevisforbud i henholdsvis straffesaker og sivile saker om opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt som følge av tjeneste eller arbeid for stat eller kommune eller andre nærmere angitte arbeidsforhold. Uten samtykke fra departementet kan retten ikke ta imot forklaring fra et vitne, eller på annen måte få fremlagt bevis som inneholder slike opplysninger. Det fremgår av § 118 første ledd tredje punktum at departementet bare kan nekte samtykke når «åpenbaringen vil kunne utsette staten eller allmenne interesser for skade eller virke urimelig overfor den som har krav på hemmelighold». En tilnærmet likelydende

bestemmelse følger av tvisteloven § 22-3 andre ledd andre punktum. Dersom samtykke gis, vil ansatte i tjenestene i utgangspunktet ha plikt til å avgi forklaring på vanlig måte.

Helsetilsynet har hjemmel etter flere lover til å kreve å få utlevert taushetsbelagte opplysninger, blant annet i barnevernsloven § 17-4 og helsetilsynsloven § 7. Opplysningsplikten etter helsetilsynsloven § 7 gjelder enhver som utfører tjeneste eller arbeid i helse- og omsorgstjenesten (dvs. både virksomheter og personell), og er begrenset til de opplysninger som «tilsynsmyndigheten mener er nødvendige for å kunne utføre sine oppgaver i medhold av lov, forskrift eller instruks». Opplysningsplikten for personell i helse- og omsorgstjenesten står også i helsepersonelloven § 30, spesialisthelsetjenesteloven § 6-2 og helse- og omsorgstjenesteloven § 5-9, som viser til bestemmelsene i helsetilsynsloven § 7. Etter lov om Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten § 10 har enhver, uten hensyn til taushetsplikten, plikt til å forklare seg for undersøkelseskomisjonen om opplysninger som kan være av betydning for undersøkelsen.

Lov om Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten § 17 inneholder et forbud mot bruk av bevis i senere straffesak, mens lov om Statens komisjon for partnerdrap § 12 har et forbud mot bruk av bevis i senere straffesak eller sivil sak.

7.15.2 Forslaget i høringsnotatet

For å fremme trygghet og vilje til å forklare seg fritt uten frykt for represalier, foreslo departementet i høringsnotatet en bestemmelse om forbud mot bruk som bevis i senere straffesaker.

Det ble i høringsnotatet ikke foreslått forbud mot bruk som bevis i senere sivile saker, fordi vedtak om tilbakekall eller andre begrensninger i autorisasjonen etter helsepersonelloven kapittel 11 er enkeltvedtak etter forvaltningsloven som kan påklages til Statens helsepersonellnemnd. Nemndas vedtak kan bringes inn for retten, som kan prøve alle sider av saken, jf. helsepersonelloven § 71. Idet Statens helsepersonellnemnds vedtak bringes inn for retten, vil det være en sivil sak som behandles etter tvistelovens regler.

7.15.3 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som har uttalt seg.

Kripos og *Riksadvokaten* mener at det i tråd med forslag til lov om Statens komisjon for

partnerdrap, også må gjelde et bevisforbud i sivile saker. *Kripos* viser til sitt høringssvar av 30. juli 2024 til forslag til lov om Statens komisjon for partnerdrap om at de i utgangspunktet er negative til en bevisforbudsregel som kan ha til følge at opplysninger av sentral betydning for oppklaring og iringteføring av svært alvorlig kriminalitet ikke skal kunne brukes som bevis. *Den norske legeforening* og *Den norske tannlegeforening* støtter departementets forslag om at det ikke innføres en bestemmelse som gir forbud mot bruk av opplysninger i senere sivil sak eller forvaltningssak. Den norske tannlegeforening understreker at det må være en høy terskel for at undersøkelser og forklaringer skal føre til administrative reaksjoner mot helsepersonell. *Regionalt ressursenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS Midt)* støtter presiseringen om at forbudet mot bevis i en senere straffesak kun gjelder den som har gitt opplysninger, og ikke andre personer eller virksomhet som har uttalt seg i saken.

7.15.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om en bestemmelse om forbud mot bruk som bevis i senere straffesak.

En slik bestemmelse vil etter departementets vurdering kunne fremme trygghet og vilje til å forklare seg fritt uten frykt for represalier, og er etter departementets vurdering nødvendig for å sikre Helsetilsynet best mulig tilgang til opplysninger. Uten et slikt forbud kan det tenkes at personer med relevant informasjon ikke vil gi opplysninger i frykt for at opplysningene kan bli brukt mot vedkommende i en senere straffesak. Bevisforbudet er også ett av flere foreslåtte tiltak for å bidra til at inngrepet i privatlivet ikke blir større enn nødvendig, og for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser under behandlingen av personopplysninger.

I høringsnotatet drøftet departementet om det også burde være et bevisforbud i sivile saker, men foreslo det ikke. I drøftelsen ble hensynet til at helsepersonell fritt skal kunne forklare seg uten frykt for represalier veid opp mot hensynet til pasientsikkerhet, kvalitet i helse- og omsorgstjenesten samt tillit til helsepersonell og helse- og omsorgstjenesten, jf. helsetilsynsloven § 1 og helsepersonelloven § 1. Få høringsinstanser har uttalt seg til dette. *Kripos* og *Riksadvokaten* mener at det også må være et forbud mot bevis i sivile saker, mens *Den norske legeforening* og *Den norske tannlegeforening* støtter departementets

forslag om at det ikke bør innføres en bestemmelse som gir forbud mot bruk av opplysninger i senere sivil sak eller forvaltningssak.

Departementet opprettholder standpunktet og foreslår at det ikke innføres et bevisforbud i sivile saker. Forslaget er i tråd med lov om Statens undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten § 17 som kun hjemler et forbud mot bruk av bevis i straffesaker.

Etter departementets vurdering er det avgjørende at hensynet til pasientsikkerhet og tillit til helsepersonell og helse- og omsorgstjenesten ivaretas. Departementet foreslår derfor i lovforslaget § 16 at Helsetilsynet kan melde fra til relevante myndigheter hvis de avdekker alvorlige forhold hos enkeltpersoner eller tjenester, jf. omtale av dette under punkt 7.17. Ifølge *Helsetilsynets* høringsuttalelse, omtalt i punkt 7.17.2, viser erfaringen fra varselordning om alvorlige hendelser i helse- og omsorgstjenesten, at varslene svært sjelden fører til administrative reaksjoner mot helsepersonell. Selv om det antageligvis sjelden vil oppstå tilfeller hvor Helsetilsynet mottar informasjon som nødvendiggjør at de informerer relevant myndighet etter lovforslaget § 16, er hensynet til at Helsetilsynet ivaretar sin dobbeltrolle viktig. Det er derfor et spørsmål om Helsetilsynet kan gi helsepersonell en garanti mot at opplysninger de gir ikke vil bli brukt i en senere sivil sak. Etter departementets vurdering kan ikke Helsetilsynet gi en slik garanti til helsepersonell. Departementet har derfor kommet til at hensynet til pasientsikkerhet og tilliten til helsepersonell og helse- og omsorgstjenesten, må veie tyngre enn at helsepersonell fritt skal kunne forklare seg uten frykt for represalier. Dette er hensyn, som etter departementets vurdering, må veie tyngre enn hensynet til likhet med lov om Statens kommisjon for partnerdrap.

Det er andre yrkesgrupper enn helsepersonell som gis adgang til å avgi forklaring for Helsetilsynet etter lovforslaget § 10, som det kan være grunn til å gi et vern mot at opplysningene de gir blir brukt i en senere sivil sak. I høringsnotatet vurderte departementet om personer uten autorisasjon skal gis et slikt vern, men valgte å ikke foreslå ulike bestemmelser for ulike yrkesgrupper. Departementet opprettholder denne vurderingen, fordi det i praksis kan være vanskelig å håndtere ulikt regelverk for ulike yrkesgrupper.

Departementet mener at det er tilstrekkelig for å ivareta helsepersonell og andres vern mot selvinkriminering, at bevisforbudet avgrenses til straffesaker. Avgrensningen må også ses i sammenheng med at departementet ikke foreslår en

forklaringsplikt, og at både helsepersonell og andre yrkesgrupper kan velge å ikke snakke med Helsetilsynet ved undersøkelser etter denne loven.

Bestemmelsen avgrenses til at opplysninger Helsetilsynet har mottatt i sitt arbeid etter denne loven, ikke kan brukes som bevis i en eventuell senere straffesak. I forslaget som var på høring, gjaldt bevisforbudet i en senere straffesak «mot den som har gitt opplysningene». Dette er snevrere enn det som følger av lov om Statens kommisjon for partnerdrap, og departementet foreslår å endre ordlyden slik at bevisforbudet gjelder generelt, og ikke bare i saker mot den som har gitt opplysningene.

Bestemmelsen medfører imidlertid ikke noe generelt bevisforbud for visse opplysninger bare fordi disse på et tidspunkt er blitt formidlet til Helsetilsynet. Bevisforbudet er heller ikke til hinder for at en person som gir informasjon til Helsetilsynet, ellers må forklare seg om samme forhold etter de alminnelige reglene om bevis-tilgang i en annen sammenheng. Tilsvarende kan det tenkes at dokumenter som blir oversendt Helsetilsynet, også kan måtte legges fram av andre instanser som bevis i en senere straffesak. Slike dokumenter kan også bli oversendt politiet og dermed bli en del av en straffesak. Dette vil da skje helt uavhengig av oversendelsen til Helsetilsynet, og vil måtte avgjøres ut fra alminnelige regler om bevis-tilgang. Forbudet innebærer imidlertid at opplysningene ikke vil kunne kreves fremlagt som bevis for en norsk domstol fra personer underlagt lovens taushetspliktbestemmelse.

Bestemmelsen er en særregel som skal gå foran reglene i straffeprosessloven § 118. Bevisforbudet er ett av flere tiltak som vil bidra til at inngrepet i privatlivet ikke blir større enn nødvendig og til å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser under behandlingen av personopplysninger.

Departementet viser til § 14 i lovforslaget.

7.16 Forbud mot sanksjoner fra arbeidsgiver

7.16.1 Forslaget i høringsnotatet

Det ble i høringsnotatet foreslått å lovfeste et forbud mot sanksjoner fra arbeidsgiver som følge av arbeidstakerens forklaring til Helsetilsynet etter denne loven. Begrunnelsen for forslaget er å sikre åpenhet om og tillit til at den som forklarer seg ikke trenger å frykte sanksjoner fra arbeidsgiver på grunnlag av opplysninger som kommer frem under en forklaring. Det ble videre foreslått at forbudet ikke gjelder tiltak som arbeidsgiver iverk-

setter for å forbedre arbeidstakerens kvalifikasjoner eller dersom de mottatte opplysningene viser at arbeidstakeren ikke oppfyller de helsemessige kravene for å inneha sin stilling, eller at arbeidstakeren har opptrådt grovt uaktsomt i forbindelse med hendelsen eller forholdet.

7.16.2 Høringsinstansenes syn

Det er kun *Den norske legeforening* og *Den norske tannlegeforening* som uttaler seg til forslaget. De støtter intensjonen, men savner en omtale av forholdet til arbeidsmiljøloven og ulovfestede normer som arbeidsgivers styringsrett. Den norske legeforening viser til at en sanksjon fra arbeidsgivers side kan være alt fra lovregulerte sanksjoner som oppsigelse og avskjed til ulovfestede som formell advarsel og mer subtile i kategorien «gjengjeldelse» etter reglene om varsling. De legger til grunn at bestemmelsen ikke er ment å utvide den arbeidsrettslige adgangen til å ilegge sanksjoner i et ansettelsesforhold, men mener dette bør avklares og omtales nærmere.

7.16.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår å lovfeste et forbud mot sanksjoner fra arbeidsgiver som følge av arbeidstakerens forklaring til Helsetilsynet etter denne loven, slik at personer som forklarer seg for Helsetilsynet ikke skal frykte arbeidsrettslige sanksjoner som følge av sin forklaring.

Departementet viser til at tilsvarende bestemmelse er inntatt i blant annet lov om Statens undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten, lov om varsling, rapportering og undersøkelse av jernbaneulykker og jernbanehendelser m.m. (jernbaneundersøkelsesloven) og lov om luftfart (luftfartsloven).

Forslaget må ses i sammenheng med forslaget til §§ 9 og 10 som er begrunnet i hensynet til at Helsetilsynet skal kunne få best mulig tilgang til opplysninger. Hensynet bak forslaget om forbud mot sanksjoner fra arbeidsgiver, er å forhindre at arbeidstakere vil være tilbakeholdne med å gi opplysninger i frykt for konsekvenser fra arbeidsgivers side.

I likhet med lov om Statens undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten § 18, foreslår departementet i bestemmelsens andre ledd at forbudet ikke gjelder tiltak som arbeidsgiver iverksetter for å forbedre arbeidstakerens kvalifikasjoner og kompetanse. Arbeidsgivere har et ansvar for at ansatte har den nødvendige kompetansen til å utføre de arbeidsoppgaver ved-

kommende er pålagt. Av hensyn til sikkerhet og kvalitet i tjenesteutøvelsen, er det derfor avgjørende at arbeidsgiver kan iverksette tiltak for å forbedre arbeidstakerens kvalifikasjoner eller kompetanse.

Videre foreslås det at forbudet heller ikke gjelder tiltak som følge av at de mottatte opplysningene viser at arbeidstakeren ikke oppfyller de helsemessige kravene for å inneha sin stilling, eller sanksjoner som følge av de mottatte opplysningene viser at arbeidstakeren har opptrådt grovt uaktsomt i forbindelse med hendelsen eller forholdet. Vilkåret om grov uaktsomhet trekker en nedre grense for adferdsnormen. Videre presiseres det i bestemmelsen at forbudet mot sanksjoner heller ikke gjelder dersom omstendigheter knyttet til arbeidstakeren eller dennes handlinger og unnlatelser som er blitt kjent på annen måte enn gjennom arbeidstakerens forklaring etter § 10.

Departementet viser til § 15 i lovforslaget.

7.17 Informasjon til relevant offentlig myndighet

7.17.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått en bestemmelse om at Helsetilsynet, innenfor rammen for taushetsplikt, kan melde fra til relevante myndigheter hvis de i undersøkelse av en sak oppdager alvorlige forhold knyttet til en eller flere virksomheter eller tjenestepersoner og profesjonsutøvere. Det ble presisert at forslaget til bestemmelse er en sikkerhetsventil som er begrenset til alvorlige forhold hos enkeltpersoner eller tjenester, og som er nødvendig for å ivareta pasient- og brukersikkerheten eller barns rettssikkerhet.

7.17.2 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som uttaler seg om forslaget.

Datatilsynet forutsetter at forslaget er beholdt nødrettslignende situasjoner og *Den norske legeforeningen* viser til at det er avgjørende at bestemmelsen praktiseres som en snever sikkerhetsventil. *Stine Sofies Stiftelse* støtter forslaget og mener bestemmelsen er helt nødvendig for å ivareta barns rettssikkerhet. *Pasient- og brukerombudet* uttaler at det må tydeliggjøres at undersøkelsesordningen er uavhengig av den myndighetsutøvelsen som Helsetilsynet ellers utøver, og at varsler og undersøkelser i denne sammenheng ikke kan ende i administrative reaksjoner mot enkeltpersonell.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) mener at forslaget åpner for en bredere adgang til å dele taushetsbelagt informasjon og fremstår som en unødvendig uthuling av taushetspliktreglene. NIM har forståelse for at det kan være et behov for å ha en sikkerhetsventil i loven, særlig tilpasset Helsetilsynets «andre rolle», utover de generelle reglene om avvergingsplikt og meldeplikt. Samtidig er det vanskelig å se at det er en vesentlig forskjell mellom formålene til undersøkelsesordningen og partnerdrapskommisjonen som skulle tilsi slike forskjeller i regelverket. NIM stiller spørsmål ved om en slik sikkerhetsventil snarere bidrar til å svekke vernet etter EMK artikkel 8 og 6. Dette vil særlig gjelde for opplysninger som er underlagt streng taushetsplikt.

Helsetilsynet viser til at de siden 2010 har ført tilsyn etter alvorlige hendelser i helse- og omsorgstjenesten, og at tilsynene helt siden oppstarten har vært innrettet mot virksomhetenes ansvar. I perioden 2012–2021 har det vært svært få varsler som har ledet til administrative reaksjoner fra tilsynsmyndighetene. På bakgrunn av dette, vil det etter deres erfaring, kun være et fåtall saker der det vil være aktuelt å underrette om eventuelle alvorlige forhold som avdekkes i løpet av en undersøkelse. *Oslo statsadvokatembeter* viser til at undersøkelsesordningen skal gjennomgå avsluttede straffesaker, inkludert henlagte saker. Hvis det fremkommer nye opplysninger gjennom undersøkelsene som er egnet til å oppklare saken, legger de til grunn at politi og påtalemyndighet må få tilgang til disse opplysningene og ha mulighet til å bruke dem, jf. vanlige regler om opphevelse av forvaltningsmessig taushetsplikt.

7.17.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår å lovfeste at Helsetilsynet kan gi informasjon til relevant offentlig myndighet om alvorlige forhold som avdekkes i en undersøkelse. En tilsvarende bestemmelse er hjemlet i lov om Statens undersøkelseskomisjon i helse- og omsorgstjenesten § 14. Bestemmelsen er en sikkerhetsventil, og informasjonsadgangen er begrenset til alvorlige forhold hos enkeltpersoner eller tjenester, og må være nødvendig for å ivareta sikkerhet og kvalitet i tjenestene eller barns rettsikkerhet.

I høringsnotatet ble det foreslått at informasjonsadgangen må være nødvendig for å ivareta pasient- og brukersikkerheten eller barns rettsikkerhet. Begrepet «pasient- og brukersikkerhet» forbindes med helse- og omsorgstjenesten, og

passer ikke like godt på andre sektorer som f.eks. skole, barnehage og justissektoren. Departementet foreslår derfor å endre ordlyden slik at den i større grad tilpasses de offentlige myndigheter det kan være relevant for Helsetilsynet å melde fra til. Departementet foreslår at ordlyden i lovforslaget § 16 endres til «sikkerhet og kvalitet i tjenestene eller barns rettssikkerhet». Vilåret innebærer at det må være en stor grad av sannsynlighet at det kan inntreffe alvorlige hendelser dersom relevant myndighet ikke setter i verk tiltak. Forslaget er videre begrenset til underretning om alvorlige forhold til offentlige myndigheter.

Det er en sentral oppgave for Helsetilsynet etter denne loven å avklare om det foreligger svikt eller andre kritikkverdige forhold, jf. lovforslaget § 5 andre ledd. Det kan derfor ikke utelukkes at Helsetilsynet i undersøkelse av en sak, oppdager alvorlige forhold knyttet til en eller flere offentlige virksomheter eller tjenestepersoner og profesjonsutøvere. Etter departementets vurdering bør Helsetilsynet, som en sikkerhetsventil, ha mulighet til å melde fra til relevant offentlig myndighet i slike tilfeller.

Pasient- og brukerombudet uttaler at det må være tydelig at undersøkelser ikke kan ende i administrative reaksjoner mot enkeltpersonell. Det følger av lovforslaget § 5 andre ledd at Helsetilsynet i sine undersøkelser etter denne loven «skal særlig avklare om det foreligger svikt eller andre kritikkverdige forhold på systemnivå...», og videre følger det av § 5 tredje ledd at Helsetilsynet ikke skal ta stilling til sivilrettslig ansvar eller strafferettslig skyld i sine undersøkelser etter denne loven. Til tross for at Helsetilsynet i sine undersøkelser etter denne loven skal ha et virksomhetsfokus, og ikke skal se etter feil og svikt hos enkeltpersoner, kan det som nevnt ikke utelukkes at de mottar opplysninger om alvorlige forhold om blant annet helsepersonell som de må kunne følge opp. Hensynet og tilliten til at Helsetilsynet ivaretar sin dobbeltrolle og utfører sin lovpålagte oppgave etter blant annet helsepersonelloven kapittel 11, er viktig uavhengig av hvor de får informasjonen fra. Departementet foreslår derfor ikke å lovfeste sanksjonsfrihet på bakgrunn av informasjon Helsetilsynet mottar i sine undersøkelser etter denne loven. En lovfesting av sanksjonsfrihet på bakgrunn av informasjon de mottar som ledd i undersøkelser etter denne loven vil rettslig sett kun være illusorisk, da tilsynsmyndighetene vil kunne motta samme informasjon på annen måte. *Helsetilsynets* høringsuttalelse viser dessuten at det ikke er grunn til å tro at en adgang til å gi informasjon til relevant offentlig myndig-

het, i noen særlig grad vil resultere i administrative reaksjoner mot enkeltpersonell. Jf. også drøftelsen i punkt 7.15.4 om hvorfor departementet ikke foreslår forbud mot bruk som bevis i sivile saker.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) mener forslaget åpner for en bredere adgang til å dele taushetsbelagt informasjon og fremstår som en unødvendig uthuling av taushetspliktreglene. Til dette, viser departementet til at de som utfører arbeid eller tjeneste i Helsetilsynet etter denne loven må overholde taushetsplikten etter § 12 i den underretningen som gis, og at bestemmelsen ikke utgjør et eget unntak fra taushetsplikten. Opplysninger om at offentlig ansatte, helsepersonell og enkelte andre yrkesgrupper det er knyttet særlig tillit til (blant annet advokater og revisorer) har begått feil eller lovbrudd i forbindelse med utføringen av arbeidet sitt, er generelt ikke omfattet av taushetsplikt etter forvaltningsloven. Årsaken til feilen eller lovbruddet, kan imidlertid være unntatt fra taushetsplikt, for eksempel hvis feilen skyldes personlige forhold som rusmiddelbruk. Helsetilsynets underretning må gis innenfor rammen for taushetsplikt etter § 12, men likevel på en slik måte at det er mulig for relevant offentlig myndighet å følge opp underretningen.

Dersom slike opplysninger kommer fram i forbindelse med at personen selv forklarer seg for Helsetilsynet etter denne loven, må videre bruk av opplysningene like fullt vurderes opp mot selvinkrimineringsvernet etter Grunnloven og EMK.

Bestemmelsen er en sikkerhetsventil, og departementet legger til grunn at Helsetilsynet vil praktisere adgangen til å gi informasjon til relevant offentlig myndighet i tråd med det. Departementet viser for øvrig til at ansatte i Helsetilsynet som gjennomfører undersøkelsene vil ha avvergingsplikt etter straffeloven § 196 og meldeplikt til barnevernet etter barnevernsloven § 13-2, og må melde fra til politiet eller barnevernstjenesten dersom de oppdager at barn utsettes for handlinger som omfattes av avvergings- og meldeplikten. Helsetilsynet kan ikke varsle politiet ved mistanke om straffbare handlinger som ikke er omfattet av avvergingsplikten etter straffeloven § 196. Dette følger av lovforslaget § 12 første ledd andre punktum om at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 ikke gjelder.

Det må antas at det i enkelte saker kan ta lang tid før en endelig rapport er ferdigstilt. Departementet presiserer at forslaget til bestemmelse innebærer at Helsetilsynet fortløpende må vurdere om opplysninger som kommer frem under arbeidet

det bør meddeles relevante offentlige myndigheter før den endelige rapporten foreligger.

Departementet viser til lovforslaget § 16.

7.18 Unntak fra innsyn i dokumenter fra politiet

7.18.1 Gjeldende rett

Åpenhet og transparens er grunnleggende prinsipper i forvaltningen. Det følger av Grunnloven § 100 femte ledd at alle har rett til innsyn i statens dokumenter, men at begrensninger i denne retten kan fastsettes i lov ut fra hensyn til personvern og andre tungtveiende grunner. EMD har i sin rettspraksis oppstilt kriterier for når ytrings- og informasjonsfriheten etter EMK artikkel 10 også innebærer en plikt for myndighetene til å gjøre informasjon tilgjengelig for offentligheten. Høyesterett har lagt til grunn at EMK artikkel 10 kan komme til anvendelse for krav om innsyn i straffesaksdokumenter, jf. Rt. 2013 s. 374, Rt. 2015 s. 1467 og HR-2021-526-A.

Innsynsretten er gjennomført og nærmere regulert i offentleglova, som vil gjelde også for Helsetilsynets undersøkelser etter denne loven, jf. offentleglova § 2 første ledd bokstav a. Det innebærer at Helsetilsynets saksdokumenter, journaler og liknende registre skal være åpne for innsyn, med mindre annet bestemmes i eller i medhold av lov, jf. offentleglova § 3.

Som utgangspunkt vil dokumenter, uttalelser og annen informasjon tilsendt Helsetilsynet etter denne loven, også løpende vurderinger og rapporter Helsetilsynet selv forfatter, bli omfattet av lovens saksdokumentbegrep, jf. offentleglova § 4. Offentleglova kapittel 3 inneholder regler om unntak fra innsynsretten. Det vil særlig være unntakene om taushetsbelagte opplysninger i § 13 og organinterne dokumenter i §§ 14 og 15 som er praktisk viktige unntaksbestemmelser for dokumenter Helsetilsynet utarbeider og mottar som ledd i sitt arbeid etter denne loven.

Offentleglova gjelder ikke for politiet og påtalemyndighetenes oppgaver etter straffeprosessloven, jf. offentleglova § 2 fjerde ledd tredje punktum. Som følge av dette er det ikke adgang til å kreve innsyn etter offentleglova i straffesaksdokumenter når de befinner seg hos politiet og påtalemyndigheten. Retten til innsyn i straffesaksdokumenter er regulert i straffeprosessloven, politiregisterloven og politiregisterforskriften, som omtales nedenfor.

Personvernforordningen artikkel 15 etablerer en rett for den registrerte til å få den behandlings-

ansvarliges bekreftelse på om personopplysninger om vedkommende behandles, og dersom dette er tilfellet, innsyn i personopplysningene og andre opplysninger om behandlingen. Personvernforordningen artikkel 23 åpner for at den registrertes rettigheter etter artikkel 15 kan innskrenkes i lov på nærmere angitte vilkår i visse situasjoner. Slike unntak er i norsk rett nedfelt i personopplysningsloven § 16, og omfatter blant annet opplysninger som det er påkrevd å hemmeligholde av hensyn til forebygging, etterforskning, avsløring og rettslig forfølgning av straffbare handlinger og opplysninger som i lov eller med hjemmel i lov er underlagt taushetsplikt, jf. første ledd bokstav b og d.

I en avsluttet straffesak har både siktede, fornærmede, etterlatte og enhver annen med rettslig interesse rett til utskrift av dokumentene fra politiet og påtalemyndigheten, jf. straffeprosessloven § 28 og politiregisterforskriften § 27-1. Dersom begjæringen avslås, kan spørsmålet begjæres forelagt retten for avgjørelse, jf. straffeprosessloven § 28 syvende ledd. Innsynsretten omfatter ikke opplysninger av særlig personlig art om siktede, slik som personalrapporten etter påtaleinstruksen § 8-15, opplysninger om personundersøkelser foretatt etter påtaleinstruksen kapittel 14, og psykiatriske erklæringer, jf. straffeprosessloven § 28 andre ledd og politiregisterforskriften § 27-1 andre ledd, jf. § 25-3. Bestemmelsene gjelder heller ikke for dokumenter som inneholder taushetsbelagte personopplysninger fra annet offentlig organ som organet ikke har innhentet for bruk i straffesaken.

7.18.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble ikke begrensninger i innsynsretten drøftet, og det ble følgelig heller ikke foreslått unntak fra innsyn i dokumenter som Helseilsynet mottar etter denne loven.

7.18.3 Høringsinstansenes syn

Kripo uttaler følgende:

«Kripo legger til grunn at behandlingen av opplysninger i undersøkelsesordningen for øvrig følger personopplysningslovens og personvernforordningens bestemmelser, for eksempel om personopplysningsikkerhet mv. For det tilfellet at undersøkelsesordningen skulle motta en innsynsbegjæring etter personvernforordningen i opplysninger som er mottatt fra politiet, legger Kripo til grunn at undersøkelsesordningen anvender unntaket for inn-

syn i opplysninger det er påkrevd å hemmeligholde av hensyn til forebygging, etterforskning, avsløring og rettslig forfølgning av straffbare handlinger i personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav b for eventuelle opplysninger som er taushetsbelagt etter politiregisterloven § 23 annet ledd. Ved tvil om det kan gis innsyn i opplysninger mottatt fra politiet bør det legges opp til at avgiver av opplysningene i politiet må kontaktes.»

Politidirektoratet og Riksadvokaten viser til Kripo sitt innspill og slutter seg til det som fremkommer der. Både Politidirektoratet og Riksadvokaten uttaler at loven bør regulere krav om innsyn slik det er i lov om Statens kommisjon for partnerdrap § 11, og at krav om innsyn i straffesaksdokumenter som undersøkelsesordningen mottar bør rettes til påtalemyndigheten.

7.18.4 Departementets vurdering

På bakgrunn av innspill fra *Kripo*, *Politidirektoratet* og *Riksadvokaten* foreslår departementet at begrensninger i innsynsretten bør reguleres i loven.

Undersøkelser av saker om drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn må antas å ha offentlig interesse, samtidig som Helseilsynet etter denne loven vil behandle store mengder sensitive og taushetsbelagte opplysninger.

Helseilsynets saksdokumenter, journaler og liknende registre vil være åpne for innsyn, med mindre annet bestemmes i eller i medhold av lov, jf. offentleglova § 3. Etter offentleglova § 2 fjerde ledd tredje punktum gjelder imidlertid ikke offentleglova for politiet og påtalemyndighetenes oppgaver etter straffeprosessloven. Som følge av dette er det ikke rett til innsyn etter offentleglova i straffesaksdokumenter når de befinner seg hos politiet og påtalemyndigheten.

Etter departementets vurdering bør det ikke gis en utvidet rett til innsyn i opplysninger i straffesaksdokumenter hos Helseilsynet, sammenlignet med innsynsrettighetene som gjelder overfor avgiverne, det vil si politi og påtalemyndighet, når disse behandler de samme opplysningene. Departementet foreslår derfor at offentleglovas bestemmelser ikke skal gjelde for straffesakens dokumenter når disse er lånt ut til Helseilsynet fra politiet. I tråd med lov om Statens kommisjon for partnerdrap foreslår departementet at dette unntaket inntas i offentleglova istedenfor loven her. Begrunnelsen er at virkeområdet til offentleglova, av hensyn til klarhet for de som

ønsker å be om innsyn, i størst mulig grad bør fremgå av offentleglova selv.

Forslaget innebærer ikke en egentlig begrensning i retten til innsyn i straffesaksdokumenter, men skal sikre at straffeprosesslovens regulering ikke uthules. Departementet vurderer det som uheldig dersom offentleglovas regler skal komme til anvendelse kun fordi straffesaksdokumentene er utlevert til Helsetilsynet, når offentleglova ikke gjelder for politiet og påtalemyndighetens straffesaksbehandling.

Tilsvarende som for innsyn etter offentleglova, mener departementet at den registrerte ikke bør gis større rett til innsyn etter personvernforordningen hos Helsetilsynet, enn det vedkommende ville fått ved å henvende seg til avgiveren. Fordi det ofte gjelder særlige taushetspliktsbestemmelser for de opplysningene som politiet behandler, foreslår departementet at retten til innsyn etter personvernforordningen artikkel 15 ikke skal omfatte opplysninger Helsetilsynet får utlevert fra politiet. Departementet har lagt vekt på at dersom Helsetilsynet skal behandle begjæringer om innsyn i disse opplysningene, må politiet uansett kon-

taktes for vurdering av hvilke opplysninger som det er påkrevd å hemmeligholde av hensyn til kriminalitetsbekjempelsen.

På denne bakgrunn foreslår departementet en endring i offentleglova slik at det fremgår at lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd skal § 2 fjerde ledd fjerde punktum lyde:

«Lova gjeld ikkje for dokument som blir behandla av Etterretningstenesta etter etterretningstjenesteloven eller for straffesaksdokument som blir lånte ut frå politiet til Statens kommisjon for partnardrap *eller til Statens helsetilsyn etter barnevoldsundersøkelsesloven § 9.*»

Videre foreslår departementet en bestemmelse i lovforslaget § 17 om at retten til innsyn etter personvernforordningen artikkel 15 ikke skal omfatte opplysninger Statens helsetilsyn får utlevert fra politiet etter § 9. Forslaget tilsvarer § 11 i lov om Statens kommisjon for partnerdrap.

Departementet viser til § 17 i lovforslaget.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

I statsbudsjett for 2025 er det satt av 10 mill. kroner til undersøkelsesordningen i Helsetilsynet over budsjettet til Barne- og familiedepartementet. Departementet legger til grunn at dette vil dekke kostnader i 2025 til ansatte i Helsetilsynet som skal arbeide i ordningen, innhenting av sakkyndig bistand og øvrige administrative kostnader. Helsetilsynet har i påvente av ny lov fått i oppdrag å etablere en midlertidig undersøkelsesordning innenfor gjeldende juridiske rammer fra 1. januar 2025. Dette arbeidet er i full gang.

Den permanente undersøkelsesordningen vil først være i full drift når ny lov om undersøkelsesordningen er behandlet og vedtatt av Stortinget.

Helsetilsynet har gjort en nærmere vurdering av hva ordningen vil koste i året når den er i full drift, blant annet på bakgrunn av grunnleggende kompetansebehov i en ny ordning. Helsetilsynet vurderer at det vil være behov for minimum 7 stillinger som samlet representerer bred tverrfaglig kompetanse fra ulike sektorer og offentlige virksomheter. I tillegg vil Helsetilsynet ha behov for å kjøpe tjenester fra sakkyndige. Samlet har Helsetilsynet beregnet at Helsetilsynet vil ha behov for 15 mill. kroner i året ved full drift. Antallet saker som skal undersøkes, må uansett tilpasses de til enhver tid gjeldende budsjetttrammene. Eventuelle økninger i budsjetttrammene til Helsetilsynet må vurderes i den ordinære budsjettprosessen.

Kommunesektorens organisasjon (KS) støtter ikke etableringen av en ny undersøkelsesordning, og mener dette ikke er et hensiktsmessig tiltak for å forebygge vold, overgrep og omsorgssvikt. KS viser blant annet til at en ny undersøkelsesordning vil øke presset på allerede knappe ressurser i kommunale oppveksttjenester og statlige tiltak. KS understreker at kommuner som utsettes for undersøkelser vil måtte bruke betydelige ressurser på å dokumentere, rapportere og redegjøre for ulike forhold overfor det nye organet.

Det er vanskelig å anslå konkrete budsjettmessige konsekvenser for kommunene generelt eller for den enkelte virksomhet (statlig eller kommunal) som skal utlevere opplysninger i en sak som undersøkes. Departementet vurderer at de økonomiske og administrative konsekvensene av

undersøkelsesordningen for kommunesektoren generelt og isolert sett ikke vil være vesentlige, da det vil være få kommuner som berøres hvert år. Summen av slike endringer vil likevel kunne ha noen konsekvenser. For den enkelte virksomhet (statlig eller kommunal) som skal utlevere informasjon i en sak, vil det påløpe noen utgifter knyttet til å samle inn og utlevere informasjon. Departementet legger imidlertid til grunn at Helsetilsynet vil få deler av informasjonen den trenger fra tilsynsrapporter og straffesaksdokumenter som allerede foreligger. Departementet legger videre til grunn at de alvorlige sakene som er aktuelle å undersøke, i stor grad også vil være saker som kommunene allerede har dialog med tilsynsmyndighetene om og som derfor lettere kan dokumenteres og redegjøres for.

Det stilles i lovforslaget ikke krav om at virksomhetene skal utarbeide rapporter og det er frivillig for ansatte i virksomhetene om de vil forklare seg for Helsetilsynet. Ettersom omfanget av saker som undersøkes per år vil være begrenset, vurderer departementet ikke konsekvensene for den enkelte virksomhet som vesentlige. Et viktig formål med loven er at virksomheter skal kunne bli bedre på å avverge, avdekke og forebygge alvorlige hendelser i fremtiden. Noe som, i tillegg til å være bra for barn, vil kunne være ressursbesvarende for kommunene i fremtiden.

Det er vanskelig å vurdere på det nåværende tidspunkt hvordan lovforslaget vil treffe politiet og statsforvaltere, som blant annet får en meldeplikt etter lovforslaget. Basert på innspillene og vurderingene fra *Politidistriktene* og *Kripos* i høringen, konkluderer *Politidirektoratet* med at oppgavebelastningen knyttet til saker til undersøkelse trolig ikke medfører økonomiske eller administrative konsekvenser for politiet av vesentlig betydning. Den største usikkerheten knytter seg til etterlevelsen av meldeplikten.

Departementet foreslår at rammene for hvilke saker politiet og statsforvalteren skal melde om og innholdet i meldeplikten reguleres nærmere i forskrift, jf. punkt 7.7.3 og 7.8.3. En sentral føring vil være at meldeplikten utformes slik at merbelastningen for politiet og statsfor-

valtere blir minst mulig. Departementet foreslår i lovforslaget en hjemmel til i forskrift å regulere bestemmelsen om meldeplikt, jf. lovforslaget § 7 femte ledd.

Om det er behov for ytterligere midler til politiet og statsforvalteren må vurderes i de ordinære budsjettprosessene, og i lys av arbeidet med å utarbeide forskrift for meldeplikten. Dersom statsforvalteren får økte merutgifter som følge av loven, skal utgiftene kompenseres over statsbudsjettet.

Vold, overgrep og alvorlig omsorgssvikt mot barn har store konsekvenser for de som rammes. Det skaper utrygghet, kan gi helseutfordringer og tap av velferd, og begrenser den enkeltes livsutfoldelse og mulighet for en aktiv samfunns-

deltakelse. I ytterste konsekvens fører volden til tap av liv. I tillegg til store personlige konsekvenser for barn og familier som utsettes for vold, overgrep og omsorgssvikt, så er de samfunnsøkonomiske konsekvensene også store.

Formålet med loven er å bidra til å identifisere systemsvikt og lærings- og forbedringspunkter i offentlige virksomheters arbeid for å forebygge drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn. Kun en liten forebyggingsgevinst vil være nok til at tiltaket har en positiv samfunnsøkonomisk effekt. Dersom man lykkes bedre med forebygging, vil det bidra til reduserte kostnader knyttet til helsemessige utgifter, tapt arbeidsfortjeneste, utgifter til kriminalomsorg og rettsvesen mv.

9 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 1

Paragrafen er omtalt under punkt 7.1.

Paragrafen angir formålet med loven. Formålet med loven er å bidra til å identifisere systemsvikt og lærings- og forbedringspunkter i offentlige virksomheters arbeid for å forebygge drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn. Ved å identifisere systemsvikt i en eller flere offentlige virksomheter skal loven bidra til læring og forbedring slik at offentlige virksomheter skal kunne bli bedre på å avverge, avdekke og forebygge slike alvorlige handlinger i fremtiden.

Hva som menes med «offentlige virksomheter» fremgår av § 2 med merknader.

Paragrafen tydeliggjør at formålet er å bidra til læring og forbedring, og ikke fordeling av skyld og ansvar i enkeltsaker. Dette er også presisert i § 5 tredje ledd. Formålsbestemmelsen legger føringer for tolkningen av lovens øvrige bestemmelser.

Til § 2

Paragrafen er omtalt under punkt 7.2.

Paragrafen angir lovens saklige virkeområde. Det følger av *første ledd* at loven gjelder Helseilsynets undersøkelser av offentlige virksomheters arbeid i saker der barn har blitt utsatt for drap, vold, overgrep eller alvorlig omsorgssvikt.

Offentlige virksomheter omfatter både offentlige virksomheter som yter tjenester og offentlige virksomheter som utøver myndighet. Helseilsynet kan undersøke offentlige virksomheter på ulike forvaltningsnivåer. Dette omfatter blant annet helse- og omsorgstjenester, sosiale og arbeidsrettede tjenester (Nav), barnevern, familievern, krisesentre, flyktningetjenesten, barnehager, skoler, skolefritidsordning og andre tjenester for barn med særskilte behov. Offentlige virksomheter som utøver myndighet er f.eks. politiet, ulike tilsynsmyndigheter eller Barneverns- og helsenemnda. Helseilsynet kan ikke undersøke domstolens virksomhet.

Politiets og påtalemyndighetens arbeid i saker om drap, vold, overgrep og alvorlig omsorgssvikt mot barn omfattes i utgangspunktet av lovens virkeområde. Helseilsynet skal imidlertid ikke undersøke politiets og påtalemyndighetens etterforskning av slike saker, herunder måten etterforskningen er utført på. Helseilsynet kan likevel undersøke om politiet og påtalemyndigheten har iverksatt forebyggende beskyttelsestiltak for å verne barn mot handlinger nevnt i § 4, som voldsalarm, besøksforbud, elektronisk kontroll av besøksforbud og oppfølgingssamtaler, samt undersøke hvordan disse tiltakene ble brukt. Politiets samarbeid med andre virksomheter, som f.eks. barnevernet, kan også undersøkes.

I *andre ledd* fremgår det at private rettssubjekter som yter tjenester på vegne av det offentlige, likestilles med offentlige virksomheter etter denne loven. Private rettsssubjekter som yter tjenester eller utfører oppdrag på vegne av det offentlige, vil for eksempel være private barnehager, skoler og barnevernsinstitusjoner.

Til § 3

Paragrafen er omtalt under punkt 7.3.

Det følger av paragrafen at loven gjelder i Norge, medregnet Svalbard og Jan Mayen. Det betyr at loven gjelder undersøkelser av offentlige virksomheters arbeid på fastlandet, Svalbard og Jan Mayen i saker om drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn.

Helseilsynet kan undersøke offentlige virksomheters arbeid i saker hvor barn med tilhørighet i Norge har blitt utsatt for alvorlige handlinger i utlandet. Eksempler på dette kan være saker der barn blir bortført, tvangsgiftet i utlandet, etterlatt eller tatt ut av landet mot sin vilje og det er grunn til å anta at offentlige virksomheter i Norge kunne eller burde ha forhindret dette. Det er altså offentlige virksomheters arbeid i Norge som omfattes av lovens virkeområde og som kan undersøkes. Helseilsynet har ikke myndighet til å undersøke andre lands myndigheters håndtering av en sak.

Til § 4

Paragrafen er omtalt under punkt 7.4 og angir hvilke saker Helsetilsynet kan undersøke.

Det følger av *første ledd bokstav a* at Helsetilsynet kan undersøke offentlige virksomheters arbeid i saker der barn har blitt drept eller forsøkt drept.

Av *første ledd bokstav b* følger det at Helsetilsynet kan undersøke offentlige virksomheters arbeid i saker der barn har blitt utsatt for andre lovbrudd med dødsfølge.

Etter *første ledd bokstav c* kan Helsetilsynet også undersøke offentlige virksomheters arbeid i saker der barn har blitt utsatt for lovbrudd som nevnt i straffeloven kapittel 24 til 26, når saken har hatt alvorlige konsekvenser for barns liv og helse.

Det følger av *første ledd bokstav d* at Helsetilsynet kan undersøke offentlige virksomheters arbeid i saker der barn er utsatt for alvorlig omsorgssvikt. Alvorlig omsorgssvikt forstås slik det fremgår av Prop. 169 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)* punkt 14.6.2 s. 125–126, og merknaden til barnevernsloven § 6-4. Alvorlig omsorgssvikt omfatter blant annet seksuelle overgrep, kjønnslemlestelse, tvangsekteskap og menneskehandel. Begrepet omfatter også «emosjonell omsorgssvikt» og alvorlige mangler ved den daglige omsorgen. Alvorlig omsorgssvikt omfatter også tilfeller der et barn lider av en livstruende eller annen alvorlig sykdom eller skade og foreldrene ikke sørger for at barnet kommer til nødvendig undersøkelse eller behandling. Det samme gjelder der foreldrene ikke sørger for at et sykt, funksjonsnedsatt eller spesielt hjelpetrengende barn får dekket sitt særlige behov for behandling eller opplæring.

Med barn menes personer under 18 år, men undersøkelsene kan i særskilte tilfeller inkludere saker der fornærmede er over 18 år. Det kan være saker der hendelsesforløpet strekker seg over tid og handlingene ble påbegynt før barnet fylte 18 år.

I *andre ledd* går det frem at undersøkelse av saker som har blitt etterforsket av politiet først kan skje når straffesaken er rettskraftig avgjort eller endelig henlagt. Politiet melder da saken til Helsetilsynet i henhold til § 7. Henlagte saker må være endelig avgjort og klageadgangen uttømt før disse kan omfattes av Helsetilsynets undersøkelser.

Etter *tredje ledd* kan saker som har vært gjenstand for tilsyn hos statsforvalteren først undersøkes når de er ferdigbehandlet av statsforvalteren. En tilsynssak er ferdigbehandlet når statsfor-

valteren har fattet avgjørelse i en sak eller når statsforvalteren har besluttet å ikke føre tilsyn i en henvendelse de mottar.

I *fjerde ledd* fremgår det at Helsetilsynet også kan undersøke saker som er rettskraftig avgjort, endelig henlagt eller ferdigbehandlet av statsforvalteren før lovens ikrafttredelse. I utgangspunktet skal Helsetilsynet kun undersøke saker som er meldt inn av politiet eller statsforvalteren etter § 7. Politiet og statsforvalteren får ingen plikt til å melde om saker som er endelig avgjort før lovens ikrafttredelse, jf. § 7. Helsetilsynet må i dialog med politiet og statsforvalteren avgjøre hvilke saker som er endelig avgjort før lovens ikrafttredelse, som kan være aktuelle å undersøke.

Til § 5

Paragrafen er omtalt under punkt 7.5.

Det følger av *første ledd* at Helsetilsynet skal undersøke saker som nevnt i § 4 med sikte på å avdekke årsaksfaktorer, bakenforliggende forhold og hendelsesforløp av betydning for offentlige virksomheters arbeid for å forebygge drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn. I dette ligger at Helsetilsynet må se på bakenforliggende årsaker til at svikt kan ha skjedd i saker som nevnt i § 4. Dette innebærer en metodeutvidelse ut over ordinært tilsynsarbeid.

Av *andre ledd* følger det at undersøkelsene særlig skal avklare om det foreligger svikt eller andre kritikkverdige forhold på systemnivå i en eller flere offentlige virksomheter og i samhandlingen mellom offentlige virksomheter. Presiseringen signaliserer at fokuset skal rettes mot system fremfor enkeltpersoner, og at undersøkelsene er sektorovergripende. Kunnskap om systemsvikt vil kunne gjøre virksomhetene selv i stand til å ta grep for å forebygge og avdekke kritikkverdige forhold.

Tredje ledd fastslår at Helsetilsynet i sine undersøkelser etter denne loven ikke skal ta stilling til eller uttale seg om sivilrettslig ansvar eller strafferettslig skyld. Sivilrettslig ansvar kan f.eks. være erstatningsansvar eller arbeidsrettslige sanksjoner.

Det følger av *fjerde ledd første punktum* at Helsetilsynet innenfor rammene av det som følger av § 4 selv skal avgjøre hvilke saker som skal undersøkes, tidspunktet for og omfanget av undersøkelsen samt hvordan den skal gjennomføres. Avgjørelsen om dette er ikke enkeltvedtak og kan ikke påklages etter forvaltningsloven. Bestemmelsen gir Helsetilsynet fleksibilitet i valg av arbeidsmåter og metodikk for undersøkelsene.

Det følger av fjerde ledd *andre punktum* at Helsetilsynet ikke kan instrueres i faglige spørsmål i sitt arbeid etter denne loven.

I *femte ledd* gis departementet hjemmel til i forskrift å gi nærmere bestemmelser om Helseilsynets undersøkelser etter paragrafen.

Til § 6

Paragrafen er omtalt under punkt 7.6.

For at undersøkelserne skal bidra til læring, forbedring og endring av praksis, følger det av *første ledd* at Helsetilsynet innenfor rammen av taushetsplikt etter § 12 skal formidle sine analyser og funn til offentlige virksomheter som har vært gjenstand for undersøkelse.

Videre følger det av *andre ledd* at Helsetilsynet skal offentliggjøre anonymiserte rapporter. Rapportene skal beskrive eventuell systemsvikt og inneholde anbefalinger om tiltak som kan gjøre offentlige virksomheter bedre i stand til å forebygge drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn. Dette kan f.eks. være anbefalinger om endringer i praksis eller regelverk.

Rapportene må være tilstrekkelig anonymisert slik at personer sakene omhandler ikke blir identifisert. For å ivareta kravet om anonymisering kan rapportene omhandle flere saker.

Til § 7

Paragrafen er omtalt under punkt 7.7 og 7.8.

Paragrafen angir hvilke saker politiet og statsforvalteren skal melde til Helsetilsynet. Helseilsynet skal i utgangspunktet kun åpne undersøkelse av saker de får melding om av politiet eller statsforvalteren etter denne bestemmelsen, jf. merknaden til § 4 fjerde ledd.

Etter *første ledd første punktum* skal politiet gi melding om alle saker nevnt i § 4 første ledd bokstav a og b til Helsetilsynet. Det vil si saker som gjelder drap og forsøk på drap på barn, og andre lovbrudd med dødsfølge. I tillegg kan politiet også melde om saker nevnt i § 4 første ledd bokstav c. Det vil si saker der barn har blitt utsatt for lovbrudd som nevnt i straffeloven kapittel 24 til 26, når saken har hatt alvorlige konsekvenser for barns liv og helse, jf. første ledd *andre punktum*. Politiet får ingen plikt til å melde om saker som er rettskraftig avgjort eller endelig henlagt før lovens ikrafttredelse, jf. merknaden til § 4 fjerde ledd.

Eksempler på saker politiet *kan* melde om etter første ledd *andre punktum* vil være saker som gjelder brudd på følgende straffebestemmelser: § 252 (grov tvang), § 253 (tvangsekteskap), § 255

(grov frihetsberøvelse), § 257 (menneskehandel), § 262 andre ledd (brudd på ekteskapsloven mv., barneekteskap) § 264 (grove trusler), § 272 (grov kroppskrenkelse), § 273 (kroppsskade), § 277 (medvirkning til selvmord og til selvpåført betydelig skade på kropp eller helse), § 282 (mishandling i nære relasjoner), § 284 (kjønnslemlestelse), § 288 (hensettelse i hjelpeløs tilstand mv.), § 291 (voldtekt), § 295 (misbruk av overmaktsforhold og lignende), § 296 (seksuell omgang med innsatte mv. i institusjon), § 299 (voldtekt av barn under 14 år), § 302 (seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år), § 312 (incest) og § 314 (seksuell omgang mellom andre nærstående).

Første ledd *tredje punktum* regulerer hva politiets melding til Helsetilsynet skal inneholde. Meldingen skal inneholde en kort omtale av hva saken gjelder, hvilke straffebud saken gjelder og hvordan saken er avgjort.

Det følger av *andre ledd* at statsforvalteren skal gi melding til Helsetilsynet om saker som nevnt i § 4 første ledd bokstav c og d. Det vil si saker der barn har blitt utsatt for lovbrudd som nevnt i straffeloven kapittel 24 til 26, når saken har hatt alvorlige konsekvenser for barns liv og helse, eller der barn har vært utsatt for alvorlig omsorgssvikt. Alvorlig omsorgssvikt forstås slik det fremgår av Prop. 169 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)* punkt 14.6.2 s. 125–126, og merknaden til barnevernsloven § 6-4. Se omtalen av begrepet i merknaden til § 4 første ledd bokstav d. Statsforvalteren får ingen plikt til å melde om saker som er ferdigbehandlet før lovens ikrafttredelse, jf. merknaden til § 4 fjerde ledd.

Etter andre ledd *andre punktum* skal statsforvalters melding inneholde en kort omtale av hva saken gjelder.

Det følger av *tredje ledd* at melding etter første ledd gis når straffesaken er rettskraftig avgjort eller endelig henlagt. For saker som er henlagt, er det et krav at påtalemyndigheten anser at det er klar sannsynlighetsovervekt for at barnet er utsatt for lovbrudd som nevnt i § 4 første ledd bokstav a til c.

I *fjerde ledd* går det frem at statsforvalteren skal gi melding når tilsynssaken er ferdigbehandlet. Se merknaden til § 4 tredje ledd om hva som menes med at en tilsynssak er ferdigbehandlet.

Etter *femte ledd* kan departementet i forskrift gi nærmere regler om politiets og statsforvalters meldeplikt etter paragrafen. I forskriften kan det reguleres nærmere hvilke saker som omfattes av meldeplikten og hvilken informasjon meldingen skal inneholde.

Til § 8

Paragrafen er omtalt under punkt 7.9 og gjelder Helsetilsynets underretning om igangsatt undersøkelse.

Etter *første ledd første punktum* skal Helseilsynet så vidt mulig underrette berørte personer og offentlige virksomheter samt andre som kan tenkes å kunne opplyse saken. Presiseringen «så vidt mulig» sikter til der det ikke er mulig å oppnå kontakt med de som skal underrettes. Underretningsplikten gjelder kun i de tilfeller hvor Helsetilsynet finner grunn til å undersøke en sak.

Hvilke offentlige virksomheter som bør underrettes må vurderes konkret fra sak til sak. Helseilsynet skal ikke bare kontakte offentlige virksomheter og personer som er omtalt i straffesaken eller tilsynssakens dokumenter, men kan også kontakte andre det er grunn til å anta har eller burde hatt kjennskap til saken.

Berørte personer kan foruten det konkrete barnet være søsken, foreldre eller andre med foreldreansvar og andre familiemedlemmer. Det skal legges til rette for at barnet får uttale seg, jf. § 11. I dette ligger også en plikt til å underrette barnet på en egnet måte når undersøkelsen starter. Det kan i praksis være behov for at Helsetilsynet kontakter barnet via foreldrene, særlig hvis barnet er lite. Helsetilsynet må være tydelige i sin kommunikasjon med både barnet og foreldrene at barnet har en ubetinget rett til å uttale seg.

I underretningen bør det opplyses om at det ikke er forklaringsplikt, men en adgang til å forklare seg om saken uten hinder av taushetsplikt, jf. § 10. I underretningen til berørte offentlige virksomheter, bør det også opplyses om at Helseilsynet etter anmodning og uten hinder av taushetsplikt skal gis tilgang til opplysninger og dokumentasjon i saken, jf. § 9.

Det følger av første ledd *andre punktum* at slik underretning skal gis så snart som mulig. Det er ikke stilt formkrav til hvordan underretningen gis. Dette kan skje på den mest hensiktsmessige måte for eksempel ved e-post, brev eller telefon. Det skal gis særskilt underretning til dem undersøkelsen angår. Dette innebærer at det ikke er tilstrekkelig at informasjon om at undersøkelse settes i verk er allment kjent gjennom media eller på annen måte.

Det er ingen forklaringsplikt for Helsetilsynet, men etter *andre ledd* skal de som er nevnt i første ledd gis adgang til å uttale seg om saken. Det er ingen formkrav knyttet til uttaleretten, og det er opp til de som vil uttale seg om de gjør det skriftlig

eller muntlig. Dersom adgangen til å uttale seg om saken ikke benyttes innen rimelig tid, kan undersøkelsene ferdigstilles.

Til § 9

Paragrafen er omtalt under punkt 7.10.

Første ledd første punktum regulerer Helseilsynets adgang til å innhente taushetsbelagte opplysninger for å opplyse saker som skal undersøkes etter denne loven. På anmodning fra Helseilsynet skal offentlige virksomheter uten hinder av taushetsplikt gi Helsetilsynet opplysninger i en sak som undersøkes. Helsetilsynets tilgang til opplysninger etter bestemmelsen, gjelder også hvis Helsetilsynet må foreta en forundersøkelse for å avklare om en sak skal undersøkes. Det følger av første ledd *andre punktum* at det ikke kan utleveres opplysninger som er underlagt plikt til hemmelighold i medhold av domstoloven § 128. Utleveringsplikten gjelder ikke opplysninger nevnt i politiregisterloven § 23 andre ledd første punktum, jf. første ledd *tredje punktum*.

I anmodningen kan det settes en frist for innsending av etterspurte opplysninger. Bestemmelsen åpner ikke for innhenting av enhver informasjon. Det er de opplysninger som er nødvendig for at Helsetilsynet skal utføre sine undersøkelser etter denne loven som kan innhentes, jf. *femte ledd*. Eksempler på opplysninger kan være pasientjournaler, møtereferater og andre interne dokumenter, uttalelser fra privatpersoner og offentlige virksomheter i tilsynssaker, barnevernsdokumenter mv. Utlån av straffesaksdokumenter er regulert i *tredje ledd*.

Det følger av *andre ledd* at Folkeregisteret etter anmodning og uten hinder av taushetsplikt skal gi Helsetilsynet tilgang til opplysninger i en sak som undersøkes. Dette kan f.eks. være opplysninger om slektskapsforhold, adopsjon eller foreldreansvar.

Det følger av *tredje ledd* at politiet etter anmodning skal låne ut straffesaksdokumenter til Helseilsynet. Det betyr at Helsetilsynet må levere straffesaksdokumentene tilbake til politiet, og ikke avlevere dem til Arkivverket. Straffesaksdokumentene skal ikke arkiveres i Helsetilsynet.

Unntakene fra politiets utlånsplikt er nevnt i *tredje ledd*. Helsetilsynet skal ikke motta materiale som er underlagt formålsbegrensninger etter straffeprosessloven § 216 i, jf. § 215 a fjerde ledd tredje punktum, § 216 m sjette ledd, § 216 o femte ledd første punktum og § 222 d femte ledd andre punktum. Helsetilsynet skal heller ikke motta saksopplysninger som er unntatt fra innsyn etter straffe-

prosessloven § 242 a, eller som er gradert etter sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen, eller dokumenter som inneholder opplysninger som kan føre til at identiteten til vitner som har forklart seg anonymt, jf. straffeprosessloven § 130 a eller § 234 a, blir kjent for Helsetilsynet.

Det følger av *fjerde ledd* at Helsetilsynet kan anmode om bistand fra andre offentlige virksomheter for å opplyse en sak som undersøkes. Helsetilsynet kan også innhente nødvendig spesialistkompetanse og be om sakkyndig bistand og uttalelser. Disse vil da ha taushetsplikt om det de får kjennskap til under utførelsen av sitt arbeid, jf. § 12.

Femte ledd presiserer at tiltak etter denne paragrafen bare kan utføres i den utstrekning det er nødvendig for at Helsetilsynet skal kunne gjennomføre sine undersøkelser etter denne loven og at tiltaket må stå i rimelig forhold til det som søkes oppnådd. Det vil si at det kun er de opplysninger som er nødvendige for å gjennomføre undersøkelse av en sak som kan innhentes uten hinder av taushetsplikt

Helsetilsynet må i anmodningen angi så presist som mulig hvilke opplysninger de trenger.

Til § 10

Paragrafen er omtalt under punkt 7.11.

Første ledd første punktum fastslår at enhver uten hinder av taushetsplikt kan avgi forklaring til Helsetilsynet om opplysninger som er nødvendige for undersøkelser etter denne loven. Det innebærer en adgang til å avgi forklaring, men ikke en plikt. Det er opp til den som innehar opplysningene, om vedkommende vil gi Helsetilsynet tilgang til dem.

De som utfører tjeneste eller arbeide for Helsetilsynet etter denne loven må presisere for de som vil forklare seg at adgangen til å forklare seg uten hinder av taushetsplikt kun gjelder informasjonen som er nødvendig for undersøkelsene.

Adgangen til å avgi forklaring uten hinder av taushetsplikten gjelder enhver, og omfatter de som har lovpålagt taushetsplikt etter blant annet forvaltningsloven, barnevernsloven, familievernkontorloven, helsepersonelloven, krisesenterloven og taushetsplikt som forutsetningsvis følger av straffeloven § 211. Adgangen gjelder dermed blant annet for ansatte i offentlig virksomheter, samt helsepersonell, prester, forstandere i trosamfunn og advokater. Adgangen gjelder også opplysninger som nevnt i straffeprosessloven § 119 første ledd og tvisteloven § 22-5 første ledd, jf. første ledd *andre punktum*.

I første ledd *tredje punktum* er det gjort unntak for opplysninger som noen har fått tilgang til i forbindelse med oppdrag som forsvarer i straffesak. Slike opplysninger kan likevel bare utleveres dersom den som har krav på hemmelighold samtykker.

I første ledd *fjerde punktum* presiseres det at det ikke kan utleveres opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter ekomloven § 3-10 eller hemmelighold i medhold av domstolloven § 128.

Det følger av paragrafens *andre ledd* at den som forklarer seg har rett til å la seg bistå under forklaringen. Det vil være opp til den enkelte selv å avgjøre om vedkommende vil la seg bistå og av hvem. Som eksempel kan vedkommende la seg bistå av advokat, en tillitsvalgt eller et familiemedlem. Det er et vilkår for rettigheten at valget av bistand ikke vesentlig forsinker undersøkelsen. Vedkommende må selv dekke utgiftene ved slik bistand.

Til § 11

Paragrafen er omtalt under punkt 7.12.

Første ledd fastslår at barn som er berørt av en undersøkelse etter denne loven, har rett til å uttale seg til Helsetilsynet. Denne retten samsvarer med barnekonvensjonen artikkel 12 og Grunnloven § 104, og må praktiseres i tråd med disse bestemmelsene. Det er frivillig for barn å uttale seg, og retten til å uttale seg gjelder uavhengig av om foreldrene samtykker til det. Foreldrene kan ikke kreve å være til stede under samtalen.

Andre ledd hjemler Helsetilsynets plikt til å tilrettelegge for at barnet får tilstrekkelig og tilpasset informasjon og fritt kan gi uttrykk for sine meninger. Samtaler med barnet må gjennomføres på en barnefaglig forsvarlig måte som hensyntar barnets alder og modenhet. Barnet skal bli lyttet til, og barnets meninger skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet. Etter barnekonvensjonen artikkel 30 har barn som tilhører en minoritet eller urfolk rett til å bruke sitt eget språk, sin egen kultur og praktisere sin religion.

Barnets rett til å uttale seg må gå frem av underretningen etter § 8 og gis orientering om til de som forklarer seg for Helsetilsynet etter § 10.

Til § 12

Paragrafen er omtalt under punkt 7.13.

Første ledd første punktum slår fast at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Helsetilsynet etter denne loven, har taushetsplikt etter forvaltningsloven om det vedkommende får kjennskap til

under utførelse av sitt arbeid. Første ledd *andre punktum* gjør unntak fra forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6. Dette må ses i sammenheng med vernet mot bruk av opplysninger som bevis i straffesak som følger av lovforslaget § 14. Unntaket påvirker ikke Helsetilsynets plikt til å varsle i medhold av avvergingsplikten i straffeloven § 196 eller meldeplikten etter barnevernsloven § 13-2.

Første ledd *tredje punktum* innebærer at opplysninger Helsetilsynet har mottatt fra politiet ikke kan utleveres til forskning. Etter samme punktum gjelder heller ikke unntaket fra taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 a nr. 1 for opplysninger som Helsetilsynet har mottatt fra politiet. Unntakene omfatter både opplysninger som inngår i straffesaksdokumenter Helsetilsynet har mottatt til utlån fra politiet i henhold til § 9 tredje ledd og andre opplysninger politiet har gitt i medhold av § 9 første ledd.

Det følger av *andre ledd* at 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.

Helsetilsynet kan gjøre unntak fra dette hvis tungtveiende offentlige hensyn tilsier at opplysningene bør kunne gis videre eller opplysningene er nødvendige for å forklare årsaken til hendelsen. Det foreligger tungtveiende offentlige hensyn dersom hensynene og interessene som taler for å sette taushetsplikten til side veier vesentlig tyngre enn hensynene som taler for å bevare taushet. Et eksempel kan være at det foreligger risiko for nye alvorlige hendelser. Dette vil ikke nødvendigvis være sammenfallende med situasjoner avvergingsplikten etter straffeloven § 196 skal dekke. Hvorvidt en situasjon tilsier at taushetsplikten kan settes til side må basere på en konkret vurdering av den aktuelle situasjonen. Det må utøves varsomhet fra Helsetilsynets side ved bruk av dette unntaket slik at taushetsplikten ikke uthules. Det er bare anledning til å utlevere de opplysningene som er nødvendige for å avverge skade eller forklare årsaken til hendelsen.

Det følger av *tredje ledd* at personer som nevnt i første ledd i tillegg har taushetsplikt om alle opplysninger som er fremkommet under forklaring for Helsetilsynet. Denne taushetsplikten går lengre enn det som følger av forvaltningslovens bestemmelser og særlovgivningens regler om taushetsplikt. Det kan være opplysninger om navn og adresse til involverte personer i en sak, beskrivelse av (kritikkverdige) forhold ved en offentlig virksomhet eller arbeidsgiver osv. Det følger videre av *tredje ledd* at opplysninger avgitt

under slik forklaring kan videreformidles dersom tungtveiende offentlige hensyn tilsier at opplysningene bør kunne gis videre eller opplysningene er nødvendige for å forklare årsaken til hendelsen, jf. omtalen av dette under merknaden til *andre ledd*.

Det følger av *fjerde ledd* at unntakene i taushetsplikten etter andre og tredje ledd ikke gjelder for opplysninger som er utlevert fra politiet.

Etter *femte ledd* er taushetsplikt som nevnt i andre og tredje ledd ikke til hinder for at opplysningene bringes videre i den grad den som har krav på taushet samtykker, opplysningene har statistisk form eller opplysningene er alminnelig tilgjengelige andre steder.

Til § 13

Paragrafen er omtalt under punkt 7.14.

Første ledd slår fast at Helsetilsynet kan behandle personopplysninger som er nødvendige for å utføre oppgaver etter denne loven. Hvilke opplysninger dette konkret vil kunne være, må vurderes i lys av oppgavene som er tillagt Helsetilsynet etter loven. Paragrafen åpner også for at Helsetilsynet kan behandle særlige kategorier av personopplysninger og personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser eller tilknyttede sikkerhetstiltak, jf. personvernforordningen artikkel 9 og 10.

Andre ledd utpeker Helsetilsynet som behandlingsansvarlig for opplysninger som behandles etter denne loven.

Det følger av *tredje ledd* at personopplysninger om avdøde personer skal lagres slik at det ikke er mulig å identifisere de registrerte i lengre perioder enn det som er nødvendig for Helsetilsynets arbeid etter loven. Bakgrunnen for bestemmelsen er at personvernforordningens bestemmelser i utgangspunktet ikke kommer direkte til anvendelse for opplysninger om avdøde personer. Uttrykket «personopplysninger» skal forstås som i personvernforordningen artikkel 4 nr. 1.

Til § 14

Paragrafen er nærmere omtalt under punkt 7.15.

Paragrafen innebærer at opplysninger som Helsetilsynet mottar etter §§ 9 og 10 og som er underlagt taushetsplikt, ikke vil kunne kreves fremlagt fra Helsetilsynet som bevis i en senere straffesak. Bestemmelsen er en særregel som skal gå foran reglene i straffeprosessloven § 118.

Bevisforbudet gjelder generelt, og ikke bare i saker mot den som har gitt opplysningene.

Bestemmelsen er ikke til hinder for at opplysninger som politiet har fått på selvstendig grunnlag eller via andre kilder, brukes i en senere straffesak. Bestemmelsen medfører ikke noe generelt bevisforbud for visse opplysninger og er ikke til hinder for at en person som gir informasjon til Helsetilsynet, ellers må forklare seg om samme forhold etter de alminnelige reglene om bevis tilgang i en annen sammenheng. Tilsvarende kan det tenkes at dokumenter som blir oversendt Helsetilsynet, også kan måtte legges fram av andre instanser som bevis i en senere straffesak. Slike dokumenter kan også bli oversendt politiet og dermed bli en del av en straffesak. Dette vil da skje helt uavhengig av oversendelsen til Helsetilsynet, og vil måtte avgjøres ut fra alminnelige regler om bevis tilgang.

Til § 15

Paragrafen er omtalt under punkt 7.16.

Første ledd hjemler et forbud mot sanksjoner fra arbeidsgiver som følge av arbeidstakerens forklaring til Helsetilsynet etter § 10.

I *andre ledd bokstav a* fremgår det at forbudet ikke gjelder tiltak som arbeidsgiver iverksetter for å forbedre arbeidstakerens kvalifikasjoner eller kompetanse. Forbudet gjelder heller ikke tiltak som følge av at de mottatte opplysningene viser at arbeidstakeren ikke oppfyller de helsemessige kravene for å inneha sin stilling, jf. *andre ledd bokstav b*. Etter *andre ledd bokstav c* gjelder ikke forbudet sanksjoner som følge av at de mottatte opplysningene viser at arbeidstakeren har opptrådt grovt uaktsomt i forbindelse med hendelsen eller forholdet. Vilkåret om grov uaktsomhet trekker en nedre grense for atferdsnormen. Forbudet gjelder heller ikke dersom Helsetilsynet blir kjent med omstendigheter knyttet til arbeidstakeren eller dennes handlinger eller unnlatelser på annen måte enn gjennom arbeidstakerens forklaring etter § 10, jf. *andre ledd bokstav d*.

Til § 16

Paragrafen er omtalt under punkt 7.17.

Det følger av paragrafen at Helsetilsynet innenfor rammen av taushetsplikt etter § 12 skal holde relevante offentlige myndigheter underrettet om alvorlige forhold som avdekkes i løpet av undersøkelsen, og sine egne foreløpige vurderinger av disse. Bestemmelsen er en sikkerhetsventil. At det er nødvendig for sikkerhet og kvalitet i tjenestene og barns rettssikkerhet innebærer at det må være en stor grad av sannsynlighet at

det kan inntreffe alvorlige hendelser dersom det ikke settes i verk tiltak.

Spørsmålet om relevant offentlig myndighet skal underrettes, må vurderes fortløpende underveis i undersøkelsesarbeidet. Bestemmelsen stiller ingen formkrav til hvordan underretning skal gis. Underretningen må gis innen rammen for taushetsplikt etter § 12, men må gis på en slik måte at det er mulig for relevant offentlig myndighet å følge opp underretningen for å ivareta sikkerhet og kvalitet i tjenestene eller barns rettsikkerhet.

Bestemmelsen er begrenset til å gi underretning om alvorlige forhold til offentlige myndigheter. Bestemmelsen angir ikke hvilke offentlige myndigheter som kan informeres. Dette kan være kommunale eller statlige myndigheter eller relevant tilsynsmyndighet, og må vurderes konkret i den enkelte sak. Helsetilsynet kan ikke varsle politiet ved mistanke om straffbare handlinger som ikke er omfattet av avvergingsplikten etter straffeloven § 196 etter bestemmelsen. De som utfører tjeneste eller arbeide for Helsetilsynet etter denne loven har også plikt til å varsle i medhold av avvergingsplikten i straffelovens § 196 eller meldeplikten etter barnevernsloven § 13-2, jf. merknaden til § 12.

De som utfører tjeneste eller arbeid for Helsetilsynet etter denne loven må overholde taushetsplikten i § 12 i den underretningen som foretas etter bestemmelsen. Bestemmelsen er således ikke et eget unntak fra taushetsplikten. Etter § 12 første ledd kan informasjon gis videre i henhold til de generelle unntakene i forvaltningsloven med unntak av forvaltningsloven § 13 b nr. 6 og forvaltningsloven § 13 a nr. 1 og § 13 d for opplysninger som er utlevert fra politiet etter §§ 9 eller 10. Dette betyr blant annet at opplysninger kan videreformidles for det formål de er innhentet for. For taushetsplikt knyttet til forklaringer gitt etter § 10 kan opplysninger gis videre dersom tungtveiende offentlige hensyn tilsier at opplysningene bør gis videre, jf. § 12 tredje ledd.

Til § 17

Paragrafen er omtalt under punkt 7.18.

Paragrafen begrenser den registrertes rett til innsyn etter personvernforordningen artikkel 15 i opplysninger Helsetilsynet får utlevert fra politiet. Unntaket omfatter både opplysninger som inngår i straffesaksdokumenter Helsetilsynet har mottatt til utlån fra politiet etter § 9 tredje ledd og andre opplysninger politiet har utlevert i medhold av § 9

første ledd. Dersom den registrerte ønsker å få innsyn i disse opplysningene, vil vedkommende i stedet måtte be om innsyn hos politiet eller påtalemyndigheten.

Til § 18

Det følger av § 18 at loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette de enkelte bestemmelsene i kraft til forskjellig tid.

Til § 19

Paragrafen er omtalt under punkt 7.18.

Fra den tiden loven trer i kraft, gjøres det endringer i offentleglova § 2 fjerde ledd fjerde punktum slik at straffesaksdokumenter som lånes ut fra politiet til Helsetilsynet etter denne loven unntas fra offentleglovas virkeområde. Innsyn i disse dokumentene vil følge reglene i straffeprosessloven og politiregisterforskriften. Bestemmelsen innebærer at det ikke vil kunne gis innsyn i straffesaksdokumenter etter offentleglova, og at slike henvendelser i stedet vil måtte rettes til politiet eller påtalemyndigheten.

Barne- og familiedepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under
et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om
lov om undersøkelser av offentlige virksomheters
arbeid i saker om drap, vold, overgrep og omsorgs-
svikt mot barn (barnevoldsundersøkelsesloven).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om undersøkelser av offentlige virksomheters arbeid i saker om drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn (barnevoldsundersøkelsesloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om undersøkelser av offentlige virksomheters arbeid i saker om drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn (barnevoldsundersøkelsesloven)

§ 1 Lovens formål

Lovens formål er å bidra til å identifisere systemsvikt og lærings- og forbedringspunkter i offentlige virksomheters arbeid for å forebygge drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn.

§ 2 Saklig virkeområde

Loven gjelder Statens helsetilsyns undersøkelser av offentlige virksomheters arbeid i saker der barn har blitt utsatt for drap, vold, overgrep eller alvorlig omsorgssvikt.

Private rettssubjekter som yter tjenester på vegne av det offentlige, skal likestilles med offentlige virksomheter etter denne loven.

§ 3 Geografisk virkeområde

Loven gjelder i Norge, medregnet Svalbard og Jan Mayen.

§ 4 Hvilke saker Statens helsetilsyn kan undersøke

Statens helsetilsyn kan undersøke offentlige virksomheters arbeid i saker der barn har blitt

- drept eller forsøkt drept
- utsatt for andre lovbrudd med dødsfølge
- utsatt for lovbrudd som nevnt i straffeloven kapittel 24 til 26, når saken har hatt alvorlige konsekvenser for barns liv og helse
- utsatt for alvorlig omsorgssvikt

Undersøkelse av saker som har blitt etterforsket av politiet, kan først skje når straffesaken er rettskraftig avgjort eller endelig henlagt.

Saker som har vært gjenstand for tilsyn hos statsforvalteren, kan først undersøkes når de er ferdigbehandlet av statsforvalteren.

Statens helsetilsyn kan også undersøke saker som er rettskraftig avgjort, endelig henlagt eller ferdigbehandlet av statsforvalteren før lovens ikrafttredelse.

§ 5 Gjennomføring av undersøkelser

Statens helsetilsyn skal undersøke saker som nevnt i § 4 med sikte på å avdekke årsaksfaktorer, bakenforliggende forhold og hendelsesforløp av betydning for offentlige virksomheters arbeid for

å forebygge drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn.

Undersøkelsene skal særlig avklare om det foreligger svikt eller andre kritikkverdige forhold på systemnivå i en eller flere offentlige virksomheter og i samhandlingen mellom offentlige virksomheter.

Statens helsetilsyn skal i sine undersøkelser av saker etter denne loven ikke ta stilling til eller uttale seg om sivilrettslig ansvar eller strafferettslig skyld.

Statens helsetilsyn skal innenfor rammene av § 4 selv avgjøre hvilke saker som skal undersøkes, tidspunktet for og omfanget av undersøkelsen samt hvordan den skal gjennomføres. Statens helsetilsyn kan ikke instrueres i faglige spørsmål i sitt arbeid etter denne loven.

Departementet kan gi forskrift om Statens helsetilsyns undersøkelser etter paragrafen her.

§ 6 Formidling og rapportering

Statens helsetilsyn skal innenfor rammen av taushetsplikt etter § 12 formidle sine analyser og funn til offentlige virksomheter som har vært gjenstand for undersøkelse.

Statens helsetilsyn skal offentliggjøre anonymiserte rapporter på bakgrunn av sine undersøkelser etter denne loven. Rapportene skal beskrive eventuell systemsvikt og inneholde anbefalinger om tiltak som kan gjøre offentlige virksomheter bedre i stand til å forebygge drap, vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn.

§ 7 Melding til Statens helsetilsyn

Politiet skal gi melding til Statens helsetilsyn om alle saker som nevnt i § 4 første ledd bokstav a og b. I tillegg kan politiet melde om saker som nevnt i § 4 første ledd bokstav c. Meldingen skal inneholde en kort omtale av hva saken gjelder, hvilke straffebud saken gjelder og hvordan saken er avgjort.

Statsforvalteren skal gi melding til Statens helsetilsyn om saker som nevnt i § 4 første ledd bokstav c og d. Meldingen skal inneholde en kort omtale av hva saken gjelder.

Meldingen etter første ledd gis når straffesaken er rettskraftig avgjort eller endelig henlagt. Henlagte saker kan bare meldes inn dersom påtalemyndigheten anser at det er klar sannsynlighetsovervekt for at et barn er utsatt for lovbrudd som nevnt i § 4 første ledd bokstav a til c.

Meldingen etter andre ledd skal gis når en tilsynssak er ferdigbehandlet av statsforvalteren.

Departementet kan gi forskrift om meldeplikt etter denne paragrafen.

§ 8 Underretning og mulighet til å uttale seg

Når Statens helsetilsyn har iverksatt undersøkelse av en sak etter denne loven, skal Statens helsetilsyn så vidt mulig underrette berørte personer og offentlige virksomheter samt andre som kan tenkes å kunne opplyse saken. Slik underretning skal gis så snart som mulig.

Innen undersøkelsen avsluttes, skal personer og virksomheter som nevnt i første ledd gis adgang til å uttale seg om saken.

§ 9 Tiltak for å fremskaffe opplysninger

Statens helsetilsyn skal etter anmodning og uten hinder av taushetsplikt gis tilgang til opplysninger fra offentlige virksomheter i en sak som undersøkes etter denne loven. Det kan ikke utleveres opplysninger som er underlagt plikt til hemmelighold i medhold av domstoloven § 128. Plikten til å gi tilgang til opplysninger gjelder ikke opplysninger som nevnt i politiregisterloven § 23 andre ledd første punktum.

Statens helsetilsyn skal etter anmodning og uten hinder av taushetsplikt gis tilgang til opplysninger i Folkeregisteret i en sak som undersøkes.

Politiet skal etter anmodning låne ut straffesakens dokumenter til Statens helsetilsyn, med unntak av materiale som er underlagt formålsbegrensninger etter straffeprosessloven § 216 i, jf. § 215 a fjerde ledd tredje punktum, § 216 m sjette ledd, § 216 o femte ledd første punktum og § 222 d femte ledd andre punktum. Statens helsetilsyn skal ikke motta saksopplysninger som er unntatt fra innsyn etter straffeprosessloven § 242 a, eller som er gradert etter sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen. Statens helsetilsyn skal ikke motta dokumenter som inneholder opplysninger som kan føre til at identiteten til vitner som har forklart seg anonymt, jf. straffeprosessloven § 130 a eller § 234 a, blir kjent for Statens helse-tilsyn.

Statens helsetilsyn kan anmode om bistand fra andre offentlige virksomheter og benytte nødvendig sakkyndig bistand for å opplyse saken.

Tiltak etter denne paragrafen kan bare utføres i den utstrekning det er nødvendig for at Statens helsetilsyn skal kunne gjennomføre sine undersøkelser etter denne loven og tiltaket står i rimelig forhold til det som søkes oppnådd.

§ 10 Adgang til å avgi forklaring

Enhver kan uten hinder av taushetsplikt, avgi forklaring til Statens helsetilsyn om opplysninger som er nødvendige for undersøkelser etter denne loven. Dette gjelder også opplysninger som nevnt i straffeprosessloven § 119 første ledd og tvisteloven § 22-5 første ledd. Opplysninger som noen har fått tilgang til i forbindelse med oppdrag som forsvarer i straffesak, kan likevel bare utleveres dersom den som har krav på hemmelighold, samtykker. Det kan ikke utleveres opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter ekomloven § 3-10 eller plikt til hemmelighold i medhold av domstoloven § 128.

Enhver som forklarer seg for Statens helse-tilsyn, har rett til å la seg bistå under forklaringen, med mindre dette vesentlig forsinker saken.

§ 11 Barns rett til å uttale seg

Barn som er berørt av en undersøkelse etter denne loven, har rett til å uttale seg.

Statens helsetilsyn skal legge til rette for at barnet får tilstrekkelig og tilpasset informasjon og fritt kan gi uttrykk for sine meninger. Barnet skal bli lyttet til, og barnets meninger skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet.

§ 12 Taushetsplikt

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Statens helsetilsyn etter denne loven, har taushetsplikt etter forvaltningsloven om det vedkommende får kjennskap til under utførelsen av sitt arbeid. Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 gjelder likevel ikke. Forvaltningsloven § 13 a nr. 1 og § 13 d gjelder ikke for opplysninger som er utlevert fra politiet etter §§ 9 eller 10.

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, med mindre tungtveiende offentlige hensyn tilsier at opplysningene bør kunne gis videre eller opplysningene er nødvendige for å forklare årsaken til hendelsen.

Personer som nevnt i første ledd har i tillegg taushetsplikt om alle opplysninger som er fremkommet under forklaring for Statens helsetilsyn, med mindre tungtveiende offentlige hensyn tilsier at opplysningene bør kunne gis videre eller opp-

lysningene er nødvendige for å forklare årsaken til hendelsen.

Unntakene fra taushetsplikten etter andre og tredje ledd gjelder ikke for opplysninger som er utlevert fra politiet.

Taushetsplikt som nevnt i andre og tredje ledd er ikke til hinder for at opplysningene bringes videre i den grad den som har krav på taushet samtykker, opplysningene har statistisk form eller opplysningene er alminnelig tilgjengelig andre steder.

§ 13 *Behandling av personopplysninger*

Statens helsetilsyn kan behandle personopplysninger som er nødvendige for å utføre oppgaver etter denne loven. Dette gjelder også personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10.

Statens helsetilsyn er behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger etter denne loven.

Personopplysninger om avdøde personer skal lagres slik at det ikke er mulig å identifisere de registrerte lenger enn det som er nødvendig for arbeidet til Statens helsetilsyn etter denne loven.

§ 14 *Forbud mot bruk av opplysninger som bevis i straffesak*

Opplysninger Statens helsetilsyn mottar etter §§ 9 og 10 kan ikke brukes som bevis i en senere straffesak.

§ 15 *Forbud mot sanksjoner fra arbeidsgiver*

En arbeidstaker som avgir forklaring etter § 10, skal ikke som følge av dette utsettes for noen form for sanksjoner fra arbeidsgiverens side.

Første ledd gjelder ikke

- a. tiltak som arbeidsgiveren iverksetter med hovedformål å forbedre arbeidstakerens kvalifikasjoner og kompetanse
- b. tiltak som følge av at de mottatte opplysningene viser at arbeidstakeren ikke oppfyller helsemessige krav til å inneha sin stilling

- c. sanksjoner som følge av at de mottatte opplysningene viser at arbeidstakeren selv har opptrådt grovt uaktsomt i forbindelse med den alvorlige hendelsen eller det alvorlige forholdet
- d. dersom omstendigheter knyttet til arbeidstakeren eller dennes handlinger eller unnlatelser er blitt kjent på annen måte enn gjennom arbeidstakerens forklaring etter § 10.

§ 16 *Informasjon til relevant offentlig myndighet*

Statens helsetilsyn skal innenfor rammen av taushetsplikt etter § 12 holde relevante offentlige myndigheter underrettet om alvorlige forhold som avdekkes i løpet av undersøkelsen, og sine egne foreløpige vurderinger av disse, i den grad dette anses nødvendig for sikkerhet og kvalitet i tjenestene eller barns rettssikkerhet.

§ 17 *Begrensninger i innsynsretten*

Retten til innsyn etter personvernforordningen artikkel 15 omfatter ikke opplysninger Statens helsetilsyn får utlevert fra politiet etter § 9.

§ 18 *Ikraftsetting*

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

§ 19 *Endringer i andre lover*

Fra den tiden loven trer i kraft, gjøres følgende endringer i lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd:

§ 2 fjerde ledd fjerde punktum skal lyde:

Lova gjeld ikkje for dokument som blir behandla av Etterretningstenesta etter etterretnings-tjenesteloven, eller for straffesaksdokument som blir lånte ut frå politiet til Statens kommisjon for partnardrap eller til Statens helsetilsyn etter barnevoldsundersøkelsesloven § 9.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og

serviceorganisasjon – 05/2025

