



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 90

(2008–2009)

Om lov om forklaringsplikt, taushetsplikt
mv. for utvalg som skal undersøke forhold
knyttet til at personer med kjent psykisk
lidelse har tatt liv

Innhold

1	Proposisjonens innhold – sammendrag	5	8.3	Departementets vurderinger og forslag	23
1.1	Høring	5	9	Vern mot selvinkriminering	25
1.2	Høringsinstanser	6	9.1	Forslag i høringsnotatet	25
2	Bakgrunn	8	9.2	Høringsinstansenes syn	25
2.1	Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget	8	9.3	Departementets vurderinger og forslag	25
2.2	Bakgrunnen for utvalgets behov for opplysninger undergitt taushetsplikt	8	10	Midlertidige bestemmelser	27
3	Nærmere beskrivelse av mandatet og utvalget	10	10.1	Forslag i høringsnotatet	27
3.1	Nærmere presisering av problemstillingene som utvalget skal undersøke	10	10.2	Høringsinstansenes syn	27
3.2	Beskrivelse av datakilder, metoder og juridiske rammer for utvalgets arbeid	10	10.3	Departementets vurderinger og forslag	27
3.3	Kort sammenfatning av mandatet	11	11	Lovtekniske spørsmål	28
4	Gjeldende rett	12	11.1	Forslag i høringsnotatet	28
4.1	Innledning	12	11.2	Høringsinstansenes syn	28
4.2	Forvaltningsloven	12	11.3	Departementets vurderinger og forslag	28
4.3	Offentleglova	13	12	Endringer i helsepersonelloven og helseforskningsloven	30
4.4	Rundskriv G-4875 om «Regler for granskingskommisjoner»	14	12.1	Delegasjon av myndighet etter helsepersonelloven § 29 til den regionale komiteen for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk	30
5	Behovet for lovendringer	15	12.1.1	Gjeldende rett	30
5.1	Forslag i høringsnotatet	15	12.1.2	Forslag i høringsnotatet	30
5.2	Høringsinstansenes syn	15	12.1.3	Høringsinstansenes syn	30
5.3	Departementets vurderinger og forslag	16	12.1.4	Departementets vurderinger og forslag	32
6	Utvidet forklaringsplikt til utvalget	18	12.2	Retting av feil lovhenvi- sing i helseforskningsloven § 53	32
6.1	Forslag i høringsnotatet	18	12.2.1	Gjeldende rett	32
6.2	Høringsinstansenes syn	18	12.2.2	Departementets vurderinger og forslag	33
6.3	Departementets vurderinger og forslag	19	13	Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene	34
7	Taushetsplikt for utvalget	21	14	Merknader til de enkelte bestemmelsene	35
7.1	Forslag i høringsnotatet	21		Forslag til lov om forklaringsplikt, taushetsplikt mv. for utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv	37
7.2	Høringsinstansenes syn	21			
7.3	Departementets vurderinger og forslag	21			
8	Behandling av personopplysninger	23			
8.1	Forslag i høringsnotatet	23			
8.2	Høringsinstansenes syn	23			



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 90

(2008–2009)

Om lov om forklaringsplikt, taushetsplikt mv. for utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv

*Tilråding fra Helse- og omsorgsdepartementet av 15. mai 2009,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens innhold – sammendrag

Regjeringen legger med dette frem forslag om lov om forklaringsplikt, taushetsplikt mv. for utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv. Lovforslaget innebærer at utvalg oppnevnt av Kongen i statsråd 24. april 2009 som skal undersøke mulig svikt i systemer og forløp knyttet til mennesker med kjent psykisk lidelse og som har tatt liv de siste fem år (fra 1. januar 2004 til 1. mai 2009) får tilgang til de opplysninger som er nødvendig for deres arbeid uten hinder av lovbestemte taushetsplikter.

Videre foreslås det spesialtilpassede regler om taushetsplikt for det oppnevnte utvalget. Det foreslås også å lovfeste at utvalget har rett til å behandle sensitive personopplysninger etter personopplysningsloven og unntak fra konsesjonsplikten, samt en lovbestemmelse som gir forbud mot å bruke opplysninger gitt i forklaring til utvalget i en senere straffesak/sivil sak.

Lovendringene er foreslått å gjelde til og med 30. juni 2012. Bestemmelsen som verner opplysninger gitt i forklaring til utvalget fra bruk i straffesak/sivil sak og taushetspliktbestemmelsen er foreslått å gjelde på ubestemt tid.

Lovforslaget er en forutsetning for at utvalget

skal kunne utføre sitt arbeid, og være i stand til å gi etterfølgende råd til departementet for hvordan man kan unngå slike tragiske hendelser i fremtiden.

I tillegg inneholder proposisjonen forslag til mindre endringer i helsepersonelloven og helseforskningsloven. Endringene i helsepersonelloven åpner for at departementet kan delegerer myndighet til den regionale komiteen for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk (REK) å bestemme at opplysninger kan eller skal gis til bruk i forskning, og at det kan skje uten hinder av taushetsplikt etter § 21. Dette er en oppfølging av departementets uttalelser i Ot.prp. nr. 74 (2006–2007) Om lov om medisinsk og helsefaglig forskning (helseforskningsloven). Endringsforslaget ble sendt på høring 13. februar 2009 med høringsfrist 27. mars s.å. Videre foreslås retting av en henvisning i helseforskningsloven § 53 som er feil.

1.1 Høring

Høringsnotat med lovforslag om nye lovbestemmelser for å gi det regjeringsoppnevnte utvalget tilgang

til nødvendige opplysninger, ble sendt på høring den 24. april 2009 med frist for innspill den 30. april 2009.

Den korte høringsfristen ble satt av hensyn til ønsket om å opprettholde den videre fremdrift og prosess i det allerede igangsatte arbeidet til utvalget om å undersøke mulig svikt i systemer og forløp knyttet til mennesker med kjent psykisk lidelse og som har tatt liv de siste fem år.

Flere av høringsinstansene er kritiske til den korte høringsfristen og er av den oppfatning at det ikke har vært mulig for dem å foreta en forsvarlig vurdering av lovforslaget.

Departementet ønsker å påpeke at det anser det for svært viktig å ha brede og gode høringsprosesser før det fremmes lovforslag for Stortinget, og den klare hovedregel er derfor at høringsfrist settes til 3 måneder. Likevel er det departementets oppfatning at denne saken er spesiell og rettferdiggjør en svært rask lovprosess, med den følge at utredningsinstruksen fravikes. Tilsvarende har også blitt gjort i andre lovsaker hvor det har vært ansett som viktig å raskt tilrettelegge for et utredningsarbeid som er av samfunnsmessig stor interesse eller betydning. Departementet vil vise til at det ved oppnevning av utvalget som skulle gjennomgå stortingspensjoner, ble igangsatt av Stortinget et hurtig lovarbeid for å sikre at utvalget fikk tilgang til nødvendige opplysninger uten hinder av taushetsplikt, og som resulterte i lov om utvalget for gjennomgang av stortingspensjoner. Det var også nødvendig med et raskt lovarbeid ved oppnevnelsen av utvalget som skulle evaluere reglene om strafferettslig utilregnelighet, forvaringsstraff og strafferettslige særreaksjoner (Mælandutvalget). Lovarbeidet resulterte i ny § 29 a i helsepersonelloven og ga utvalget tilgang til nødvendige opplysninger som var undergitt taushetsplikt. Bestemmelsen ble gitt tre års varighet.

Behovet for å oppnå læring på dette feltet med tanke på de siste årenes tragiske hendelser er betydelig, og oppnevning av utvalget som skal få kunnskap om temaet nødvendiggjør dette lovforslag. Lovforslaget gjør det mulig for utvalget å få gjennomført sitt oppdrag i henhold til mandatet og således kunne være i stand til å gi råd til departementet om hvordan man kan unngå slike hendelser i fremtiden.

Utvalget skal begynne sitt arbeid i mai 2009, og etter planen levere sin sluttrapport 1. mai 2010. Lovendringene som gir utvalget tilgang til relevant og nødvendig informasjon må dermed på plass så raskt som mulig.

1.2 Høringsinstanser

Forslaget ble sendt til følgende høringsinstanser per e-post:

Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familieetaten
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Datatilsynet
Den Norske Advokatforening
Den norske legeforening
Berørte departementer
De regionale kompetansesentre for rusmiddelspørsmål
Fellesorganisasjonen (FO)
Helsedirektoratet
Helsetilsynet i fylkene
Kommunenes Sentralforbund (KS)
Kriminalomsorgen, regionkontorene
Landets distriktpsykiatriske sentra
Landets regionale helseforetak
Landsforeningen for pårørende innen psykiatri
Landsforeningen for voldsofre
Mental Helse Norge
Nasjonalt folkehelseinstitutt
Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten
Norsk psykologforening
Norsk psykiatrisk forening
Norsk sykepleierforbund
Oslo kommune
Personvernemnda
Politidirektoratet
Politiets fellesforbund
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Rådet for psykisk helse
Statens helsepersonellnemnd
Statens helsetilsyn
Statsadvokatembetene
Stortingets ombudsmann for forvaltningen
Voksne for barn

Departementet har mottatt svar fra 25 høringsinstanser. Følgende 11 instanser oppgir at de har ingen merknader eller at de ikke avgir uttalelse til lovforslaget:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Barne- og likestillingsdepartementet
Fiskeri- og kystdepartementet
Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Helse Nord-Trøndelag HF
Helsetilsynet i Vestfold
Kriminalomsorgen region Sørvest
Landbruks- og matdepartementet

Om lov om forklaringsplikt, taushetsplikt mv. for utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv

Miljøverndepartementet
Nærings- og handelsdepartementet
Samferdselsdepartementet

Følgende 14 instanser har uttalt seg om innholdet i lovforslaget:

Barneombudet
Datatilsynet
Den norske legeforening
Den rettsmedisinske kommisjon

Domstoladministrasjonen
Helsedirektoratet
Helse Nordmøre og Romsdal HF
Helse Nord RHF
Helsetilsynet i Sør-Trøndelag
Justis- og politidepartementet
Norsk Psykiatrisk forening
Norsk Psykologforening
Norsk sykepleierforbund
Riksadvokaten

2 Bakgrunn

Bakgrunnen for lovforslaget er at Kongen i statsråd den 24. april 2009 oppnevnte et utvalg som skal undersøke mulig svikt i systemer og forløp knyttet til mennesker med kjent psykisk lidelse og som har tatt liv de siste fem år (fra 1. januar 2004 til 1. mai 2009). Dette utvalget bør få tilgang til opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Nedenfor omtales først bakgrunnen for oppnevningen av utvalget, og deretter bakgrunnen for forslaget til lovendringer.

2.1 Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget

Den 22. mars 2009 ble tre mennesker drept av en person hvor det er kjent at vedkommende har hatt oppfølging både fra psykisk helsevern og kommunale tjenester. Det har forekommet flere lignende tragedier de siste årene. I mange av disse sakene har det vært grunn til å anta at flere av personene også har hatt betydelige rusproblemer. Slike hendelser reiser spørsmål om det var mulig å forutse voldshandlingene og om tragediene kunne ha vært unngått dersom gjerningspersonene hadde fått bedre oppfølging av hjelpeapparatet. Et annet viktig spørsmål er hvorvidt eller hvordan de ulike instansene har etablert systemer for å lære av slike hendelser og om disse eventuelt har vært vellykkede.

Forhold rundt drap som er begått av mennesker med psykiske lidelser er også blitt gjennomgått tidligere, bl.a. av Rasmussenutvalget i 1998. For øvrig har Helsetilsynet i noen av sine tilsyn de senere årene hatt særlig fokus på hvordan psykotiske pasienter og pasienter med alvorlig psykisk lidelse har blitt fulgt opp av helsetjenesten. For eksempel ble det i 2003 ført tilsyn med 39 virksomheter innen spesialisthelsetjenester til voksne personer med psykiske problemer. Det ble blant annet konkludert med at rundt 50 % av virksomhetene hadde mangelfulle samhandlingsrutiner, og pasienter ble skrevet ut uten tilstrekkelig utredning og avtale om oppfølging. Det ble også påvist manglende kompetanse i spesialisthelsetjenesten, både i forhold til

egne kvalitetsbehov og når det gjelder veiledning til kommunehelsetjenesten.

Helsedirektoratet og Politidirektoratet har sammen utarbeidet retningslinjer for hvordan politi og psykisk helsevern skal samarbeide i situasjoner hvor personer er til fare for seg selv eller sine omgivelser, jf. rundskriv IS-15/2006. Det er videre utarbeidet retningslinjer som skal hjelpe fagfolk i helsetjenesten å gjøre forsvarlige risiko- og farlighetsvurderinger, jf. rundskriv IS-9/2007. Det er også laget retningslinjer som skal brukes i forbindelse med utskrivning av pasienter fra institusjon i psykisk helsevern, jf. rundskriv IS-17/2004.

Tilsynsmyndighetene har ansvar for å kontrollere og følge opp de ulike tjenestenes virksomhet, og åpne tilsynssak i de tilfeller hvor det er mistanke om at svikt i tjenestene kan være årsak til at nevnte tragedier skjer. De ulike tilsynsorganenes ansvar er imidlertid begrenset til hvert sitt faglige område, noe som ikke tilstrekkelig avspeiler oppfølgingssituasjoner hvor flere tjenester er i befatning med den samme personen samtidig og på ulike tidspunkter. En kartlegging av mulig tjenestesvikt i forhold til disse personene, vil kreve en annen tilnærming og metodikk enn hva som faller inn under de enkeltstående tilsynenes ansvar og oppgaver. En kartlegging av mulig svikt som ligger i systemet i dag nødvendiggjør et arbeid som ivaretar den tverrfaglige og sektorovergripende helhet i sakene. På denne bakgrunn har Helse- og omsorgsdepartementet oppnevnt utvalget som skal undersøke mulig svikt i systemer og forløp knyttet til mennesker med kjent psykisk lidelse og som har tatt liv de siste fem år.

2.2 Bakgrunnen for utvalgets behov for opplysninger undergitt taushetsplikt

Utvalget skal granske alle saker hvor personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv de siste fem år, konkret og i detalj. Utvalget skal belyse alle forhold som lå bak hendelsene hvor liv gikk tapt, peke på hva som sviktet og hvor, og undersøke om det er fellestrekk i sakene som kan indikere systemsvikt.

Formålet med oppnevningen er læring, slik at det kan iverksettes tiltak med sikte på å unngå slike tragiske hendelser i fremtiden. Det er ikke i utvalgets mandat å ta stilling til hverken straffespørsmål, erstatning, tilsyn m.m. Utvalget skal ha adgang til å innhente informasjon hos alle instanser og personer som har hatt befatning med disse sakene.

Hensikten med utvalget er at det skal gi råd til Helse- og omsorgsdepartementet om hvilke tiltak som bør iverksettes for å forebygge at personer med kjent psykisk lidelse tar liv.

For at utvalget skal kunne gjennomgå disse sa-

kene i dybden og få tilstrekkelig grunnlag for sitt arbeid, må det få tilgang til opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Taushetsplikten som helsepersonell, politiet og andre har, er hjemlet i ulike lover. Av den grunn er det nødvendig at det gis lovbestemmelser som unntar fra taushetsplikt og gir utvalget tilgang til nødvendige opplysninger slik at utvalget kan gjøre et grundig og tilfredsstillende arbeid. Det foreslås derfor en lov om forklaringsplikt, taushetsplikt mv. for utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv.

3 Nærmere beskrivelse av mandatet og utvalget

Utvalget består av ti medlemmer og ledes av fylkesmann Ann-Kristin Olsen. Ved sammensetning av utvalget er det lagt vekt på å ivareta kompetanse innen følgende områder; jus, helsefag, kommunal kompetanse, politi, brukerkompetanse og internasjonal kompetanse.

Utvalget vil måtte avgrense sitt arbeid til å gjelde en kartlegging av tjenester og systemer, herunder de ulike deler av forvaltningen, som var involvert i eller i henhold til deres respektive ansvarsområder burde ha vært involvert i oppfølgingen av gjerningspersonene. Vurderingen av hvilke tjenester og områder som skal inngå, avgjøres av utvalget på basis av faktainnsamling om forløpene gjerningspersonene gikk igjennom før vedkommende tok liv. Utvalget skal selv vurdere hvordan disse forløpene skal avgrenses i tid og rom på en måte som sikrer et både faglig forsvarlig og ressursmessig overkommelig datagrunnlag, i lys av utvalgets oppdrag, disponible ressurser og tidsfrist. Utvalget skal etter planen avslutte sitt arbeid og avlevere sluttrapport innen 1. mai 2010.

3.1 Nærmere presisering av problemstillingene som utvalget skal undersøke

Utvalget skal gjennomgå systemer og forløp tilknyttet alle hendelser i Norge de siste fem år (fra 1. januar 2004 til 1.mai 2009) hvor mennesker med kjent psykisk lidelse har tatt liv.

Oppgaven til utvalget er at det skal redegjøre for de forhold som utvalget selv anser som betydningsfulle for at gjerningspersonene kom i en situasjon hvor den psykiske lidelsen, medvirket til at liv ble tatt. I forlengelsen av dette skal utvalget peke på hvor i systemene og/eller forløpene svikt oppsto og hva som kjennetegner den påpekende svikten, med henblikk på å lære av hendelsene. Videre skal utvalget undersøke hvorvidt, og eventuelt hvordan tjenestene og systemene har brukt erfaringene som ble gjort til å endre/forbedre senere praksis, herunder:

- Hvilke erfaringer som avstedkom og hvordan disse er blitt utnyttet i ettertid

- Hvorvidt/hvordan erfaringene ble omsatt i konkrete tiltak innen/imellom tjenestene
- Hvorvidt/hvordan problemstillinger aktørene eventuelt identifiserte på tvers av tjenestene/systemene ble fulgt opp som en del av tjenestens kvalitetsforbedrende arbeid

Utvalget skal spesielt undersøke og eventuelt vurdere følgende:

- Hva slags oppfølging som ble gitt før personene ble alvorlig syke
- Om det var forhold ved utskrivning som burde ha vært håndtert annerledes
- Hvorvidt taushetsplikt mellom etater var til hinder for nødvendig informasjonsflyt
- Hvorvidt det eksisterte ettervern/oppfølging i kommunen
- Hvorvidt lovbestemmelsene for bruk av individuell plan ble fulgt
- Hvordan mottaksforhold og oppfølging av gjerningspersoner med etnisk minoritetsbakgrunn har fungert

På bakgrunn av denne datainnsamlingen og vurdering av de funn utvalget gjør, skal utvalget gi Helse- og omsorgsdepartementet råd om hvilke tiltak som bør iverksettes for å forebygge at personer med kjent psykisk lidelse tar liv.

3.2 Beskrivelse av datakilder, metoder og juridiske rammer for utvalgets arbeid

Utvalgets tilnærming og metode til arbeidet skal ha et gjennomgående perspektiv hvor brukerforløp og systemer sees i en helhetlig sammenheng.

En av utvalgets oppgaver i henhold til mandatet er å beskrive tidligere utredningsarbeider, tilsynsrapporter og retningslinjer på området, og redegjøre for hvordan disse er fulgt opp.

For å kunne sette seg inn i alle sakene og gi etterfølgende råd til departementet skal utvalget kunne innhente nødvendige opplysninger fra alle relevante instanser, herunder personer som kan som kan besitte informasjon av betydning for utvalgets

arbeid. Kilder kan være kommunehelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten (f.eks. distriktpsikiatriiske sentra, akuttavdelinger innen psykisk helsevern, tjenester innen rusbehandling m.v.) tilsynsmyndigheter, politi, kommunale tjenester, NAV, barnevern, familievernkontorer, kriminalomsorg og andre instanser/aktører. Utvalget skal i sitt arbeid inkludere opplysninger fra Den rettsmedisinske kommisjon som kan være av betydning.

Utvalget skal holde seg orientert om pågående arbeid i Justisdepartementet på området, herunder oppfølging av rapporten fra utredningsgruppen som har foretatt etterkontroll av reglene om strafferettslig utilregnelighet, strafferettslige særreaksjoner og forvaring (Mæland-gruppen) og en planlagt kartlegging av drapssaker i samarbeid mellom Justisdepartementet og Kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri for helseregion Sør-Øst.

Det ligger også i utvalgets mandat at man skal gi en generell redegjørelse for eventuelle tiltak som er blitt iverksatt i andre land for å hindre at personer med kjent psykisk lidelse tar liv.

Selv om det klare utgangspunkt er at det er systemene som skal kartlegges vil utvalget ved en slik gjennomgang likevel kunne stå overfor situasjoner der bl.a. ivaretagelse av rettssikkerhetsmessige hensyn i forhold til enkeltpersoner vil være viktig. I den grad det er tilfelle skal utvalget foreta sin undersøkelse i samsvar med de regler og prinsipper som er lagt til grunn i rundskriv G-4875 fra Justisdepartementet, datert 4. mars 1975 om «Regler om granskingskommisjoner» – så langt de passer. Utvalget skal i sin rapport ikke ta standpunkt til om det foreligger straffbart forhold, grunnlag for å kreve erstatning, eller grunnlag for andre sanksjoner.

Etter domstolsloven § 43 har utvalget adgang til å begjære bevisopptak ved domstolene. Dette kan dels være aktuelt i tilfeller der forklaring ikke blir gitt, og til dels i tilfeller der forklaring for domstol

av andre grunner kan tenkes å være hensiktsmessig.

Utvalget skal varsle Helse- og omsorgsdepartementet dersom det i løpet av undersøkelsesperioden avdekkes særlige kritikkverdige forhold som det er grunn til å anta at departementet ønsker å bli informert om, bl.a. for at departementet skal få mulighet til raskt å kunne iverksette tiltak for å forebygge nye hendelser, uten å måtte avvente den endelige rapporten.

Utvalgets leder skal føre liste over de personer som mottar opplysninger undergitt taushetsplikt i forbindelse med utvalgets arbeid. Dette forutsetter imidlertid at Stortinget vedtar de lovendringene som fremgår av denne odelstingspreposisjonen.

3.3 Kort sammenfatning av mandatet

På bakgrunn av ovennevnte presiseringer skal utvalget:

- Med sikte på å lære av hendelsene, vurdere om svikt i systemer og forløp kan ha hatt betydning for at liv gikk tapt. Utvalget må vurdere om, i hvilken grad og eventuelt på hvilken måte slik svikt kan ha hatt betydning for at de aktuelle hendelser fant sted
- Gi råd om hvilke tiltak som bør iverksettes på tjeneste- og systemnivå for å forebygge at personer med kjent psykisk lidelse/rusmiddelavhengighet tar liv. Tiltakene kan være av faglig, juridisk, organisatorisk og/eller økonomisk art
- Undersøke mulige fellestrekk i sakene og vurdere hvilke funn som er av interesse for myndighetene med hensyn til utforming av politikk, tjenester og systemer på området
- I den utstrekning utvalget anser det mulig i forhold til disponibel tidsramme og ressurser, vurdere administrative, økonomiske og/eller juridiske konsekvenser av rådene som gis

4 Gjeldende rett

4.1 Innledning

Utvalg oppnevnt av det offentlige er forvaltningsorganer. Følgelig kommer forvaltningsloven, offentliglova og arkivloven til anvendelse for dem. Både bestemmelsene om innsyn i offentliglova og bestemmelsene om taushetsplikt i forvaltningsloven vil dermed gjelde for offentlig oppnevnt utvalg. Det innebærer at utvalg oppnevnt av det offentlig vil kunne bli hindret i å få opplysninger som er nødvendig for deres arbeid, og dersom de likevel skulle motta slike opplysninger vil disse i noen tilfeller være offentlige.

Et offentlig utvalg kan ikke pålegge noen å gi forklaring. Departementet som oppnevner utvalget kan imidlertid bestemme at utvalget kan kreve opplysninger av organer og tjenestemenn som hører til under departementets kontroll. Det følger av den alminnelige organisasjons- og instruksjonsmyndigheten. Det gjelder likevel ikke dersom vedkommende utvalget ønsker å få opplysninger fra er undergitt taushetsplikt. I slike tilfeller vil et offentlig oppnevnt utvalg ikke få tilgang til opplysninger. Det vil si at som utgangspunkt kan et offentlig oppnevnt utvalg ikke motta opplysninger fra helsepersonell, politiet og andre som er pålagt lovbestemt taushetsplikt.

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

Undersøkelser som foretas av et særskilt oppnevnt kan oppfattes som en mellomform mellom ordinær domstolvirksomhet og ordinær forvaltningsvirksomhet, og slike undersøkelser reiser derfor mange prinsipielle spørsmål som ikke er løst i alminnelig forvaltningsrett.

Nedenfor gis en kort beskrivelse av lovbestemmelser som kan være relevant for offentlige oppnevnte utvalg m.h.t. problemstillinger knyttet til taushetsplikt i forvaltningsloven og offentliglova. Det gis også en kort beskrivelse av Justisdepartementets rundskriv G-4875 om «Regler for granskingskommisjoner».

4.2 Forvaltningsloven

Forvaltningsloven kommer til anvendelse for offentlige oppnevnte utvalg. Følgelig gjelder forvaltningslovens alminnelige taushetspliktsbestemmelser for utvalget. Det innebærer at alle som utfører arbeid for et offentlig oppnevnt utvalg plikter å bevare taushet når de gjennom sitt arbeid mottar opplysninger om «noens personlige forhold» eller «tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd.

Det fremgår av § 13 annet ledd at «fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted» ikke skal regnes som personlige forhold etter taushetspliktreglene med mindre «slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige».

Med «noens» personlige forhold siktes det til fysiske personer. Det innebærer at som utgangspunkt vil ikke opplysninger om selskaper, foreninger og andre foretak være omfattet av dette alternativet. Det kan imidlertid tenkes at opplysninger om et upersonlig rettssubjekt etter forholdene kan være av en slik karakter at de kan inneholde opplysninger om enkeltpersoners personlige forhold.

Det fremgår av Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.) på side 14 at «som typisk personlig nevnes opplysninger som om slektskaps-, familie- og hjemforhold, fysisk og psykisk helse, karakter og følelsesliv».

Taushetsplikten som offentlig tjenestemenn blir pålagt gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet. Det fremgår av § 13 tredje ledd første punktum. Regelen er nødvendig for å sikre at taushetspliktsreglene skal kunne realisere sitt formål.

I forvaltningslovens § 13 bokstav a til bokstav f gis det flere unntak fra taushetsplikten. Forvaltningsloven § 13 bokstav a nr. 1 gir uttrykk for at taushetsplikten ikke skal være til hinder for at opplysningene gjøres kjent for dem som de direkte

gjelder og at taushetsplikten ikke gjelder i de tilfeller der den som krav på taushet, samtykker.

Det fastslås i § 13 bokstav a nr. 2 at opplysninger ikke er undergitt taushetsplikt «når behovet for beskyttelse må anses varetatt ved at de gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte». I samme bestemmelsen under nummer 3 gis det uttrykk for at opplysningene hvor det ikke foreligger noen berettiget interesse for hemmelighold, for eksempel når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder, ikke er underlagt taushetsplikt.

I forvaltningsloven § 13 bokstav b gis det begrensninger av taushetsplikten ut fra private og offentlige interesser, eksempelvis når opplysninger i en sak gjøres kjent for sakens parter eller deres representanter. En sentral bestemmelse for offentlig oppnevnte utvalg som skal undersøke faktiske forhold er forvaltningsloven § 13 bokstav b nr. 6 som fastslår at taushetsplikten etter § 13 ikke er til hinder for at «at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger (jfr. også nr.5) om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølging av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver». Med andre ord gir bestemmelsen adgang for organ oppnevnt av det offentlige uten hinder av taushetsplikten etter § 13 til å anmelde og gi opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller kontrollmyndighet.

Det fremgår av forvaltningsloven § 13 bokstav d at departementet kan bestemme at et forvaltningsorgan kan eller skal gi opplysninger til bruk for forskning, og at dette skal skje uten hinder av organets taushetsplikt etter § 13, dersom det ikke fremstår som urimelig eller medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser.

Forvaltningsloven § 13 bokstav f regulerer forholdet mellom taushetsplikt i særlovgivningen og i forvaltningsloven, og konflikten som kan oppstå mellom reglene om taushetsplikt og regler om rett eller plikt til å gi opplysninger.

Det fastslås i forvaltningsloven § 13 bokstav f første ledd at forvaltningsloven § 13 til 13 e skal gjelde som utfyllende regel til særlovgivningen, når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov. Det er et krav at taushetsplikten i særlovgivningen er av hensyn til private interesser. Med andre ord vil taushetsregler til vern om offentlige interesser ikke bli supplert av forvaltningsloven. I bestemmelsens andre ledd gis det uttrykk for at taushetsplikten i forvaltningsloven går som utgangspunkt foran en rett eller plikt til å gi opplysninger. For at taushetsplikten skal vike krever loven at bestemmelsen om gi opplysninger fastsetter eller klart forutsetter det.

Rapporter utarbeidet av offentlig oppnevnte utvalg er ikke å anse som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, og bestemmelsene i forvaltningslovens kapitler V og VI kommer derfor som utgangspunkt ikke til anvendelse. Utvalgets arbeid kan heller ikke normalt anses som et ledd i en sak som gjelder enkeltvedtak. Som utgangspunkt kommer derfor heller ikke forvaltningslovens kapittel IV til anvendelse. I sitt arbeid er offentlig oppnevnte utvalg bundet av habilitetsregler i forvaltningslovens §§ 6 flg.

4.3 Offentleglova

Når et offentlig oppnevnt utvalg er i arbeid, gjelder offentliglovas regler for utvalget. Det fastslås i offentliglova § 3 at saksdokumenter, journaler og lignende register for offentlige organ er åpne for innsyn dersom det ikke følger noe annet av lov eller forskrift.

Med dokumenter menes i loven «ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande», jf. forvaltningsloven § 4 første ledd. Det fastslås i sistnevnte bestemmelse i andre ledd at et saksdokument er «dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet. Eit dokument er oppretta når det er sendt ut av organet. Dersom dette ikkje skjer, skal dokumentet reknast som oppretta når det er ferdigstilt».

Det innebærer at skriftlige rapporter og lignende sendt til et offentlig oppnevnt utvalg vil være et saksdokument som det kan kreves innsyn i. Informasjon innhentet under forklaring for et offentlig oppnevnt utvalg vil være et saksdokument i den grad forklaringen er nedtegnet på et medium for senere lesing, lytting, fremvisning og lignende.

Det fremgår av offentliglova § 5 at det kan i visse tilfeller gis utsatt innsyn til saksdokumenter som er offentlige. I første ledd fastslås det at det offentlige organet kan i en bestemt sak fastsette at det først skal være innsyn på et senere tidspunkt enn det som følger av §§ 3 og 4, dersom det er grunn til å tro at slik som dokumentene foreligger vil gi et direkte misvisende bilde av saken og at innsyn således kan skade klare samfunnmessige eller private interesser. I tredje ledd gis offentlig organ mulighet til utsatt innsyn dersom vesentlige private eller offentlige hensyn tilsier at et dokument først skal ha kommet frem til den det gjelder, eller til hendelsen hvor offentliggjøringen av saken har funnet sted.

Det følger av offentleglova § 13 at opplysninger underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, er unntatt fra innsyn. Det innebærer at saksdokumenter er unntatt offentlighet i den grad de inneholder opplysninger som er undergitt taushetsplikt i lov, herunder både forvaltningsloven og særlov-givningen. Det betyr at hvilke taushetspliktbestemmelser et offentlig utvalg er pålagt vil indirekte ha betydning for dokumentoffentligheten. Dersom et utvalg er pålagt en strengere taushetsplikt enn den som følger av forvaltningsloven vil den førstnevnte taushetsplikt være bestemmende for innsynsretten.

4.4 Rundskriv G-4875 om «Regler for granskingskommisjoner»

Det er et klart utgangspunkt at utvalget oppnevnt at Kongen i statsråd den 24. april 2009 skal ha fokus på systemsvikt og hvordan lære av disse for å unngå slike hendelser i fremtiden. Det vil uansett være aktuelt at enkeltpersoner intervjues av utvalget og hvor spørsmål om ansvarsforhold vil kunne være tema. Det er derfor viktig at rettssikkerheten blir ivaretatt for disse personene. I mandatet er det derfor gitt uttrykk for at i situasjoner hvor ansvarsforholdet til enkeltpersoner direkte eller indirekte blir berørt, skal utvalgets gjennomgang være i samsvar med de regler og prinsipper som er lagt til grunn i rundskriv G-4875 om «Regler for granskingskommisjoner» så langt de passer.

I Justisdepartementets rundskriv G-4875 fra 1975 er det gitt en nærmere veiledning om oppnevning av granskingskommisjoner og om de saksbe-

handlingsregler som må eller bør følges. Det som sies om selve oppnevningen av granskingskommisjoner retter seg særlig mot det departementet som i det enkelte tilfelle forbereder spørsmål om å nedsette en slik kommisjon. Det som sies om saksbe-handlingsreglene og om forholdet til andre myndigheter, retter seg derimot særlig mot granskingskommisjonen selv.

Det uttales i rundskrivet at i forhold til habilitetsreglene bør man anse som parter, ikke bare de personer som det på det aktuelle tidspunktet er spørsmål om å rette kritikk mot, men alle som får sitt forhold gransket av kommisjonen.

Det fremgår av rundskrivet at de personer det kan bli aktuelt å rette kritikk mot, bør sikres visse partsrettigheter under kommisjonens arbeid. Rundskrivet gir uttrykk for at en del hovedprinsipper for kontradiktorisk saksbehandling må følges av granskingskommisjoner oppnevnt av det offentlige. De personer som det er aktuelt å reise kritikk mot, må alltid få adgang til å forklare seg for kommisjonen. De må også gjøres kjent med beviser og påstander, og få anledning til å imøtegå disse.

Det forutsettes i rundskrivet at offentlige myndigheter vil samarbeide med en granskingskommisjon og gi de opplysninger og dokumentasjon som kommisjonen ber om, så langt det kan skje uten hinder av taushetsplikten. Det forutsettes videre at kommisjonen i forståelse med departementet gir påtalemyndigheten og andre kontrollorganer som har befatning med saken, de opplysninger de ber om, og eventuelt også gir opplysninger av eget initiativ.

5 Behovet for lovendringer

5.1 Forslag i høringsnotatet

Departementet har som målsetting at utvalget skal gå igjennom alle hendelser hvor personer med kjent psykisk lidelse de siste fem år har tatt liv, og gi sin vurdering av hva som kan forbedres innen helsetjenesten for å unngå slike hendelser i fremtiden. Det er departementets oppfatning at dette er spørsmål som er av betydelig samfunnsmessig interesse å få kunnskap om. Av den grunn bør utvalget gis rammebetingelser som er tilfredsstillende i forhold til det mandat som er tildelt dem.

Departementet har i stor grad presisert i mandatet hvordan utvalget skal arbeide og hvilke saksbehandlingsregler som skal følges. Det ble gitt uttrykk for i høringsnotatet at det er departementets oppfatning at dersom utvalget skal være i stand til å levere en fullgod sluttrapport må det gis tilgang på opplysninger som er beskyttet av lovbestemt taushetsplikt. Dersom utvalget ikke får tilgang til all relevant informasjon vil det nødvendigvis bli svært vanskelig for dem å komme frem til konklusjoner som kan bidra til læring. En konsekvens kan også være at utvalget kommer frem til konklusjoner som kan være uriktige som følge av at taushetsbelagte opplysninger ikke har vært kjent for utvalget. Det er derfor departementets oppfatning at det er nødvendig med lovendringer som sikrer utvalget tilgang til all relevant og nødvendig informasjon.

Departementet har i høringsnotatet bygget de foreslåtte lovbestemmelsene i stor grad på tilsvarende bestemmelser om forklaringsplikt og taushetsplikt i luftfartsloven, jernbaneundersøkelsesloven og vegtrafikkloven. Det er departementets oppfatning at bestemmelsene i disse lovene er utformet på en slik måte at de gir de ulike undersøkelsesutvalg tilgang på de opplysninger som er nødvendig for deres arbeid, samtidig som de ivaretar personvernet til de personer som blir berørt av at utvalget gis tilgang til opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt på en god måte.

5.2 Høringsinstansenes syn

De ulike høringsinstansene er delte i synet på be-

hovet og ønskeligheten av de foreslåtte lovendringene i høringsnotatet. *Datatilsynet* uttaler at de

«innledningsvis vil bemerke at det å gjennomføre gransking av hendelser i trafikken skiller seg vesentlig fra det å gjennomføre gransking av syke personer, deres nettverk, deres handlinger og bakgrunn. Tilsynet reagerer derfor på at departementet nærmest ukritisk har lagt til grunn at de bestemmelsene som i dag gjelder for gransking i jernbaneundersøkelsesloven, luftfartsloven og vegtrafikkloven vil være anvendelig også i denne sammenheng.»

Norsk Psykologforening er kritiske til lovforslaget og uttaler at de

«støtter departementets ambisjon ved nedsettelse av et utvalg som skal vurdere om det er systematisk svikt som ligger til grunn for drap som begås av personer med kjent psykisk lidelse. Foreningen har imidlertid en rekke betenkeligheter knyttet til lovforslaget, dets manglende dokumenterbare målsetting og mulige konsekvenser av dette, og kan derfor ikke støtte lovforslaget.»

Det fremkommer også av *Den norske legeforening* sin høringsuttalelse at de generelt er uenige i behovet for lovendringer og at det

«Etter vår vurdering burde det vært vurdert om man kunne samle den samme kunnskap enklere og uten de samme personvernmessige omkostninger som forslaget innebærer. En gjennomgang av tilsynssaker og rettssaker knyttet til drap begått av psykisk syke de senere år ville antakelig føre til samme funn som undersøkelsesutvalget vil gjøre. Helsetilsynet i fylket og sentralt har særskilt kompetanse og hjemmel til dette arbeidet.»

Det er imidlertid flere høringsinstanser som er positive til lovforslaget. *Barneombudet* uttaler at

«for at oppnevnte utvalg skal kunne gå grundig inn i enkeltsakene, ser Barneombudet behovet for å ha bestemmelser om utvidet forklaringsplikt. På den måten må aktuelle instanser og personer forklare seg for utvalget. For å kunne se helheten og peke på hvor systemet kan ha sviktet, er det en forutsetning at utvalget får tilgang til alle nødvendige opplysninger som kan

dokumentere forhistorien til de ulike gjerningspersonene.

På bakgrunn av dette støtter Barneombudet forslaget om nye lovbestemmelser i lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (midlertidig undersøkelsesutvalg).»

Norsk sykepleierforbund (NSF) gir også i sin høringsuttalelse tilslutning til at

«utvalget som nedsettes får tilgang til nødvendige opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt for å kunne gjennomgå de aktuelle sakene i dybden og få tilstrekkelige grunnlag for sitt arbeid. Generelt ønsker NSF en streng fortolkning av taushetsplikten som er i dagens lovgivning. NSF forutsetter at pasienters integritet og personvern ivaretas i utvalgets arbeide og i foreslåtte lovbestemmelse. Begrunnelsen for den midlertidige endringen er godt faglig begrunnet i høringsnotatet.»

Det fremkommer også av uttalelsene til *Helsedirektoratet* og *Norsk Psykiatrisk forening* at de stiller seg positive til oppnevningen av utvalget og finner som utgangspunkt å kunne støtte de lovbestemmelser som er gitt i høringsnotatet.

5.3 Departementets vurderinger og forslag

De ulike taushetspliktbestemmelsene som finnes i lovgivningen i dag er et hinder for at utvalget skal få all den informasjonen det vil være behov for dersom det skal ha anledning til å gå i detalj i de konkrete sakene. Eksempelvis vil utvalget ikke kunne innhente journalopplysninger etter dagens lovgivning. Departementet vurderer det slik at utvalget ikke kan basere seg på å innhente samtykke fra de personer og instanser som besitter relevant informasjon. En slik løsning innebærer at utvalget kan, dersom noen personer eller instanser nekter å gi opplysninger, få et feil bilde av hendelsene og stå i fare for å komme til gale konklusjoner.

Det er også departementets vurdering at dersom utvalget skal få alle opplysninger som er nødvendige for å belyse de komplekse saksforholdene i de enkelte sakene må det pålegges en plikt for instanser og personer som besitter relevant informasjon om å meddele disse til utvalget. En slik plikt vil kreve lovendring.

En slik forklarings- og opplysningsplikt er tilsvarende til hjemmel Riksrevisjonen har i riksrevisjonsloven § 12. På helsetjenestens område har Statens helsetilsyn tilsvarende hjemler i helseperso-

nelloven § 30, kommunehelsetjenesteloven § 6-3 og spesialisthelsetjenesteloven § 6-2.

Det er følgelig riktig som Den norske legeforening påpeker at Statens helsetilsyn har hjemler for å undersøke kritikkverdige forhold tilknyttet helse-tjenesten. Det er likevel departementets klare vurdering at disse hjemlene ikke er tilstrekkelige i forhold til det arbeidet utvalget er satt til å utføre i mandatet. Utvalget skal være i stand til å innhente opplysninger undergitt taushetsplikt fra flere instanser og personer enn kun innenfor helsetjenesten.

I forlengelsen av at det pålegges en forklaringsplikt for personer med relevant informasjon, er departementet av den oppfatning at det må gis spesialtilpassede taushetspliktbestemmelser som går foran forvaltningslovens generelle taushetspliktsregler som vil komme til anvendelse for utvalget. Dette fordi det antas at taushetsreglene i forvaltningsloven saklig sett ikke vil omfatte alle de opplysninger som det kan tenkes at utvalget skal innhente, men også fordi unntaksreglene i forvaltningsloven § 13 bokstav b er lite tilpasset til det arbeidet utvalget skal gjennomføre. Lovbestemmelsene er med andre ord ment å styrke personvernet til de personer og aktører som gir opplysninger til utvalget, samt ivareta personvernet til de personene som har utført handlingene som har endt med at menneskeliv har gått tapt på en best mulig måte.

Departementet er bevisste på det faktum at de foreslåtte lovbestemmelsene vil være en inngripen i personvernet til de personer som har utført de handlinger som har medført til at liv har gått tapt. Det kan tenkes at det i noen tilfeller vil medføre at dialogen mellom behandler og pasient blir mindre fri, og at personer med psykisk lidelse i verste fall unnlater å søke nødvendig helsehjelp. Likevel er departementet av den oppfatning at den samfunnmessige interesse som ligger til grunn for å oppnå læring på dette feltet, veier tyngre i dette tilfellet. Departementet har også vektlagt at det kun er et fåtall personer som vil få tilgang til de personsensitive opplysningene, og at unntaket vil ha begrenset varighet. I tillegg til dette vil departementet foreslå spesialtilpassede bestemmelser som pålegger utvalget taushetsplikt. Disse taushetspliktbestemmelsene er ment å ivareta personvernet til de personer som har utført de handlinger som utvalget skal undersøke og andre personer som blir berørt av utvalgets arbeid.

Ved å pålegge personer forklaringsplikt vil spørsmålet om vernet mot selvinkriminering i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon bli satt på spissen. Departementet er av den oppfatning at det må gis en lovbestemmelse som gir vern mot

straff og andre sanksjoner for de opplysninger som personer gir i forklaring til utvalget. Det gjøres ved at opplysninger som blir gitt i forklaring til utvalget avskjæres som bevis i en senere straffesak/sivil sak.

Når utvalget gis rett til å innhente opplysninger som er beskyttet av lovbestemt taushetsplikt, vil utvalget i sitt arbeid måtte behandle sensitive personopplysninger i henhold til personopplysningsloven. Departementet mener derfor at det må gis en lov-

bestemmelse som gir utvalget rett til å behandle sensitive personopplysninger. I den forbindelse har departementet også foreslått å unnta utvalget fra konsesjonsplikt etter personopplysningsloven kapittel VI. Personopplysningsloven øvrige bestemmelser vil gjelde for utvalget.

De ulike lovbestemmelsene som ble foreslått i høringsnotatet vil bli behandlet i detalj nedenfor under kapittel 6 til 9.

6 Utvidet forklaringsplikt til utvalget

6.1 Forslag i høringsnotatet

Departementet ønsker å legge til rette for sakens opplysning, og dermed gi utvalget best mulig grunnlag for å kunne gi råd til departementet om hvordan man kan forebygge slike hendelser i fremtiden. For at utvalget skal få et best mulig vurderingsgrunnlag vil det være behov for å få samlet inn flest mulig opplysninger fra aktuelle instanser og personer. Det er derfor etter departementets oppfatning avgjørende å ha bestemmelser om utvidet forklaringsplikt.

Etter gjeldende rett kan ikke utvalget pålegge noen å gi forklaring. Departementet kan imidlertid bestemme at utvalget kan kreve opplysninger av organer og tjenestemenn som er underlagt departementet. I slike tilfeller kan imidlertid ikke departementet i kraft av den alminnelige organisasjons- og instruksjonsmyndighet gi utvalget fullmakter til å innhente opplysninger som er underlagt taushetsplikt.

Det vil i mange tilfeller være mulig å be om samtykke til å innhente opplysninger undergitt taushetsplikt. Det er likevel departementets oppfatning at dette vil være en uheldig og utilstrekkelig løsning at utvalget skal være avhengig av å få samtykke. Dersom samtykke ikke blir gitt vil utvalget ikke få det helhetsbilde som er nødvendig for at det skal være i stand til å gi råd til departementet om hvordan unngå slike tragiske hendelser i fremtiden. Departementet foreslo derfor i høringsnotatet at det gis en lovbestemmelser som gir utvalget rett til å kreve opplysninger uten hinder av ulike taushetspliktbestemmelser.

6.2 Høringsinstansenes syn

Av de høringsinstansene som har avgitt uttalelse, er det Datatilsynet, Norsk Psykologforening, *Riksadvokaten* og Den norske legeforening som er kritisk til at utvalget skal gis rett til å kreve opplysninger uten hinder av ulike taushetspliktbestemmelser.

Norsk Psykologforening har betenkeligheter

knyttet til den utvidede forklaringsplikten og uttaler at

«Departementet begrunner sitt forslag om opphevelse av taushetsplikten, samt pålegget om alt helsepersonell involvert i angjeldende saker har en plikt til å avgi informasjon, med at den samfunnsnyttens dette vil innebære er så stor at det oppveier de negative sidene ved tiltaket. Norsk Psykologforening kan ikke se at departementet har argumentert faglig for en slik vurdering.»

og at

«Psykologforeningen anser forslaget til midlertidig lovendring, som et alvorlig brudd med de viktige personvern hensyn som gjenspeiles i taushetspliktbestemmelser for bl.a. helsepersonell.»

Datatilsynet uttrykker også sterk bekymring for personvernet. De påpeker at departementet i høringsnotatet erkjenner at lovforslaget vil få konsekvenser for personvernet til de personer som har utført de handlinger som har medført at liv har gått tapt. Tilsynet kritiserer departementet for at det i høringsnotatet ikke er problematisert at

«utvalget åpenbart også vil måtte behandle store mengder opplysninger, herunder sensitive, om personer i disse menneskenes nettverk. Dette antas å gjelde personer i vedkommendes sosialt nettverk, hans familie og hans behandlingsapparat (i vid forstand). De ulempene behandlingen medfører for denne store personkretsen er ikke identifisert, og følgelig heller ikke veid opp mot de fordelene granskningen vil få. Dette er en betydelig svakhet ved departementets utredning.»

Datatilsynet er også kritisk til de ulemper lovforslaget innebærer for de registrerte. Det uttales at

«For *pasienten* vil ulempene ved ordningen være massive. *Enhver* skal pålegges å gi opplysninger om vedkommende. Det innebærer at opplysninger skal hentes fra privatpersoner, helsepersonell, offentlig ansatte og andre. Datatilsynet oppfatter at til og med vedkommendes na-
boer og nære familie skal kunne pålegges for-

klaringsplikt. De opplysninger som registreres blir naturligvis svært omfattende og betydelige. Tilsynet vil påpeke at denne gruppen tross alt består av mennesker som allerede kan være svært vanskeligstilte.»

Det uttales i Den norske Legeforening sin høringsuttalelse at

«Det er tale om å innhente store mengder informasjon som er blant den mest sensitive i vårt samfunn – opplysninger knyttet til psykiatrisk sykehistorie. Slik unntakene er foreslått vil det ikke være avgrenset til opplysninger kun angjeldende pasient, men også om pårørende, venner og familie. Nyten av denne innhentingen veid opp mot kostnadene ved å tilsidesette personvern hensyn, er ikke vurdert.

Etter Legeforeningens vurdering er det ikke tilstrekkelig sterke interesser som tilsier unntak fra taushetsplikt i det omfang som er foreslått. Det er her tale om bruk av taushetsbelagt informasjon retrospektivt, og den kunnskap som erverves ville som nevnt ovenfor antakelig kunne oppnås uten slik tilgang til helseopplysninger.»

Riksadvokaten er også kritisk til den foreslåtte utvidede forklaringsplikten og er av den oppfatning at det ikke er

«argumentert overbevisende for at det er et reelt behov for å etablere en forklarings- og opplysningsplikt for «enhver» overfor utvalget. Synspunktene er generelle og mangler påvisning av aktuelle situasjoner hvor det er mer enn en teoretisk mulighet for at noen vil nekte å gi opplysninger.»

Andre høringsinstanser uttrykker derimot at lovendringen er nødvendig. *Helse Nord RHF* uttaler at de

«finner undersøkelsesutvalgets oppdrag viktig, og er av den umiddelbare oppfatning at forslagene ikke går lengre enn formålet med disse tilsier.»

Barneombudet og Norsk Sykepleierforbund (NSF) stiller seg også positive til en utvidet forklaringsplikt til utvalget, jf. utdrag av deres høringsuttalelser under kapittel 5.2.

Helsedirektoratet er også som utgangspunkt positiv til selve bakgrunnen for lovforslaget, men ønsker en del presiseringer om hvem som skal ha tilgang til opplysninger og hvem som skal vurdere hvilke opplysninger utvalget skal få.

Det gis uttrykk i høringsuttalelsen til Norsk Psykiatrisk forening at man i hovedsak er enig i forslaget om utvidet forklaringsplikt.

6.3 Departementets vurderinger og forslag

Utvalget må kunne innhente den informasjonen som er nødvendig for å løse den oppgaven det er satt til. Det er en forutsetning for at utvalget skal kunne se helheten og peke på hva som kan være svikt i systemet og årsaker til de ulike tragiske hendelsene at det kan, dersom utvalget finner det nødvendig, å gå dypt inn i enkeltsakene. Instanser som det vil være aktuelt for utvalget å innhente informasjon fra vil være ulike deler av kommunehelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten (for eksempel distriktpsykiatriske sentra, akuttavdelingen innen psykisk helsevern, tjenester innen rusbehandling), NAV, politiet, barnevern, kriminalomsorgen, kommunale tjenester, familievernkontorer, skoler, tilsynsorganer, departementer mv.

Det er departementets oppfatning at det er utilstrekkelig å kun unnta utvalget fra de ulike taushetspliktbestemmelser. Dersom berørte instanser og personer har anledning til å nekte å gi utvalget den informasjon som er relevant for utvalgets arbeid, kan det medføre at utvalget ikke får den nødvendige oversikten som det må ha for å kunne bedømme årsaksforholdet. Det kan i verste fall føre til at utvalget kommer til gale konklusjoner og dermed gir uriktige råd til departementet for hvordan slike hendelser kan unngås i fremtiden.

For å gi utvalget muligheten til å få nødvendig informasjon og opplysninger, har departementet vurdert det slik at det må gis en lovbestemmelse som både unntar utvalget fra de ulike taushetspliktbestemmelsene og også gir dem rett til å kreve opplysninger fra instanser og personer som det finner hensiktsmessig.

Den forklaringspliktige kan la seg bistå under forklaringen. Det vil i så fall være opp til den enkelte å avgjøre om han eller hun vil la seg bistå av for eksempel advokat, familiemedlem eller en annen person. Det er imidlertid grunn til å presisere at det her ikke er snakk om et rettslig avhør som skal vurdere skyld og ansvar, men en forklaringsplikt for den forklaringspliktige selv, for å finne årsakene bak hendelsene hvor personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv for å unngå slike hendelser i fremtiden. Den forklaringspliktige kan derfor ikke la seg representere av en annen person i disse avhørene.

Departementet har forståelse for og deler den bekymring flere av høringsinstansene har uttrykt for personvernet til de personer som blir berørt av lovforslaget og utvalgets arbeid. Det er likevel departementets klare oppfatning at det er en særs vik-

tig oppgave utvalget er tildelt, og det er et behov for å gå igjennom alle disse sakene for å oppnå læring, for således å være best mulig i stand til å forhindre slike hendelser i fremtiden. For å oppnå denne målsettingen er utvalget helt avhengig av å få tilgang til all informasjon som er relevant. Med andre ord er det avgjørende at gis en lovbestemmelse som gir utvalget rett til å innhente nødvendig informasjon uten hinder av ulike taushetspliktbestemmelser.

På den annen side har departementet i sitt lovforslag forsøkt å begrense de negative personvernkonsekvensene av at utvalget får tilgang til taushetsbelagt informasjon. Det vises til at utvalget skal ha systemsvikt som fokus for sine undersøkelser, og ikke enkeltpersoner og deres eventuelle ansvarsforhold. Videre vil departementet understreke at dette unntaket fra taushetspliktbestemmelsene vil være av svært begrenset omfang ettersom det kun er utvalget og eventuelle personer som utfører tjeneste for utvalget som får kjennskap til opplysningene. For å understreke dette er det i mandatet fastslått at utvalgets leder er pålagt å føre liste over de personer som mottar opplysninger undergitt taushetsplikt ved utvalgets arbeid. I tillegg vil unntaket ha begrenset varighet. Unntaket opphører i det utvalget er ferdig med sitt arbeid.

Bestemmelsen om forklaringsplikt må også ses i sammenheng med de verneregler som foreslås de forklaringspliktige, samt de taushetsregler som foreslås for utvalget. Opplysninger gitt i forklaring til utvalget kan ikke brukes i senere straffesak eller sivil sak mot vedkommende som har gitt opplysningene, jf. lovforslaget § 5. Det er også gitt utfyllende regler om utvalgets taushetsplikt som går lengre og er strengere enn det som følger av forvaltningslovens bestemmelser, jf. lovforslaget § 4.

Departementet vil på denne bakgrunn foreslå at det inntas en lovbestemmelse som gir utvalget rett til å kreve opplysninger uten hinder av ulike taushetspliktbestemmelser. Det vises til at en tilnærmet lik løsning er valgt for permanente undersøkelsesmyndigheter i luftfartsloven § 12-16, i sjøloven § 477, i jernbaneundersøkelsesloven § 14, i vegtrafikkloven § 47 og i riksrevisjonsloven § 12. Tilsvarende forklaringspliktbestemmelser er også inntatt i midlertidige undersøkelsesutvalg, eksempelvis i lov om granskingskommisjonen for Gardermoen § 2 og i lov om granskingskommisjonen for Mehamnulykken § 2.

7 Taushetsplikt for utvalget

7.1 Forslag i høringsnotatet

Det er avgjørende å gjøre det tydelig for personer som sitter med relevante opplysninger som kan belyse de ulike sakene at de ikke trenger å frykte uønsket videreformidling av de opplysninger de gir til utvalget.

Etter gjeldende rett vil utvalget være bundet av de alminnelige taushetspliktbestemmelser i forvaltningsloven §§ 13 flg. Forvaltningsloven § 13 inneholder en generell taushetsplikt for alle som utfører «utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan». Saklig omfatter bestemmelsen opplysninger om «noens personlige forhold» og opplysninger om «tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningene angår».

Det ble i høringsnotatet foreslått en «tre-trinns» løsning tilsvarende til luftfartsloven § 12-19, jernbaneundersøkelsesloven § 17 og vegtrafikkloven § 48. Denne løsningen innebærer at utvalget på første trinn er bundet av forvaltningsloven regler om taushetsplikt. På det andre trinnet fastslås det at utvalget er bundet av strengere taushetsplikt i særlovgivningen dersom det mottar informasjon fra instanser og personer som er underlagt en strengere taushetsplikt enn det som følger forvaltningsloven. På det tredje trinnet gis utvalget taushetsplikt om opplysninger som fremkommer i forklaring for utvalget.

I andre og tredje ledd ble det foreslått en unntaksbestemmelse som ga utvalget rett til å gi videre opplysninger undergitt taushetsplikt dersom tungtveiende offentlige interesser tilsier det eller at opplysningene er nødvendige for å forklare årsakene til hendelsene hvor personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv. Dette var ment å være en svært snæver unntaksregel. I høringsnotatet ble det gitt som eksempel tilfeller hvor utvalget får informasjon som kan vise seg å være av stor betydning for politiets arbeid med de ulike hendelsene. Utvalget kan motta opplysninger som viser at den antatte gjerningspersonen er uskyldig. I et slikt tilfelle kan det være uheldig at utvalget ikke kan videreformidle disse opplysningene til politiet fordi de er bundet av en

strengere taushetsplikt enn forvaltningsloven som ikke åpner for at opplysningene kan gis til politiet. Det ble likevel presisert i høringsnotatet at det er departementets oppfatning at det er svært få tilfeller hvor denne unntakshjemmelen kan tenkes brukt. Departementet presiserte også at unntaket ikke gir utvalget anledning til å videreformidle opplysninger undergitt taushetsplikt til departementet som er oppdragsgiver eller til offentligheten i sin rapport.

Lovforslaget skal sikre at personvernet til de personer som blir berørt av utvalgets arbeid blir ivaretatt på en best mulig måte.

7.2 Høringsinstansenes syn

Det er ingen av de høringsinstansene som i utgangspunktet er kritiske til lovforslaget som uttaler seg spesifikt om taushetspliktbestemmelsen som ble foreslått i høringsnotatet.

Når det gjelder denne taushetspliktbestemmelsen hadde *Justis- og politidepartementet* følgende merknad. Departementet uttaler at

«Det bør fremgå av lovteksten hvem som skal kunne være adressat for opplysninger etter unntaksbestemmelsen i § 6-4 a annet og tredje ledd (siste del av setningen). Vi ser at samme forhold ikke er presisert i «mønsterbestemmelsen» (jernbaneundersøkelsesloven § 17 mv.). Ut fra temaets art, må det imidlertid forventes at taushetsbelagte opplysninger kan bli mer fremtredende i de undersøkelsene som dette utvalget skal foreta enn det som vil være vanlig ved undersøkelser av ulykker og hendelser. Reguleringsbehovet kan være større her. Det er nærliggende å tenke seg at opplysninger bare skal kunne gis til organer/personer som selv er underlagt lovbasert taushetsplikt.»

7.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet mener det er viktig at utvalget gis taushetspliktbestemmelser som sikrer at opplysninger gitt til dem ikke tilflyter uvedkommende.

Det er viktig å forsikre de personer som gir informasjon til utvalget at opplysningene ikke blir videreformidlet. Ingen av høringsinstansene har uttrykt seg negativt om selve behovet for en mer utfyllende taushetspliktbestemmelse enn det som følger av forvaltningsloven regler. Av den grunn vil departementet gi en lovbestemmelse om taushetsplikt som er tilnærmet lik den løsningen som er gitt i luftfartsloven § 12-19, jernbaneundersøkelsesloven § 17 og vegtrafikkloven § 48.

Lovforslaget innebærer at det på det første «nivået» vil alle medlemmene av utvalget og de som utfører arbeid for utvalget være underlagt taushetsplikt etter forvaltningslovens regler. Opplysninger som er undergitt taushetsplikt på første nivået skal bare kunne brukes på den måten som er foreskrevet i forvaltningsloven selv. Dette innebærer ingen endring i rettstilstanden, men departementet er av den oppfatning at det er hensiktsmessig å presisere dette av pedagogiske grunner og for å gi et mer fullstendig bilde av de viktigste bestemmelsene vedrørende taushetsplikt som utvalget må forholde seg til.

På det andre «nivået» vil medlemmene av utvalget og de som utfører arbeid for utvalget være underlagt taushetsplikt etter strengere taushetsregler i særlovgivningen, dersom de nevnte personer mottar opplysninger fra personer som selv er underlagt en slik taushetsplikt. Et naturlig eksempel er her helsepersonells taushetsplikt etter helsepersonelloven § 21.

Den unntakshjemmelen som ble foreslått i høringsnotatet som ga utvalget anledning til å videreformidle opplysninger undergitt taushetsplikt dersom tungtveiende offentlige hensyn tilsier det eller det er nødvendig for å forklare årsaken til hendelsen hvor liv gikk tapt, er etter nærmere vurdering av departementet blitt sløffet fra lovforslaget.

Begrunnelsen for å ikke ta med dette unntaket er i hovedsak det formålet som ligger til grunn for oppnevningen av utvalget. Utvalget skal få tilgang til all den informasjon det finner relevant og nød-

vendig. For at utvalget skal oppnå dette er det essensielt at personer som har hatt befatning med sakene rent faktisk tør å gi disse opplysningene til utvalget uten frykt for videreformidling. Departementet ser at den unntakshjemmelen som ble foreslått i høringsnotatet kunne bidra til usikkerhet hos personer med relevant informasjon, da bestemmelsen kunne fremstå som upresis under hvilke omstendigheter opplysninger kunne gis videre og til hvilke personer og instanser.

På den annen side kan det tenkes noen svært få tilfeller hvor det ville vært behov for unntakshjemmelen, for eksempel ved videreformidling av svært sentrale opplysninger til politiet. Når departementet nå likevel utelater denne unntakshjemmelen er det også fordi at utvalget skal ha systemsvikt som hovedfokus, og ikke enkeltpersoners ansvarsforhold. Det arbeidet skal påtalemyndigheten og de rette tilsynsmyndigheter ta seg av. Med andre ord fremstår ikke behovet for unntakshjemmelen som særlig prekært.

Departementet er av den oppfatning at ved å sløyfe denne unntakshjemmelen vil man også til en viss grad imøtegå den generelle kritikken flere av høringsinstansene har hatt mot lovforslaget og dets uthuling av taushetsplikten. Taushetsplikten til utvalgets medlemmer og de som utfører tjeneste for utvalget innsnevres ytterligere.

På det tredje «nivået» vil opplysninger som er gitt i forklaring til utvalget være undergitt taushetsplikt. Departementet mener dette er nødvendig fordi opplysninger om organisatoriske forhold, operative prosedyrer, arbeidsbelastning og psykososiale forhold vil kunne være opplysninger i et helhetsbilde, uten at de er omfattet forvaltningslovens eller særlovgivningens taushetsregler.

Departementet vil også foreslå å ta inn i bestemmelsen et ledd som presiserer at taushetsplikten også gjelder etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet og etter at utvalget har avsluttet sin virksomhet.

8 Behandling av personopplysninger

8.1 Forslag i høringsnotatet

Som følge av de ovenfor nevnte forslagene vil utvalget kunne innhente alle typer personopplysninger. For å kunne behandle (dvs. innsamling, registrering, sammenstilling, lagring av opplysninger) sensitive personopplysninger må imidlertid et av vilkårene i personopplysningsloven § 9, samt et av vilkårene i § 8 være oppfylt. De aktuelle alternativene i dette tilfellet er enten å gi utvalget en rett til å behandle sensitive personopplysninger ved å gi en uttrykkelig lovhjemmel til slik behandling, eller å basere seg på at utvalget skal innhente samtykke fra den personen opplysningene gjelder. I høringsnotatet foreslo departementet å gi utvalget denne hjemmelen i lov, samt å unnta utvalget fra konsesjonsplikt etter personopplysningsloven § 33 fjerde ledd.

8.2 Høringsinstansenes syn

Datatilsynet problematiserer i sin høringsuttalelse hvorvidt vilkårene for unntak fra konsesjonsbehandling i personopplysningsloven § 33 fjerde ledd er oppfylt. Tilsynet uttaler at

«I henhold til Datatilsynets praksis må det foreligge en relativt klar og utfyllende lovregulering av behandlingen, for at den skal komme inn under unntaket i § 33 fjerde ledd. Kravet vil imidlertid avhenge av den konkrete behandlingens omfang og karakter. Normalt bør det forventes at loven i det minste avklarer de spørsmål som er omfattet av den behandlingsansvarliges informasjonsplikt, jf. pol § 19 og 20. I dette tilfellet vurderer tilsynet at den lovregulering som foreslås er relativt svak, idet en rekke spørsmål står uavklarte (...)

Det å vedta en *ytterligere uthuling* av konsesjonsplikten, gjennom å lovregulere unntak for behandlinger for stat og kommune som ikke er tilfredsstillende regulert, er etter tilsynets vurdering svært uheldig og undergraver Datatilsynets funksjon. Særlig uheldig er det at tilsynet blir avskåret fra å forhåndsvurdere om informasjonssikkerheten vil bli tilfredsstillende ivare tatt ved behandlingen.»

Datatilsynet påpeker også i sin høringsuttalelse enkelte utfordringer knyttet til etterlevelse av personopplysningens grunnkrav. For det første hevdes det at det foreligger en risiko for at noen avgir uriktige opplysninger til utvalget, og det medfører en ekstra utfordring for den behandlingsansvarliges plikt til å påse at de opplysninger som behandles er korrekte og oppdaterte, jf. personopplysningsloven § 11 e, jf. §§ 27 og 28.

Det påpekes også på den begrensning det ligger i at opplysningene skal være nødvendige og relevante for at utvalget skal få utført sitt arbeid i henhold til mandatet, jf. personopplysningsloven § 11 bokstav d og e og lovforslaget § 2.

8.3 Departementets vurderinger og forslag

Det fremgår av personopplysningsloven § 33 fjerde ledd at det ikke er konsesjonsplikt for behandling av personopplysninger i organ for stat eller kommune når behandlingen har hjemmel i egen lov. Av pedagogiske årsaker og for å klargjøre rettstilstanden vil departementet gi en lovbestemmelse som presiserer at utvalget unntas fra kravet om å søke konsesjon etter lov av 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger kapittel VI. Dette gjøres også for å unngå tvil om § 33 fjerde ledd kommer til anvendelse.

Departementet vil i all hovedsak vise til begrunnelsen ovenfor om forklaringsplikt og opplysningsplikt når det gjelder behovet for utvalget til å ha hjemmel til å behandle sensitive personopplysninger, jf. drøftelse under kapittel 6.1 og 6.3. Utvalget er helt avhengig av å få alle sakens opplysninger for å være i stand til å gi etterfølgende råd til departementet for hvordan unngå slike tragiske hendelser i fremtiden. Følgelig må utvalget også nødvendigvis kunne behandle de sensitive personopplysninger de mottar. Departementet er av den oppfatning at det vil være uheldig og utilstrekkelig å la adgangen for utvalget til å behandle sensitive personopplysninger være avhengig av samtykke, jf. drøftelse under kapittel 6.1 og 6.3.

Det er utvalgets leder som vil være behandlingsansvarlig i henhold til personopplysningslovens bestemmelser.

Når det gjelder formålet med behandlingen av opplysningene og hvilke opplysninger som utvalget skal behandle, er departementet av den oppfatning at det kommer tilstrekkelig frem i mandatet. Utvalget skal undersøke de aktuelle drapene gjennom en kartlegging av tjenester og systemer, herunder de ulike deler av forvaltningen, som var involvert i eller som burde ha vært involvert i oppfølgingen av gjerningspersonene. Det er opplysninger som er relevante i forhold til denne oppgaven som kan behandles etter personopplysningsloven. Det er således unødvendig etter departementets vurdering med en ytterligere presisering.

Datatilsynet påpeker at det vil være en utfordring knyttet til den behandlingsansvarliges plikt til å påse at de opplysninger som behandles er korrekte og oppdaterte, jf. personopplysningsloven § 11 bokstav e, jf. §§ 27 og 28. Departementet er enig i at dette vil være en utfordring for utvalget, men samtidig må det også være intensjonen til utvalget at de skal legge til grunn korrekte og oppdaterte opplysninger for sine vurderinger og konklusjoner. I så

måte vil personopplysningsloven §§ 27 og 28 være med å bidra til at utvalgets arbeid blir utført på en tilfredsstillende måte.

Departementet vil understreke at dette unntaket kun gjelder en svært begrenset personkrets. Utvalgets leder skal føre liste over alle personer som har mottatt opplysninger undergitt taushetsplikt. Videre vil departementet vise til taushetspliktbestemmelsene som blir pålagt utvalget, se kapittel 7.2. I tillegg vil departementet i lovbestemmelsen presisere at det stilles et strengt krav til at opplysningene som innhentes av utvalget er formålsbestemt til den oppgaven utvalget er tildelt i mandatet.

Departementet vil også påpeke at man er av den oppfatning at den oppgaven utvalget er satt til er av stor samfunnsmessig betydning. Det er ønskelig at man får svar på de spørsmål som utvalget skal ta stilling til, slik at man kan unngå slike tragiske hendelser i fremtiden. På denne bakgrunn vil departementet foreslå en lovbestemmelse som gir utvalget rett til å behandle sensitive personopplysninger som er nødvendige for at utvalget skal kunne utføre sitt arbeid. Personopplysningslovens øvrige bestemmelser vil gjelde for utvalget.

9 Vern mot selvinkriminering

9.1 Forslag i høringsnotatet

Frykt for at en selv eller noen en står nær kan bli straffet på grunnlag av opplysninger man gir til utvalget, kan være et hinder for at slike opplysninger gis. Lovbestemmelsene departementet har foreslått i høringsnotatet er basert på en plikt for berørte instanser og personer om å forklare seg for utvalget, dersom utvalget finner dette nødvendig. Det betyr i utgangspunktet at reglene gir hjemmel for å kunne pålegge en person eller instans å rapportere om feil som han/hun eller virksomheten har gjort som kan påføre vedkommende person eller institusjon straff eller andre sanksjoner. Spørsmålet er om en slik lovpålagt rapporteringsplikt vil kunne stride mot det såkalte forbudet mot selvinkriminering.

Forbudet mot selvinkriminering innebærer i sin kjerne at ingen kan tvinges til å vitne mot en selv eller å erkjenne seg skyldig i en straffesak anlagt mot vedkommende. Denne regelen, som er uttrykkelig formulert i artikkel 14 nr. 3 bokstav g i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, innfortolkes også i den mer generelt formulerte artikkel 6 i Den europeiske menneskerettskonvensjon. Ved den såkalte menneskerettighetsloven er disse konvensjonene gjort til intern norsk rett. I tillegg finnes tilsvarende bestemmelser i straffeprosessloven § 123 og i tvisteloven § 22-9.

For å unngå at forklaringsplikten bryter mot selvinkrimineringsvernet og for at utvalget skal få best mulig tilgang til relevante opplysninger, foreslo departementet i høringsnotatet å ta inn en lovbestemmelse som uttrykkelig sier at opplysninger gitt under forklaring til utvalget ikke kan brukes som bevis i en senere straffesak. Lovbestemmelsen er tilnærmet lik luftfartsloven § 12-24, vegtrafikkloven § 49 og jernbaneundersøkelsesloven § 24.

9.2 Høringsinstansenes syn

Når det gjelder bestemmelsen i lovforslaget som skal gi vern mot selvinkriminering påpeker Datatilsynet departementet at vern mot straff og selvinkrimineringsvernet er to forskjellige ting.

Riksadvokaten uttaler om lovbestemmelsen at

«Regelen gir for øvrig neppe særlig reell beskyttelse for dem det gjelder når opplysningene fritt kan brukes i sivil sak, for eksempel i form av krav om erstatning, herunder for 'tort og svie', rettet for eksempel mot en ansvarlig overlege.»

Norsk psykiatrisk forening støtter forslaget og uttaler at de

«anser at utkastet til (nytt) midlertidig kap. 6a i PHVL gir tilstrekkelig god beskyttelse mot selvinkriminering av den eller de som skal forklare seg overfor undersøkelsesutvalget (...) Utvalg for rettspsykiatri finner det betryggende at taushetspliktreguleringen av undersøkelsesutvalgets arbeid medfører at den person som forklarer seg for undersøkelsesutvalget (for eksempel en helsearbeider) ikke skal kunne straffes ved at opplysningene blir kjent for utvalget.»

Ingen av de andre høringsinstansene hadde merknader til den foreslåtte bestemmelsen som skal gi vern mot selvinkriminering.

9.3 Departementets vurderinger og forslag

I høringsnotatet ble lovbestemmelsen som skal gi vern mot selvinkriminering omtalt under tittelen vern mot straff. Det har aldri vært departementets intensjon å verne personer mot strafferettslig forfølgelse, men derimot å gi vern mot selvinkriminering. Dette kommer klart frem av lovteksten i høringsnotatet og i merknadene til bestemmelsen. Departementet ser imidlertid at overskriften til de generelle merknadene i høringsnotatet kan ha ledet høringsinstansene til å tro at det var tale om gi en bestemmelse som skulle tilsi at personer som gir forklaring til utvalget ikke skal kunne straffes som følge av de opplysninger som er gitt til utvalget av andre personer. Departementet har følgelig endret overskriften til vern mot selvinkriminering slik at denne forskjellen ikke skal kunne misforstås.

Departementet ga uttrykk for i høringsnotatet at den foreslåtte bestemmelsen ikke skal gjelde for sivile saker. Det kan tenkes at personer med relevant informasjon ikke vil gi opplysninger i frykt for

at disse senere kan bli brukt i en erstatningssak mot vedkommende. Dette påpeker også Riksadvokaten i sin høringsuttalelse. Det kunne da være nærliggende å gi bestemmelsen anvendelse også ved sivile saker, siden formålet med lovbestemmelsene er at utvalget rent faktisk får de opplysninger som er nødvendig for deres arbeid.

På den annen side er departementet av den oppfatning at problemstillingen som utgangspunkt ikke vil være aktuell, da opplysninger gitt til utvalget er underlagt taushetsplikt i sin helhet, jf. lovforslaget § 4 tredje ledd. Med andre ord vil opplysningene som vedkommende gir til utvalget bare være kjent for vedkommende selv og utvalgets medlemmer. Utenforstående som kunne tenkes å anlegge sivil søksmål vil dermed ikke ha tilgang på de nevnte opplysninger.

Likevel er departementet svært opptatt av at utvalget får all den informasjonen det trenger. Formå-

let tilsier dermed at lovbestemmelsen bør utvides til å gjelde også i senere sivile saker. Frykten for et stort erstatningssøksmål mot seg kan være vel stort, om ikke et større, hinder for at utvalget ikke får informasjon enn frykten for et forelegg.

På denne bakgrunn har departementet vurdert det hensiktsmessig å gi en lovbestemmelse som uttrykkelig hindrer bruk av opplysninger gitt i forklaring til utvalget som bevis i senere straffesaker eller sivile saker.

Opplysninger gitt av den forklaringspliktige som omhandler andre personer eller institusjoner skal ikke avskjæres som bevis i en senere straffesak eller sivil sak. Vernet mot selvinkriminering er hensynet bak lovbestemmelsen og følgelig er det ikke intensjonen å beskytte andre enn den forklaringspliktige selv.

10 Midlertidige bestemmelser

10.1 Forslag i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at de nye lovbestemmelsene vil gjelde i tre år fra ikrafttredelese, med unntak av bestemmelsen i § 5 om selvinkriminering som ble foreslått å skulle gjelde på ubestemt tid.

10.2 Høringsinstansenes syn

Barneombudet, Norsk Sykepleierforbund (NSF) og Norsk Psykiatrisk forening støtter forslaget om at lovbestemmelsene skal være av midlertidig karakter.

Ingen av de andre høringsinstansene hadde merknader til lovforslagets midlertidige karakter.

10.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet vil foreslå at bestemmelsene i loven skal gjelde frem til 30. juni 2012. Bestemmelsene i loven vil kun gjelde for utvalget som er oppnevnt av Kongen i statsråd den 24. april 2009 og frem til det leverer sin sluttrapport. Begrunnelsen for at departementet velger å gjøre bestemmelsene i loven midlertidige er at de ikke har noen funksjon etter utvalgets arbeid er slutført.

Imidlertid vil departementet vil foreslå at bestemmelsen om taushetsplikt i § 4 og bestemmelsen om selvinkriminering i § 5 skal gjelde på ubestemt tid. Begrunnelsen for dette er at det vernet disse bestemmelsene gir de berørte personer ikke opphører ved slutføring av utvalgets arbeid. Bestemmelsen om vern mot selvinkriminering får mest sannsynlig sin anvendelse og verdi først etter at utvalget har slutført arbeidet og avlagt sin rapport.

11 Lovtekniske spørsmål

11.1 Forslag i høringsnotatet

Regjeringen oppnevnte den 04.05.07 et utvalg som skulle vurdere endringer i regelverket for ad hoc granskingskommisjoner oppnevnt av det offentlige. Utvalget ble oppnevnt som følge av at det har vært et behov for klargjøring av og nærmere veiledning om viktige spørsmål ved offentlig oppnevnte granskingskommisjoner, herunder spørsmål om granskingskommisjoners sammensetning, rettigheter og plikter for eventuelle parter, vitner og andre berørte, granskingskommisjoners tilgang til opplysninger mv.

Granskingskommisjonsutvalget leverte 4. mai 2009 sin utredning NOU 2009: 9 Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner. Utvalget foreslår en ny lov med generelle regler om oppnevning av og saksbehandling i offentlige undersøkelsesutvalg. Dette forslaget vil ikke ha betydning for det utvalget regjeringen allerede har oppnevnt for å undersøke mulig svikt i systemer og forløp knyttet til mennesker med kjent psykisk lidelse og som har tatt liv, men vil ha betydning for de lovtekniske valg som er gjort i proposisjonen her, bl.a. når det gjelder plassering og varighet av lovbestemmelsene.

Utvalget som er oppnevnt av Kongen i statsråd den 24. april 2009 skal ifølge sitt mandat gjennomgå hendelser hvor gjerningspersonen har hatt kjent psykisk lidelse og har tatt liv. Et av hovedmålene er at utvalget skal gi råd til departementet for hvordan man kan unngå slike hendelser i fremtiden. Departementet foreslo derfor i høringsnotatet å plassere de nye lovbestemmelsene i eget kapittel i lov 2. juli nr. 62 Lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernloven) under nytt kapittel 6 a.

11.2 Høringsinstansenes syn

Norsk Psykologforening er skeptiske til at lovbestemmelsene tas inn i psykisk helsevernloven. Det uttales at

«Det er allerede mange som stiller spørsmål ved i hvor stor grad denne loven krenker perso-

ner med psykiske lidelser gjennom å være en egen særlov. Det å belaste denne loven med ytterligere bestemmelser som kan virke krenkende, er betenkelig.»

Den norske legeforening gir også uttrykk for stor skepsis, og uttaler at

«Etter legeforeningens oppfatning er det svært uheldig å regulere dette som et eget kapittel i psykisk helsevernloven. Det er et dilemma at psykisk helsevern i dag i så stor grad er en lov om tvangsbruk. Den type regulering som her foreslås vil ytterligere forsterke bildet av at psykiske helsevernet befatter seg med personer som er farlige for samfunnet – og hvor det er nødvendig med særskilte inngrepshjemler.»

Legeforeningen er av den oppfatning at begrunnelsen departementet har gitt for sitt lovtekniske valg ikke er tilstrekkelig god, og at nettopp midlertidigheten av lovforslaget tilsier regulering i egen lov.

Helsedirektoratet stiller også spørsmål om hvorvidt det er hensiktsmessig å plassere lovbestemmelsene i psykisk helsevernloven. De kommer med noen alternative løsninger. Det uttales at

«Ett alternativ kunne enten være å ta inn egne bestemmelser i de lover som er aktuelle for det respektive området. Dette ville blant annet føre til at aktuelle unntak fra taushetsplikten ble bedre samlet i det regelverket som gjelder for de ulike yrkesgrupper. Et annet alternativ ville være å gi en egen lov, selv om dette ikke ville føre til mindre stigmatisering av mennesker med psykiske lidelser som sådan.»

Norsk Psykiatrisk forening støtter departementet forslag i høringsnotatet om at de nye lovbestemmelsene plasseres i psykisk helsevernloven.

11.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet er for så vidt enig i Norsk Psykologforening, Den norske legeforening og Helsedirektoratet sine betraktninger rundt valg av plassering av de nye lovbestemmelsene og deres bekymring

for stigmatisering av denne gruppen av personer. Departementet mener likevel at dette ikke er en god begrunnelse for å foreslå en egen lov for det oppnevnte utvalget, da dette ikke fremstår som en betydelig bedre løsning for den nevnte gruppen enn å regulere dette i psykisk helsevernloven. Som Helsedirektoratet påpeker vil ikke en egen særlov føre til mindre stigmatisering av mennesker med psykiske lidelser som sådan, en oppfatning som departementet deler.

Departementet mener videre at det i utgangspunktet ikke er heldig å opprette en særlov for et undersøkelsesutvalg før det er besluttet hvordan Granskingskommisjonsutvalgets forslag i NOU 2009: 9 Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner skal følges opp.

Når departementet likevel har besluttet å opprette en egen lov er det på bakgrunn av lovtekniske betraktninger. De fleste lovbestemmelsene som er foreslått skal være av midlertidig karakter. Likevel er noen bestemmelser av en slik art at de må gjelde på ubestemt tid. Dette av hensyn til de personer som blir berørt av lovforslaget, se kapittel 10.3. Det vil ikke være hensiktsmessig å ha et eget kapittel i psykisk helsevernloven, hvor man etter en tid vil stå igjen med noen bestemmelser som uten de andre bestemmelsene vil være svært vanskelig å forstå i sammenheng med resten av loven. På bakgrunn av dette vil departementet foreslå en egen lov om forklaringsplikt, taushetsplikt mv. for utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv.

12 Endringer i helsepersonelloven og helseforskningsloven

Forslaget til endringene i helsepersonelloven, jf. punkt 12.1.2 nedenfor, ble sendt på høring sammen med forslag til etablering av et nasjonalt register over hjerte- kar lidelser og forslag til endring av taushetspliktsbestemmelser i helsepersonelloven, jf. brev fra departementet 13. februar 2009.

Departementet foreslår at høringsbrevets forslag om delegasjon av myndighet etter helsepersonelloven § 29 til den regionale komiteen for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk følges opp i herværende proposisjon.

I tillegg foreslås det endringer i helseforskningsloven slik at en feil lovhenviisning i lovens § 53 kan bli rettet opp.

12.1 Delegasjon av myndighet etter helsepersonelloven § 29 til den regionale komiteen for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk

12.1.1 Gjeldende rett

Helsepersonelloven

Helsepersonellovens hovedregel om taushetsplikt følger av § 21 hvor det heter:

«Helsepersonell skal hindre at andre får adgang eller kjennskap til opplysninger om folks legems- eller sykdomsforhold eller andre personlige forhold som de får vite om i egenskap av å være helsepersonell.»

Det følger av ordlyden i bestemmelsen at taushetsplikt ikke bare er en plikt til å tie, men også en plikt til å hindre at andre får tilgang til taushetsbelagte opplysninger. Bestemmelsen innebærer at taushetsbelagte opplysninger bare kan gis eller leveres til andre når det i lov, eller i medhold av lov, uttrykkelig er fastsatt eller klart forutsatt at taushetsplikt ikke skal gjelde.

Helsepersonelloven § 29 første ledd gir adgang til å dispensere fra taushetsplikt i forbindelse med forskning. Bestemmelsen lyder:

«Departementet kan bestemme at opplysninger kan eller skal gis til bruk i forskning, og at det kan skje uten hinder av taushetsplikt etter § 21. Til slikt vedtak kan knyttes vilkår. Reglene om taushetsplikt gjelder tilsvarende for den som mottar opplysningene.»

Det fremgår av merknader til bestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 13 (1998–1999) Om lov om helsepersonell m.v. at begrepene medisinsk og odontologisk forskning, som tidligere ble brukt i legeloven og tannlegeloven, er erstattet med begrepet forskning, for å unngå en utilsiktet innsnevring av virkeområdet. Departementets myndighet til å bestemme at opplysninger kan eller skal gis til bruk i forskning er delegert til Helsedirektoratet, jf. brev 2. mars 2005.

Helseforskningsloven

Helseforskningsloven gjelder for medisinsk og helsefaglig forskning på mennesker, humant biologisk materiale og helseopplysninger. Loven gjelder også for pilotstudier og utprøvende behandling. (Loven ble kunngjort 20. juni 2008 og det tas sikte på at loven kan tre i kraft medio 2009.)

Lovens hovedregel er at det kreves samtykke fra deltakerne i medisinsk og helsefaglig forskning, jf. helseforskningsloven § 13. Hovedregelen om samtykke omfatter også bruk av taushetsbelagte opplysninger til forskning. Bestemmelser som kan gi dispensasjon fra taushetsplikt er inntatt i loven § 28 (adgang til bruk av biologisk materiale i helsetjenesten til forskning) og § 35 (adgang til bruk av helseopplysninger som er innsamlet i helsetjenesten til forskning.) Helseforskningsloven § 35 første ledd lyder:

«Den regionale komiteen for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk kan bestemme at helseopplysninger kan eller skal gis fra helsepersonell til bruk i forskning, og at det kan skje uten hinder av taushetsplikt. Det samme gjelder opplysninger innsamlet i helsetjenesten. Dette kan bare skje dersom slik forskning er av vesentlig interesse for samfunnet og hensynet til deltakernes velferd og integritet er ivaretatt. Den regionale komiteen for medisinsk og helsefaglig

forskningsetikk kan sette vilkår for bruken. Reglene om taushetsplikt etter § 7 gjelder tilsvarende for den som mottar opplysningene.»

Det følger av helseforskningsloven § 7 at enhver som får tilgang til helseopplysninger og andre personopplysninger som blir behandlet i et forskningsprosjekt skal hindre at andre får kjennskap til opplysningene.

12.1.2 Forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at det gis en klar lovhjemmel slik at den myndighet departementet har til å fatte vedtak om dispensasjon fra taushetsplikt til forskning etter helsepersonelloven § 29, kan delegeres til den regionale komiteen for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk (REK). Det ble foreslått at delegasjonshjemmelen ble innført som nytt annet ledd i helsepersonelloven § 29 og at nåværende annet og tredje ledd flyttes til henholdsvis tredje og fjerde ledd.

Som begrunnelse for forslaget viste departementet til følgende uttalelse i Ot.prp. nr. 74 (2006–2007) Om lov om medisinsk og helsefaglig forskning:

«Dersom noen ønsker taushetsbelagte opplysninger til bruk i medisinsk eller helsefaglig forskning, og samtykke fra den opplysningene gjelder ikke kan innhentes, er det dispensasjonshjemmelen i helseforskningsloven som må benyttes. Dersom de taushetsbelagte opplysningene skal benyttes til en annen type forskning enn medisinsk og helsefaglig, er det helsepersonellovens bestemmelser som kommer til anvendelse. Av hensyn til et helhetlig system, foreslår departementet å overføre til REK den kompetansen Sosial- og helsedirektoratet har til å gi dispensasjon fra taushetsplikten etter helsepersonelloven § 29. Søknadene etter helsepersonelloven vil som nevnt gjelde andre type forskning enn medisinsk og helsefaglig forskning. Her vil de vurderingene REK foretar ved vurderingen etter helseforskningsloven ha overføringsverdi, men det vil kunne komme opp spørsmål som er særegne for den typen forskning det gjelder, og som REK ikke har spesiell kjennskap til. REK bør derfor rådføre seg med den aktuelle nasjonale komiteen for forskningsetikk ved behov.»

12.1.3 Høringsinstansenes syn

11 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. Fem høringsinstanser uttaler at de kan slutte seg til forslaget, er enig i eller støtter forslaget. Disse er Kunnskapsdepartementet, Helse Midt Norge RHF,

Norsk Sykepleierforbund, Universitetet i Bergen (REK Vest) og Universitetet i Oslo, Det medisinske fakultet. Bare en høringsinstans (Biotechnologinemnda) uttaler at de ikke støtter forslaget. De øvrige høringsinstansene som har uttalt seg har kun mindre merknader til forslaget, uten at det går klart frem om de støtter det.

Kompetansesenter for IT i helse- og omsorgssektoren AS (KITH) uttaler at de ser på forslaget som en naturlig konsekvens av bestemmelsene i helseforskningsloven. KITH vil imidlertid påpeke at de også her mener at pasienten burde ha en rett til å reservere seg mot at personidentifiserbare opplysninger blir benyttet til forskning.

Helse Nord RHF uttaler at de ikke har merknader, utover at det må tilstrebes et mest mulig samordnet regelverk.

Kunnskapsdepartementet viser innledningsvis til den nye bestemmelsen i helseforskningsloven § 35, jf. departementets omtale av høringsforslaget ovenfor. Videre uttales:

«Den foreslåtte endringen i helsepersonelloven § 29 annet ledd, der det fastslås at denne myndigheten kan delegeres til REK, er en oppfølging av dette. KD påpeker at REKs primære arbeidsfelt er medisinsk og helsefaglig forskning, og at en slik delegasjonsadgang til REK innebærer en utvidelse av REKs arbeidsfelt. KD har likevel forståelse for at dette er en naturlig følge av at REK er gitt mer myndighet etter helseforskningsloven, og en viktig endring for rendyrking av prinsippet om én postkasse.»

Enn videre uttales:

«HOD foreslår at REK skal håndtere dispensasjonssøknader for bruk av helseopplysninger til andre formål enn medisinsk og helsefaglig forskning innenfor bevilgningen for å ivareta REKs ansvar etter helseforskningsloven. KD kan slutte seg til dette hva gjelder søknader som behandles med delegert myndighet etter helsepersonelloven § 29 da behandlingen av slike søknader har nær tilknytning til REKs nåværende oppgaver.»

Den nasjonale forskningsetiske komité for medisin og helsefag (NEM) uttaler:

«NEM stiller seg litt undrende til at departementet ikke har/kan skaffe seg oversikt over omfanget av forskningsprosjekter som gjelder annen forskning enn medisinsk og helsefaglig forskning og hvor man behandler søknader om dispensasjon. NEM er ikke enig i departementets vurdering av at det antatt bare er «et lite fåtall» saker som vil måtte behandles av REK. Tvert i mot er det grunn til å tro at saksfeltet er økende. Dette gjelder både kvalitetssikrings-

prosjekter og annen type forskning enn medisinsk og helsefaglig som gjør bruk av helseopplysninger. Uansett mener komiteen at forslaget vil ha konsekvenser både av administrativ og økonomisk art. De forskningsetiske komiteene er allerede under sterkt tidspress, og en utvidelse av arbeidsoppgaver vil måtte følges opp av økte ressurser og bevilgninger.»

Bioteknologinemnda støtter ikke forslaget om at departementet skal ha adgang til å delegere søknader om dispensasjon fra taushetsplikt til REK for annen type forskning enn medisinsk og helsefaglig forskning. Nemnda uttaler at REK ikke er satt sammen til å vurdere forskningsprosjekter som ikke er medisinske eller helsefaglige.

12.1.4 Departementets vurderinger og forslag

Ved ikrafttredelse av helseforskningsloven er det den regionale komiteen for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk (REK) som har myndighet til å treffe vedtak om at helseopplysninger kan brukes til forskning uten hensyn til taushetsplikt. Bruk av helseopplysninger innsamlet i helsetjenesten som skal brukes til annen type forskning enn medisinsk og helsefaglig forskning, vil fremdeles følge av helsepersonelloven § 29. Myndigheten til å gi dispensasjon fra taushetsplikt etter helsepersonelloven § 29 vil ligge hos Helsedirektoratet etter delegasjon fra departementet.

Som det fremgår av punkt 12.1.2 foreslo departementet i Ot.prp. nr. 74 (2006–2007) Om lov om medisinsk og helsefaglig forskning, av hensyn til et helhetlig system, å overføre til REK den kompetanse Helsedirektoratet (daværende Sosial- og helsedirektoratet) har til å gi dispensasjon fra taushetsplikt etter helsepersonelloven § 29. Forslaget ble imidlertid ikke fulgt opp ved lovforankring.

Som hovedregel har departementene en alminnelig delegasjonsadgang til underordnede organer. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om det er adgang til å delegere myndighet til organer som ikke er underlagt departementet. I Forvaltningsrett (Torstein Eckhoff og Eivind Smith, 7. utgave 2003) uttales blant annet

«Stor betydning for tolkningen har det derimot om det er kompetanse til å treffe individuelle avgjørelser eller gi generelle bestemmelser som er lagt til Regjeringen (eller departementet). I førstnevnte tilfelle er det som regel vanskelig å finne holdepunkter for at den skal kunne delegeres til noen som Regjeringen (departementet) ikke har organisasjons- og instruksjonsmyndighet over».

Videre uttales:

«Fullt så betenkelig er ikke delegasjon til organer som er underordnet et annet departement. Men hvis det ikke dreier seg om organer som får oppdrag fra flere departementer (for eksempel fylkesmannen), må det kreves forholdsvis klare holdepunkter for å anta at det er adgang til dette».

Departementet vil vise til at REK er et faglig, uavhengig, statlig organ, opprettet av og med mandat fra Kunnskapsdepartementet. Komiteens vedtak kan påklages til Den nasjonale forskningsetiske komité for medisin og helsefag (NEM). NEMs avgjørelse er endelig og kan ikke påklages videre, jf. forskningsetikkloven § 4.

Etter departementets vurdering følger det av ovennevnte at departementets adgang til å delegere myndighet etter helsepersonelloven § 29 til den regionale forskningsetiske komiteen for medisinsk og helsefaglig forskning kan synes tvilsom. På denne bakgrunn foreslår departementet at det gis en klar lovhjemmel slik at den myndighet departementet har til å fatte vedtak om dispensasjon fra taushetsplikt til forskning etter helsepersonelloven § 29, kan delegeres til REK. Det vises til Ot.prp. nr. 74 (2006–2007) Om lov om medisinsk og helsefaglig forskning. Departementet foreslår at forslaget i høringsnotatet følges opp som foreslått.

12.2 Retting av feil lovhenvi­sing i helseforskningsloven § 53

12.2.1 Gjeldende rett

Lagtinget fattet 5. juni 2008 vedtak om lov om medisinsk og helsefaglig forskning (helseforskningsloven). Lovvedtaket ble gjort etter forslag i Ot.prp. nr. 74 (2006–2007), fremmet for Stortinget 28. september 2007, og Innst. O. nr. 55 (2007–2008) fra Stortingets helse- og omsorgskomite. Ved kongelig resolusjon av 20. juni 2008 ble loven sanksjonert, jf. Grunnloven § 77. Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer, jf. lovens § 55.

Helse- og omsorgsdepartementet har i etterkant av sanksjoneringen blitt kjent med det som synes å være en feil ved lovvedtaket § 53 første ledd første punktum:

«Statens helsetilsyn og Datatilsynet kan fastsette en løpende tvangsmulkt for hver dag, uke eller måned som går etter utløpet av den fristen som er satt for oppfyl­ling av pålegget etter §§ 50 eller 51, inntil pålegget er oppfylt.»

Bestemmelsen viser til pålegg fra Statens helsetilsyn og Datatilsynet etter helseforskningsloven §§

50 eller 51. Statens helsetilsyns og Datatilsynets kompetanse til å gi pålegg om retting og stansing mv. er imidlertid hjemlet i henholdsvis § 51 og § 52. Lovens § 50 omhandler erstatning.

12.2.2 Departementets vurderinger og forslag

Ut fra sammenhengen synes det ikke å gi mening at § 53 første ledd første punktum skal henvise til §

50 om erstatning. På denne bakgrunn legger departementet til grunn at det skyldes en inkurie at helseforskningsloven § 53 om tvangsmulkt viser til §§ 50 og 51, og ikke til §§ 51 og 52.

Under henvisning til ovenstående foreslår departementet å endre helseforskningsloven § 53 første ledd første punktum slik at bestemmelsen henviser til lovens §§ 51 og 52 om henholdsvis Statens helsetilsyns og Datatilsynets kompetanse til å gi pålegg om retting og stansing mv.

13 Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene

Det antas at lovforslaget vil innebære økonomiske konsekvenser av liten betydning. Det kan tenkes at domstolene vil få merarbeid og derved økte kostnader, som følge av at utvalget har anledning til å begjære bevisopptak etter domstolsloven § 43.

Domstolsadministrasjonen (DA) uttaler i sin høringsuttalelse at

«Selv om mindre tingretter i regelen vil være mer sårbar enn større tingretter, er DA av den oppfatning av at det per i dag ikke er grunn til å tro at utvalgets arbeid vil medføre et så stort antall bevisopptak at dette krever økonomiske eller administrative tilpasninger i domstolene. Vi vil imidlertid understreke at dersom det i utvalgets arbeid viser seg at mindre domstoler vil få et større antall bevisopptak, bør dette formidles til domstolen og DA så tidlig som mulig slik at dette kan forberedes ved domstolen.»

De administrative konsekvenser blir beskjedne, og vil kun bestå av noe arbeid for den enkelte behandler i forbindelse med å finne frem og viderebringe opplysningene til utvalget.

Med hensyn til de to øvrige lovendringsforslagene i herværende proposisjon antar departementet at de økonomiske og administrative konsekvensene vil bli beskjedne. Departementet antar at det er et fåtall saker som ved en eventuell delegasjon av myndighet etter helsepersonelloven § 29 vil måtte behandles av REK. REK har i 2009 fått bevilget midler for å ivareta ansvaret etter helseforskningsloven. Søknader som ikke gjelder medisinsk og helsefaglig forskning foreslås håndtert innenfor disse rammene. Det vises til Ot.prp. nr 74 (2006–2007) Om lov om medisinsk og helsefaglig forskning (helseforskningsloven).

14 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 1

Formålsbestemmelsen gir uttrykk for bakgrunnen for loven. Det er utvalgets særlige behov for opplysninger som er nødvendige for å kunne utføre arbeidet med å påpeke feil og svikt i systemet, som er retningsgivende for bestemmelsene.

Til § 2

Bestemmelsen er tilnærmet lik jernbaneundersøkelsesloven § 14, luftfartsloven § 12-16 og vegtrafikkloven § 46.

Det fastslås at forklaringsplikten og opplysningsplikten gjelder for «enhver». Med det menes alle personer, privatpersoner og offentlig ansatte, som har vært i befatning med de sakene utvalgene skal gjennomgå og som kan besitte relevant informasjon. Polititjenestemenn, helsepersonell og ansatte i NAV, barnevernet, kommune mv. vil være omfattet av bestemmelsen og følgelig være undergitt forklarings- og opplysningsplikt.

Bestemmelsen fastslår at det gjelder en utvidet forklaringsplikt til utvalget, det vil si at forklaringsplikten gjelder uten hensyn til taushetsplikt som ellers påhviler vedkommende. Opplysninger av enhver art og form som kan være av betydning for utvalgets arbeid skal være omfattet, som for eksempel journalopplysninger. Det vil si at utvalget kan kreve utlevering av dokumenter og lignende som er nødvendig for deres arbeid.

Til § 3

Bestemmelsen lovfester at utvalgets behandling av personopplysninger skal være saklig relevant i henhold til mandatet. Utvalget skal påse at opplysningene som blir innhentet er nødvendige og relevante for formålet. Med andre ord vil mandatet sette rammer for hvilke personopplysninger utvalget kan behandle.

Til § 4

Bestemmelsen tilsvare stort sett taushetspliktbestemmelsene i luftfartsloven § 12-19, jernbaneundersøkelsesloven § 17 og vegtrafikkloven § 48.

Første ledd slår fast at personer som utfører tjeneste eller arbeid for utvalget har taushetsplikt etter forvaltningsloven. Dette er regulert i forvaltningsloven, men er tatt inn i loven av pedagogiske årsaker, og for å gi et mer fullstendig bilde av utvalgets arbeid, se generelle motiver i kapittel 7.

Det er ikke bare personer som er medlem av utvalget som er omfattet av bestemmelsen, men også personer som bistår utvalget som eksperter, sekretærer, konsulenter og lignende. Det er ikke noe krav at vedkommende står i et kontraktsmessig forhold til utvalget, så lenge vedkommende saklig eller faglig sett utfører en oppgave som utgjør en naturlig del av utvalgets arbeid.

I den grad forvaltningsloven selv tillater at opplysningene gis videre, skal det også være tillatt for de som utfører arbeid for undersøkelsesmyndigheten. Praktisk viktig er det at opplysninger som har statistisk from eller som er alminnelig tilgjengelig andre steder kan gis videre, jf. forvaltningsloven § 13 a. Det samme gjelder dersom den som har krav på taushet samtykker.

Forvaltningsloven § 13 b tillater et stykke på vei at opplysninger gis videre til andre personer i samme forvaltningsorgan eller til andre organ. Formålet med lovforslaget tilsier likevel at forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 6 ikke kan gjelde for utvalget. Denne bestemmelsen tillater at opplysninger gis til påtalemyndigheten. En slik mulighet vil stride mot lovforslaget § 5.

Andre ledd gir en videre taushetsplikt for utvalget enn de bestemmelser om taushetsplikt som fremgår av forvaltningsloven. Mottatte opplysninger som er underlagt strengere taushetsplikt enn etter forvaltningslovens regler vil være undergitt like streng taushetsplikt som etter vedkommende særlov. Det typiske eksempelet er leger og annet helsepersonell som har plikt til å forklare seg og gi dokumenter til utvalget. For slike opplysninger skal de strengere taushetspliktbestemmelser også gjelde for medlemmene i utvalget og de som utfører arbeid for utvalget som mottar opplysningene.

Denne delen av bestemmelsen henger nært sammen med at enhver har utvidet forklaringsplikt, jf. lovforslaget § 2. Siden ingen har rett til å nekte å gi opplysninger til utvalget, må loven til gjengjeld

begrense den tillatte bruken av opplysningene. Taushetsplikten utgjør i denne sammenhengen bare en nødvendig del av en helhet av vernebestemmelser.

Tredje ledd går lenger enn første og andre ledd, og undergir utvalget taushetsplikt også om opplysninger som er mottatt av utvalget under pliktige forklaringer etter § 2.

Fjerde ledd er nødvendig for å muliggjøre videreformidling av opplysninger som er undergitt taushetsplikt etter andre og tredje ledd, og som det ikke er noen saklig grunn til å holde skjult. For så vidt gjelder opplysninger som er undergitt taushetsplikt etter første ledd, følger det av forvaltningslovens egne regler, jf. merknadene til første ledd.

I *femte ledd* er det presisert at taushetsplikten gjelder også etter at en person som utfører tjeneste eller arbeid for utvalget har avsluttet sitt arbeid for utvalget. Taushetsplikten for gjelder også etter at utvalget har avsluttet sin virksomhet, både for utvalgets medlemmer og andre som har utført tjeneste eller arbeid for det. Det følger av lovforslaget § 6 at taushetsplikten dertil består ut over virketiden for §§ 1 til 3.

Til § 5

Bestemmelsen gir uttrykk for at opplysninger som er mottatt under forklaring til utvalget ikke kan brukes som bevis i en senere straffesak eller sivil sak. Det er kun opplysninger vedrørende den forklaringspliktige selv som skal avskjæres i en senere straffesak eller sivil sak. Opplysninger som den forklaringspliktige gir mot andre personer, andre institusjoner eller institusjonen vedkommende selv er ansatt i, er ikke omfattet av bestemmelsen.

Departementet vil påpeke at opplysninger gitt under forklaring til utvalget er underlagt taushetsplikt i sin helhet, jf. lovforslaget § 4 tredje ledd. Vernet mot selvinkriminering i Den europeiske menneskerettighetskommisjon nødvendiggjør en slik bestemmelse.

Til § 6

Virketiden for de nye bestemmelsene er tidsbegrenset, i samsvar med at utvalget ikke skal være permanent. Utvalget skal undersøke forhold til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv de siste fem år (fra 1. januar 2004 til 1. mai 2009), og loven skal sikre at utvalget får tilgang til nødvendige opplysninger. Etter at utvalget har sluttført sitt arbeid vil det ikke være behov for lovbestemmelsene.

Taushetsplikten etter § 4 og vernet mot selvinkriminering (§ 5) skal imidlertid gjelde også ut over virketiden for resten av loven. Selvinkrimineringsvernet ville langt på vei bestå uavhengig av sistnevnte bestemmelse, men lovforslaget klargjør blant annet rekkevidden i forhold til sivile saker.

Helse- og omsorgsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om forklaringsplikt, taushetsplikt mv. for utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om forklaringsplikt, taushetsplikt mv. for utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om forklaringsplikt, taushetsplikt mv. for utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv

§ 1 *Formål*

Formålet med loven er å gi utvalg oppnevnt av Kongen i statsråd 24. april 2009 som skal undersøke mulig svikt i systemer og forløp knyttet til mennesker med psykisk lidelse og som har tatt liv, tilgang på opplysninger som er nødvendige for å få utført sitt arbeid i henhold til mandatet.

§ 2 *Forklaringsplikt og opplysningsplikt*

Enhver har på forlangende plikt til uten hinder av taushetsplikt å gi det oppnevnte utvalget de opplysninger som er nødvendige for utvalgets arbeid.

§ 3 *Behandling av sensitive personopplysninger*

Utvalget kan behandle sensitive personopplysninger som er nødvendige og relevante for formålet med utvalgets arbeid uten at det foreligger samtykke fra de personer opplysningene gjelder.

Utvalget trenger ikke konsesjon etter personopplysningsloven kapittel VI.

§ 4 *Taushetsplikt*

Medlemmene av utvalget og enhver som utfører tjeneste eller arbeid for utvalget har taushetsplikt etter reglene i forvaltningsloven av 10. februar 1967 §§ 13 til 13 f.

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

Personer som nevnt i første ledd har taushetsplikt om opplysninger som er fremkommet under forklaring for utvalget etter § 2.

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, dersom opplysningene gis i statistisk form, eller dersom de er alminnelig tilgjengelig andre steder.

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

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

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

§ 6 *Ikrafttredelse mv.*

§§ 1 til 6 trer i kraft straks. § 7 trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer, og de enkelte endringene i andre lover kan settes i kraft til forskjellig tid.

§§ 1 til 3 gjelder til og med 30. juni 2012.

§ 7 *Endringer i andre lover*

1. I lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. skal § 29 lyde:

§ 29 *Opplysninger til forskning mv.*

Departementet kan bestemme at opplysninger kan eller skal gis til bruk i forskning, og at det kan skje uten hinder av taushetsplikt etter § 21. Til slikt vedtak kan knyttes vilkår. Reglene om taushetsplikt etter denne lov gjelder tilsvarende for den som mottar opplysningene.

Departementet kan delegere myndigheten etter første ledd til den regionale komiteen for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om bruk av taushetsbelagte opplysninger i forskning.

Departementet kan i forskrift regulere helsepersonells rett til utlevering og bruk av taushetsbelagte opplysninger til andre formål enn helsehjelp, når pasienten har gitt samtykke. Det gjelder formål som forsikring, kredittinstitusjoner o.l.

Om lov om forklaringsplikt, taushetsplikt mv. for utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv

2. I lov 20. juni 2008 nr. 44 om medisinsk og helsefaglig forskning skal § 53 første ledd første punktum lyde:

ned som går etter utløpet av den fristen som er satt for oppfylling av pålegget etter §§ 51 eller 52, inntil pålegget er oppfylt.

Statens helsetilsyn og Datatilsynet kan fastsette en løpende tvangsmulkt for hver dag, uke eller må-



Trykk: A/S O. Fredr. Arnesen. Mai 2009