

BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENTET
Postboks 8036 DEP
0030 OSLO

Deres referanse
24/1516

Vår referanse
24/01494-2

Dato
28.06.2024

Hørings svar - Forslag til endringer i barnevernloven mv. (kvalitetsreform)

Datatilsynet viser til Barne- og familiedepartementets høringsbrev av 8. april 2024 angående forslag til endringer i barnevernloven mv.

1. Datatilsynets hørings svar oppsummert

- Vi ønsker tydeligere regulering av innsyn i digital kommunikasjon
- Vi oppfordrer til klarere aldersgrenser for når barn skal kunne ivareta sine rettigheter i personvernregelverket
- Opprettelse av et nasjonalt barnevernregister er et inngrep i personvernet
- De registrertes rettigheter må ivaretas på en bedre måte i registeret

2. Overordnet om høringsnotatet

Forslagene i høringsnotatet omfatter lovforslagene i forbindelse med regjeringens kvalitetsreform i barnevernet. Formålet med de foreslåtte endringene er å møte de viktigste utfordringene i barnevernsektoren.

Høringsnotatet er omfattende med en rekke forslag til lovendringer, samt forslag til forskrift om behandling av personopplysninger i det nasjonale barnevernregisteret.

Forslagene til endringer som får betydning for personvernet er blant annet innsyn i barnets kommunikasjon og etablering av et nasjonalt barnevernregister.

Datatilsynet vil kort kommentere forslag om endring til 12 års aldersgrense for partsrettigheter, jf. forslaget § 12-3, tydeliggjøring av regelverk og krav til vurderinger i barnevernloven. Vi mener dette også har relevans for hva som kan inkluderes i et nasjonalt barnevernregister. Vårt hørings svar vi i hovedsak gjelde forslaget til å opprette og bruk av et nasjonalt barnevernregister § 13-7, samt regulering av digital kommunikasjon, § 10-3 og § 10-9.

3. Datatilsynets høringsvar

3.1. Endre rettighetsalder fra 15 år til 12 år

Departementet ber eksplisitt om høringsinstansenes syn på to alternative forslag for endring av rettighetsalder, eventuelt andre tiltak for å sette barnevernet i bedre stand til å realisere barnets rett til medvirkning.

Datatilsynet støtter klare regler for hvordan barnet selv kan ivareta sentrale partsrettigheter etter forvaltningsloven. Vi mener at det vil være hensiktsmessig å samtidig drøfte barns ivaretagelse av rettigheter etter personvernregelverket, begrunnet i at det er flere paralleller til de forvaltningsrettslige rettighetene. Barn på barneverninstitusjon bør få god og tilpasset informasjon om sine rettigheter etter personvernregelverket, herunder retten til innsyn i egne opplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 15, jf. personopplysningsloven § 16. Til sammenligning vil vurderingen av barnets modenhet i forbindelse med partsrettigheter være tilsvarende i vurderinger av om barnet kan få innsyn i egne personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 15, jf. personopplysningsloven § 16.

Unntaksbestemmelsen som er gitt i personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav c, angir at det kan gjøres unntak fra retten til innsyn der «det må anses utilrådelig at den registrerte får kjennskap til av hensyn til vedkommende helse eller forholdet til personer som står vedkommende nær». Dette er et svært skjønnsmessig unntak, og det er behov for klarere regler for når det skal kunne anvendes og hvilke hensyn en vurdering bør ivareta.

Datatilsynet er opptatt av at innsynsretten etter personvernforordningen artikkel 15 ikke utilsiktet begrenses, og mener det hadde vært fordelaktig å tydeliggjøre når barn under barnevernets omsorg skal kunne benytte rettigheten selvstendig. Klarere regler rundt modenhet og alder vil gjøre det enklere for de ulike behandlingsansvarlige å vurdere når innsyn skal gis.

Innsyn vil kunne bidra sikre at beslutninger tas på korrekte og oppdaterte opplysninger og det vil skape åpenhet og tillitt. Det vil også gjøre det mulig for barnet å kreve andre personvernrettigheter, som retting, sletting og sperring, jf. personvernforordningen artikkel 16, 17 og 18.

For å sikre barnets rett til medvirkning oppfordrer vi departementet til å tydeliggjøre når og hvordan barn skal kunne ivareta egne personvernrettigheter, herunder retten til informasjon, hvem som eventuelt ivaretar deres personverninteresser og hvordan skjønnspregede unntak fra innsynsretten skal vurderes.

3.2. Tydeliggjøring av regelverket og krav til vurderinger

Lovforslagene åpner for en rekke skjønsvurderinger, for eksempel å angi foreldrenes utviklingsbehov, jf. § 14-20. Et annet eksempel er vurderinger av endring av botiltak. Høringsnotatet kapittel 10 omhandler alle vurderinger som skal foretas i forbindelse med slike endringer.

Felles for disse er at det er mye dokumentasjon og vurderinger som må innhentes, lagres og behandles.

Dette kan omfatte opplysninger som er beskyttelsesverdige fordi de kan være svært inngrepene. Behandlingen av slike opplysninger krever en særskilt bevissthet og strenge krav til tekniske og organisatoriske tiltak for personopplysningsikkerheten, jf. personvernforordningen artikkel 32. Vi oppfordrer departementet til å stille ytterligere krav til informasjonssikkerhet, herunder krav til tilgangsstyring, logging og etterkontroll. Det bør også vurderes tilleggskrav til sperring eller sletting av visse type opplysninger eller vurderinger.

3.3. Digital beskyttelse og innsyn i barnets kommunikasjon

Begrensning av digital kommunikasjon

Høringsnotatet kapittel 8 omhandler barnevernsinstitusjoners rettigheter og bruk av tvang. I barnevernsloven § 10-2 fjerde ledd framgår det at institusjonen ikke kan føre kontroll med barnets korrespondanse. Dette inkluderer digital korrespondanse. En av utfordringene det vises til i høringsnotatet kapittel 8 er at digitale kommunikasjonsmidler, spesielt mobiltelefon og sosiale medier blir benyttet i forbindelse med selvskading, kjøp og salg av seksuelle tjenester, omsetning av rusmidler m.m.

I kapittel 8.4.8 drøfter departementet behovet for bedre digital beskyttelse overfor barn som bor på institusjon, og foreslår å lovfeste at institusjonen på visse vilkår kan treffe vedtak om innsyn i barnets kommunikasjon. For å styrke barnets rettsikkerhet foreslår departementet også egne bestemmelser som skal bidra til at både institusjonen og statsforvalter kan vurdere forholdsmessighet og nødvendighet i lys av totaliteten av begrensninger og inngrep overfor det enkelte barn, se kapittel 8.4.9.

Departementet viser til at en institusjon på samme måte som foreldre skal legge til rette for at barn skal få større frihet og økt medbestemmelse i takt med barnets alder og modenhet, jf. barneloven § 31 og § 33.

Datatilsynets oppfatning er at det vil det være vanskelig å sammenligne en institusjon og foreldre når det gjelder regulering av sosiale medier og mobiltelefon. I begge situasjoner vil det være behov for forholdsmessighetsvurderinger, men i barneverninstitusjoner vil dette kunne oppleves som et større inngrep.

Inngrep i barnets digitale kommunikasjon vil være et inngrep i barnets rett til privatliv, jf. EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102. Slike inngrep krever hjemmel i lov, og inngrepet må være nødvendig og forholdsmessig. Inngrepet vil også kunne reguleres av personvernregelverket.

Datatilsynet anser det positivt at departementet har forsøkt å lage tydelige rammer for når barneverninstitusjonen kan sette begrensninger for digital kommunikasjon og bruk av sosiale medier, jf. forslaget til ordlyd i § 10-3. Det er også positivt at høringsnotatet viser til nyanser i tiltakene, f.eks. skal det vurderes avstenging av internett på visse tidsrom fremfor inndragelse av mobiltelefon m.v. Vi mener samtidig at lovbestemmelsen er noe vag. En mobiltelefon

inneholder svært mye personlig informasjon, det er dermed særlig inngripende å inndra denne. Datatilsynet mener et slikt inngrep bør reguleres nærmere i regelverket. Det bør være tydeligere regler for når et slikt tiltak kan iverksettes, om det kan iverksettes for barn i alle aldre og på alle tidspunkt av døgnet osv. Forslaget til § 10-3 siste ledd åpner for at departementet kan gi forskrift. Vi mener en slik forskrift med f.eks. alders- og tidsbegrensninger bør etableres samtidig med en eventuell lovhjemmel.

Innsyn i barnets kommunikasjon

Departementet foreslår i tillegg å regulere muligheten for innsyn i barnets kommunikasjon, jf. ny § 10-9. Forslaget åpner opp for at en institusjon kan kreve innsyn i elektroniske kommunikasjonsmidler, f.eks. barnets mobiltelefon.

Dette utgjør et klart inngrep i den personlige integritet, herunder personvernet, og krever utvilsomt hjemmel i lov. Dette er fremhevet i forslaget. Det er derfor inntatt en rekke vilkår som må være oppfylt forut for innsyn. Det må være «begrunnet mistanke om at barnet utsettes for fare eller skade ved bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler» I slike tilfeller «kan institusjonen kreve innsyn i barnets kommunikasjon og aktivitet». Ny § 10-9 andre ledd inneholder krav til nødvendighet og forholdsmessighetsvurderinger. Det skal treffes vedtak fra institusjonens leder, jf. § 10-9 tredje ledd, som skal vurderes fortløpende.

Datatilsynet mener likevel at bestemmelsen er noe vag. Vi savner informasjon om hvordan et slikt innsyn skal skje, om det kan foretas for barn i aldre, eller om det er noen maksimumsgrense på alder for når det kan kreves innsyn. Hvordan innsynet prosessuelt skal gjennomføres er heller ikke klart for Datatilsynet, for eksempel om barnet eller en representant kan være til stede under innsynet o.l. Vi anbefaler derfor at departementet gir nærmere bestemmelser om når og hvordan slikt innsyn kan gjennomføres.

3.4. Nasjonalt barnevernregister

Departementet ønsker å etablere et personidentifiserbart nasjonalt barnevernregister, for å sikre et godt kunnskapsgrunnlag om barnevernet, jf. ny § 13-7 og kapittel 14 i høringsnotatet. Datatilsynet anser dette som et klart inngrep i personvernet. Vi har merknader knyttet til omfanget av opplysninger som skal kunne registreres, fraværet av de registrertes rettigheter og adgangen til å tilgjengeliggjøre direkte personidentifiserbare opplysninger.

Datatilsynet mener inngrepet slik det er foreslått i høringsnotatet ikke er forholdsmessig. Det er Stortinget som skal beslutte om forslaget til ny § 13-7 kan gjennomføres i norsk rett. Stortinget kan velge å avvise forslaget, å stille ytterligere vilkår ved etablering av et nasjonalt barnevernregister eller å godkjenne forslaget.

3.4.1. Inngrep i personvernet

Opprettelse av et personidentifiserbart nasjonalt barnevernregister er et inngrep i personvernet til barn og familier som er i kontakt med eller mottar tjenester fra barnevernet. Inngrepet gjelder for personer i en utfordrende og sårbar situasjon. Det skal registreres sensitive opplysninger om barn som ikke nødvendigvis har trygge voksne å forholde seg til, eller til å

ivareta dem. Formål og nytteverdien av registeret, samt ivaretagelsen av nødvendige garantier blir derfor viktig for å kunne forsvare et slikt inngrep i personvernet.

For at et slikt inngrep skal være lovlig, må det foreligge et rettslig grunnlag etter personvernforordningen artikkel 6. Behandling av særlige kategorier av opplysninger, som f.eks. helseopplysninger, er i utgangspunktet forbudt, jf. personvernforordningen artikkel 9 nr. 1. For å behandle slike opplysninger må det foreligge et unntak etter personvernforordningen artikkel 9 nr. 2. Personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser krever også særskilte begrensninger etter personvernforordningen artikkel 10.

Datatilsynet oppfatter at et nasjonalt barnevernregister skal være personidentifiserbart og vil kunne inneholde svært sensitive opplysninger, både av særlige kategorier opplysninger og lovovertrедelse. Kravene i personvernforordningen artikkel 6, 9 og 10 må kunne oppfylles, for at et slikt inngrep skal kunne bli lovlig.

3.4.2. Hjemmel i lov som supplerende rettslig grunnlag

Rettslig grunnlag

Opprettelsen av et nasjonalt barnevernregister vil innebære behandling av personopplysninger og krever et rettslig grunnlag etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav a-f. Personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e er de mest relevante bestemmelsene for offentlige myndigheters behandling av personopplysninger om innbyggerne.

Personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 stiller krav til at det foreligger et supplerende rettslig grunnlag for behandlingen. Artikkel 6 nr. 3 stiller også enkelte krav til det supplerende rettsgrunnlaget. Det stilles krav til formålet med inngrepet, som må være nødvendig for å utøve en oppgave i allmenhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt. Bestemmelsen legger opp til at det rettslige grunnlaget kan inneholde flere særlige bestemmelser for å tilpasses anvendelsen i personvernforordningen. Det er et krav om at det rettslige grunnlaget skal stå i «et rimelig forhold til det berettigede målet som søkes nådd». Det legges opp til en forholdsmessighetsvurdering der inngrepet i personvernet må stå i forhold til den samfunnsmessige nytteverdien. Fortalepunkt 41 til personvernforordningen angir at det supplerende rettsgrunnlaget ikke trenger å være i lovsform, men det bør være tydelig og presist og anvendelsen bør være forutsigbar. Vi mener registerets formål og omfang skulle vært enda tydeligere og presist angitt for å sikre en forutsigbar anvendelse.

Lov og forskrift

Departementet har foreslått å etablere og regulere et nasjonalt barnevernregister i § 13-7 med påfølgende forskrift. Lovbestemmelsen og forskriften vil utgjøre det supplerende rettsgrunnlaget for et nasjonalt barnevernregister, jf. høringsnotatet pkt. 14.3.2.2 siste avsnitt.

Forslaget til ny lovbestemmelse, siste ledd, åpner for at departementet i forskrift kan gi nærmere bestemmelser om registeret. Forslaget til forskrift er på høring samtidig som lovbestemmelsen. Dette anser Datatilsynet som en viktig forutsetning for å kunne vurdere opprettelsen av et nasjonalt barnevernregister.

Vi mener reguleringen av formålet burde vært tydeligere, mer presis og at opplysningene som skal behandles burde fremkommet tydeligere. Vi er bekymret over fraværet av de registrertes rettigheter i registeret og mener dette ikke står i «et rimelig forhold til det berettigede målet som søkes nådd». Vi vil sammenligne kort med annen nasjonal registerlovgivning, gjennomgå formål, innhold og tilgjengeliggjøring nedenfor. De registrertes rettigheter og forholdsmessighetsvurderingen vil vi omtale til slutt i høringssvaret.

3.4.3. Kort om annen registerlovgivning

Norge har flere nasjonale registre, hjemlet i lov, som benyttes til statistikk og analyser. Vi anser folkeregisterloven relevant, for å vise detaljreguleringen og presiseringer rundt omfang av et register. Barnevernregisteret vil inneholde særlige kategorier av opplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 9 og opplysninger om lovovertridelser, jf. artikkel 10. Vi anser dermed regulering av helseregistrene særlig relevant å sammenligne med, hva gjelder krav til personvern. Vi går ikke nærmere inn på politiregisterloven, men denne lovgivningen har også en rekke særbestemmelser med formål å ivareta personvernet til de registrerte gjennom tydelige rammer for registrering og bruk.

Folkeregisteret

Folkeregisteret er regulert i folkeregisterloven. Folkeregisterloven inneholder 13 kapitler, samt en forskrift som regulerer forvaltning og bruk av Folkeregisteret. Folkeregisterloven har detaljert lovregulering av behandling av opplysninger som gjøres i medhold av den. Det foreligger til eksempel en uttømmende liste over hvilke opplysninger som kan registreres, jf. folkeregisterloven § 3-1.

Lovbestemte helseregistre

De nasjonale og lovbestemte personidentifiserbare helseregistrene er regulert i helseregisterloven, som inneholder 6 kapitler.

Formålet med helseregisterloven er todelt. Den skal «fremme helse, forebygge sykdom og skade og gi bedre helse og omsorgstjenester», og samtidig sikre at behandlingen «ivaretar den enkeltes personvern og brukes til individets og samfunnets beste», jf. helseregisterloven § 1. I tillegg til dette overordnede formålet er hvert lovbestemte register regulert av hver sin forskrift med ytterligere presiseringer rundt formålet. Forskriftendringer i de lovbestemte helseregistrene må skje via Kongen i statsråd (Regjeringen) etter vilkårene i helseregisterloven § 8, jf. helseregisterloven § 11. Både helseregisterloven og de påfølgende forskriftene gir de registrerte ytterligere personverngarantier i tillegg til de som følger av personvernforordningen.

3.4.4. Barnevernregisterets formål

Personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b, stiller krav til formålet med behandlingen av personopplysninger. Bestemmelsen fastsetter at personopplysninger kun kan samles inn for «spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke videre behandles på en måte som er uforenlige med disse formålene».

Barnevernregisterets formål fastsettes i forslaget til ny § 13-7. Registeret kan etableres for «utvikle statistikk og analyser om barnevernet», jf. § 13-1 førte ledd. Formålet med registeret er ikke å bistå det enkelte barnet, men å

- «a) frembringe kunnskap om effekten av ulike tiltak i barnevernet, og hvordan disse tiltakene påvirker barn og familier som mottar tjenestene, og
- b) følge med på utviklingen i barnevernstjenesten.»

Det er tatt inn en formålsbegrensing § 13-7 fjerde ledd, hvor det tydeliggjøres at opplysningene ikke skal kunne danne grunnlag for enkeltvedtak eller andre individuelle beslutninger eller tiltak mot den registrerte.

Formålsbestemmelsen inneholder ikke noe om ivaretagelse av de registrertes integritet, etikk eller lignende. Vi mener formålet burde inkludert en begrensing opp mot at behandlingen av opplysningene må gi nytte for barneverntjenesten.

Vi opplever at formålsangivelsen slik den er beskrevet er så vid at det er vanskelig å se hvor grensene går, så lenge bruken har en relevans for barneverntjenesten.

Vi oppfordrer til å avgrense formålet § 13-7 tredje ledd ved å sett inn «kun» og «av barneverntjenesten» på følgende måte:

- «Statistikk og analyser basert på personopplysninger i registeret kan «*kun*» brukes som grunnlag for administrasjon, styring og planlegging «av *barneverntjenesten*», samt ved tilsyn med kommunenes oppfyllelse av plikter etter barnevernsloven.»

Datatilsynets oppfatning er at dette tilsvarer intensjonen med registeret slik den er presentert i forslaget.

3.4.5. Barnevernregisterets innhold

Forslaget til barnevernloven § 13-7 gir rammer for innholdet i et nasjonalt barnevernregister. Det kan inneholde «barnevernsopplysninger på individnivå». Dette inkluderer fødselsnummer eller annet personentydig identifikasjonsnummer. Det gis ikke en legaldefinisjon av hva som ligger i barnevernsopplysninger. Man kan anta at det er opplysninger innsamlet av barnevernet eller opplysninger som barneverntjenesten besitter, noe som gir en viss begrensning. Samtidig innebærer barneverntjenesten informasjon, dokumentasjon og vurderinger fra mange instanser.

Vi oppfatter at det vil bli Bufdir, som i stor grad vurderer hva som er nødvendig å inkludere i registeret. I høringsnotatet pkt. 14.3.3.3 presiseres det at «Opplysningene må enten alene, eller sett i sammenheng med andre opplysninger, ha betydning for arbeidet med å følge opp barneverntjenesten, og frambringe kunnskap om effekt og påvirkning av ulike barnevernstiltak.» Vi oppfatter at behovet for skjønnsvurderinger og dokumentasjon for å treffe ulike beslutninger i barnevernet er stor. Det kan med andre ord være behov for å vurdere mange følsomme personopplysninger for å vurdere «effekten av tiltak, ... hvordan disse tiltakene påvirker barn og familier ... og følge med på utviklingen av barneverntjenesten» jf. § 13-7. Vi oppfatter at rammen for hva som skal kunne registreres i barnevernregisteret etter lovforslaget er vid.

§ 13-7 fjerde ledd gir en begrensning i innholdet ved at «registeret kan kun behandle personopplysninger som er nødvendige for å behandle registerets formål». Dette kan også ses i sammenheng med prinsippet om formålsbegrensning i personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav a. Dette understreker viktigheten av at et formål må være presist og konkret angitt i loven, jf. punkt om formål over.

Kategorier reguleres i forskrift

Forslaget til forskrift § 4 setter krav til innholdet i registeret. I motsetning til folkeregisterloven § 3-1 gir ikke bestemmelsen en klar ramme for hvilke opplysninger som kan registreres. § 4 andre ledd gir en opprømsing av kategorier av opplysninger som kan registreres. Vi oppfatter at det kan registreres opplysninger om barn, men ikke deres foreldre eller saksbehandlere. Videre kan registeret inneholde informasjon om den aktuelle barnevernssaken.

Departementet ønsker ikke å gi en uttømmende liste av kategorier av opplysninger som kan behandles i barnevernregisteret, men nøyer seg med å gi eksempler på kategorier av opplysninger. Med tanke på at opplysningene som registreres kommer fra en gruppe barn som har behov for beskyttelse, mener Datatilsynet en liste bør kunne gis uttømmende. Dette er også i tråd med prinsippet om at personopplysninger skal behandles på en lovlig, rettferdig og åpen måte, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav a. Dersom det er behov for å endre på listen vil det etter departementets forslag være tilstrekkelig med en forskriftsendring.

Fritekstfelt

I høringsnotatet pkt. 14.3.3.3 presiseres det at registeret ikke skal kunne inneholde journaler m.m., men at slike opplysninger skal være basert på forhåndsdefinerte lister (kodeverk) som saksbehandler velger fra. Noen av disse listene har en «annet»-kategori, som åpner for et fritekstfelt. Det betyr at det i tillegg til kodete opplysninger kan komme opplysninger fra fritekstfelt inn i registeret. Datatilsynet har liten innsikt i hva som kan stå i disse fritekstfeltene, men antar at det kan være svært følsomme opplysninger for den det gjelder, for eksempel subjektive vurderinger fra en behandler. Fritekstfelt er etter det Datatilsynet kjenner til ikke vanlig i andre lovbestemte registre. Vi savner en bredere vurdering av behovet for fritekstfelt og personvernrisikoen dette skaper.

Direkte personidentifiserbare opplysninger

Forskriften § 5 definerer direkte personidentifiserbare opplysninger som opplysninger som er tilknyttet fødselsnummer eller annet entydig nasjonalt identifikasjonsnummer. Forskriften setter rammer for når direkte personidentifiserbare opplysninger kan benyttes. Datatilsynet er positive til det det tydeliggjøres når det er behov for å benytte denne typen opplysninger. Vi støtter at graden av personidentifikasjon ikke skal være større enn nødvendig for det aktuelle formålet. Dette er i tråd med dataminimeringsprinsippet i personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav c.

3.4.6. Behandling av personopplysninger

Sammenstilling med andre registre

Direkte personidentifiserbare opplysninger er nødvendige for å kunne sammenstille opplysninger med andre registre. Sammenstilling etter § 9 gjøres av Bufdir og er begrenset til visse registre og fagsystemer. Behovet er begrunnet i høringsnotatet. Vi oppfatter at dette er en relativt begrenset adgang til sammenstilling og at det ikke skal kunne sammenstilles med ytterligere registre. Etter sammenstillingen skal opplysningene ikke lengre være direkte personidentifiserbare.

Utlevering av direkte personidentifiserbare opplysninger

Forslaget til forskrift § 10 åpner opp for å tilgjengeliggjøre eller utlevere direkte personidentifiserbare opplysninger til SSB og til forskning. Datatilsynet vil bemerke at utlevering vil innebære nok et inngrep i personvernet til de registrerte. Vi ser ingen begrensninger i forslaget knyttet til hvilke registre disse dataene skal kunne sammenstilles med av SSB eller forsker.

Datatilsynet er bekymret over at forskere skal kunne få tilgang til direkte personidentifiserbare opplysninger. Vi savner vurderinger rundt muligheten for å pseudonymere opplysningene, f.eks. ved å benytte en sikker tredjepart eller lignende ved behov for sammenstilling. Vi oppfordrer til ytterligere vurderinger og krav i forhold til når det skal være mulig å tilgjengeliggjøre direkte identifiserbare opplysninger, utover kravene som allerede ligger i forvaltningsloven § 13d.

Andre myndigheter kan ha andre hjemler for utlevering, for eksempel innen beredskap eller politiet til å kreve opplysninger. Det er en risiko for at kontrollen med opplysningene vannes ut, når direkte personidentifiserbare personopplysninger kan utleveres. Vi oppfordrer derfor til en tydeliggjøring i loven om at opplysninger ikke kan tilgjengeliggjøres for andre myndigheter. Til sammenligning har helseregisterloven et eget kapittel 3 om taushetsplikt og muligheter for tilgjengeliggjøring. I tillegg regulerer helseregisterloven et eksplisitt forbud mot å utlevere opplysninger til visse aktører, selv om den registrerte samtykker, jf. helseregisterloven § 19 d. Dette er for å beskytte den registrerte mot press på å få denne typen opplysninger.

3.4.7. Krav til loggføring og tilgjengeliggjøring § 12

Det fastsettes et krav i forskriften om at hvem som får utlevert, eller på annen måte, tilgjengeliggjort opplysninger fra registeret skal oppbevares i ti år etter at opplysningene er gjort tilgjengelige. Vi savner en begrunnelse på hvorfor det er landet på ti år.

3.4.8. Informasjonssikkerhet m.m.

Datatilsynet er positive til at det inntas et eget kapittel i forskriften om informasjonssikkerhet i registeret. Vi vurderer at forslaget i realiteten gir få tilleggskrav sett opp mot det som allerede ligger i kravet til internkontroll og informasjonssikkerhet i personvernforordningen artikkel 24 og 32. Vi etterspør dermed tydeligere rammer rundt tilgangsstyring, muligheter for sperring, skjerming m.v.

Vi har forståelse for at det kan være gode grunner til et teknologinøytralt regelverk, samt at det er utfordringer med å bruke begrepet pseudonyme opplysninger. Vi savner likevel en

ytterligere nyansering i vurderingen av behovet for å sikre opplysningene. Forslaget til forskrift nevner krav om kryptering i § 8, men ikke under kapittelet som omhandler informasjonssikkerhet.

3.4.9. Unntak fra den registerets rettigheter etter personvernforordningen

De registrertes personvernrettigheter skal kunne bidra til å ivareta kontrollen over opplysninger som behandles. I forslaget til forskrift kapittel 4 foreslår departementet unntakshjemler for grunnleggende personvernrettigheter etter personvernforordningen kapittel tre, herunder retten til informasjon, innsyn, retting og sletting av egne opplysninger. Departementet mener personvernforordningen artikkel 23 og artikkel 89 er aktuelle som grunnlag for unntaksregulering, jf. høringsnotatet pkt. 14.3.3.7.

Artikkel 89 åpner for å gi visse unntak fra de registrertes rettigheter ved behandling av opplysninger til arkivformål i allmenhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig forskning eller for statistiske formål. Slike begrensinger kan foretas «når en slik begrensing overholder det vesentligste innholdet i de grunnleggende rettighetene og frihetene og er et nødvendig og forholdsmessig tiltak» for å sikre ulike og oppramsede viktige interesser i et demokratisk samfunn, jf. personvernforordningen artikkel 23 nr. 1.

Vi oppfatter at departementet legger uforholdsmessig stor vekt på den allmenne interesse. Etableringen av et nasjonalt barnevernregister med hjemmel i lov, uten å gi de registrerte rettigheter over egne personopplysninger, vil frata de registrerte all kontroll over egne personopplysninger som behandles i registeret. Det må også vektlegges at opplysningene er blitt samlet inn fra barn i en svært sårbar situasjon, og som har behov for hjelp fra barneverntjenesten. Opplysninger kan registreres og deles uten hensyn til den registrertes vilje. Det kan være personopplysninger av særlige kategorier av personopplysninger i henhold til artikkel 9, eller personopplysninger om lovovertridelser i artikkel 10. De registrerte har i liten grad hatt anledning til å rette eller slette disse opplysningene på et tidligere tidspunkt. Vi savner vurderinger om betydningen av å innføre så omfattende unntak fra personvernrettighetene.

Ønsket om å frata de registrerte deres rettigheter etter personvernregelverket henger i liten grad sammen med lovforslagets innledning, om at barn skal ha rett til å bli hørt, rett til medvirkning og ønsker om å skape tillit. Datatilsynet er derfor noe overrasket over forslaget, ettersom det vil, med slike vide unntak, utfordre muligheten for at etablering av et nasjonalt barnevernregister skal kunne anses som forholdsmessig inngrep.

Unntak fra retten til informasjon etter personvernforordningen artikkel 14

Retten til informasjon er en av de registrertes grunnleggende personvernrettigheter, jf. personvernforordningen artikkel 14. Rettigheten henger også sammen med prinsippet om at personopplysninger skal behandles på en lovlig, rettferdig og åpen måte med hensyn til de registrerte, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav a. Dersom ikke den registrerte får informasjon om behandlingen, vil den registrerte vanskelig kunne ivareta sine øvrige personvernrettigheter. Manglende åpenhet fra myndighetenes side kan medføre manglende tillit fra befolkningen.

Departementet finner det klart at forordningen artikkel 14 i alle tilfelle ikke kan påberopes av den registrerte og viser til artikkel 14 nr. 5 bokstav b og c. De forankrer unntaksbestemmelsene § 21 i forslaget til forskrift i forordningen artikkel 23.

Personvernforordningen artikkel 14 nr. 5 bokstav c, åpner for unntak fra innsynsretten der behandlingen av opplysningene er «uttrykkelig fastsatt» i nasjonal rett og det foreligger «egne tiltak for å ivareta den registrertes rettigheter». I dette tilfellet foreslår barnevernregisteret hjemlet i lov, med en påfølgende forskrift. Departementet legger til grunn at forskriften fastsetter en uttrykkelig plikt for kommunene til å utlevere personopplysninger til barnevernregisteret, og at forskriften inneholder egnede tiltak for å verne den registrerte.

Datatilsynet ser grunn til å løfte frem viktigheten av de registrertes rettigheter. De registrerte er i dette tilfellet barn. Det kan ikke forventes at de skal kjenne til regelverket eller klare å lese ut hvilke opplysninger som behandles. Unntaket i artikkel 14 nr. 5 bokstav c må sees i sammenheng med prinsippet om lovlighet, rettferdighet og åpenhet.

Datatilsynet kan ikke si seg enig i at det legges opp til egnede tiltak for å ivareta dette prinsippet. Datatilsynet anser det som et egnet og forholdsmessig tiltak at det gis god informasjon om barnevernregisteret på Bufdir sine sider og andre relevante steder.

Unntak fra den registrertes rett til en kopi, jf. personvernforordningen artikkel 15 nr. 3
Innsyn i egne personopplysninger er en grunnleggende personvernrettighet, jf. personvernforordningen artikkel 15. Rettigheten er sterkt knyttet til prinsippet om at personopplysninger skal behandles på en lovlig, rettferdig og åpen måte med hensyn til de registrerte, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav a.

Datatilsynet oppfatter at departementet legger til grunn at innsynsretten i artikkel 15 nr. 1 og 2 skal i varetas via kommunen, og at den registrertes rett til kopi av opplysningene fra Bufdir vil kreve en uforholdsmessig stor innsats. Departementet er bekymret for mengden innsynsforespørslers til Bufdir og viser til at det er en uforholdsmessig stor innsats for Bufdir å legge til rette for en kopi. Det fremstår som at departementet mener unntaksbestemmelsen i personopplysningsloven § 17 første ledd bokstav a kommer til anvendelse.

Vi ser at det kan være utfordrende for en registrert å få innsyn i egne opplysninger hos ulike kommuner og kanskje også andre aktører. Forslaget til lovendring § 13-7 siste ledd åpner for at departementet kan pålegge organer og private å utlevere opplysninger til registeret, uten hinder av taushetsplikt. Vi oppfatter dermed at Barnevernregisteret kan komme til å inneholde opplysninger fra det statlige barnevernet og private aktører, dette er enda ikke forskriftsregulert og kanskje ikke relevant. Det vil uansett være enklere for en registrert, som kanskje har bodd i flere kommuner, å få alle opplysningene om seg fra ett sted, herunder Bufdir og barnevernregisteret.

Både forskere og SSB skal kunne få direkte personidentifiserbare opplysninger fra registret, jf. forslag til forskrift § 10. Vi oppfatter at kostnadene ved å tilrettelegge for innsyn for de registrerte må anses som en del av kostnaden ved å opprette et nasjonalt og personidentifiserbart register. Det er vanskelig for oss å se at det er uforholdsmessig vanskelig

å gi innsyn til den registrerte. Til sammenligning er retten til innsyn ikke begrenset for de lovbestemte helseregistrene.

Unntak fra retten til sletting

Retten til sletting er en av de grunnleggende personvernrettighetene, jf. personvernforordningen artikkel 17. Det finnes unntak fra retten til sletting. Departementet foreslår en bestemmelse som klargjør at den registrerte ikke har rett til å få personopplysninger i om seg slettet etter personvernforordningen artikkel 17. Unntaket følger av personvernforordningens artikkel 17 nr. 3 bokstav d. Bestemmelsen gjelder for

«arkivformål i allmennhetens interesse, for formål i samsvar med artikkel 89 nr. 1 i den grad rettigheten nevnt i nr. 1 sannsynligvis vil gjøre det umulig eller i alvorlig grad vil hindre at målene med nevnte behandling nås»

Barnevernregisteret er direkte personidentifiserbart. Det vil være personer i Bufdir som har tilgang til registeret, SSB og forskere med særskilt tillatelse vil også kunne få tilgang til personidentifiserbare opplysninger. Det bør være forholdsvis enkelt å gjennomføre sletting av opplysninger knyttet til en enkeltperson.

Barnevernregisteret har til formål å danne grunnlag for statistikk og analyser. Disse analysene skal kunne brukes som grunnlag for administrasjon, styring og planlegging, samt ved tilsyn med kommunens oppfyllelse. Datatilsynet har forståelse for at det kan være umulig eller uforholdsmessig vanskelig å slette opplysninger som har inngått i en statistikk eller analyse. Vi anser det ikke umulig eller uforholdsmessig vanskelig å slette opplysninger i selve barnevernregisteret dersom vilkårene for sletting er oppfylt.

Vi legger dermed til grunn at departementet mener sletting av opplysninger i registeret vil gjøre det «umulig eller i alvorlig grad vil hindre» formålet med registeret. Vi oppfatter at departementet mener det er behov for et komplett register, uten mulighet for frafall, for at registret skal oppnå sitt formål. Vi savner en grundigere redegjørelse av behovet for kompletthet opp mot hensynet til den registrertes behov og mulighet for kontroll over egne opplysninger.

Departementet vektlegger at opplysningene i registeret er ikke ment å komme den registrerte direkte til gode, men å gi materiale for å gi et bedre barnevern. De foreligger en rekke garantier for å ivareta konfidensialiteten til de registrerte. Vi savner en nyansering av behovet for kompletthet i registret opp mot selve inngrepet. I tillegg er det en rekke ulike kategorier av opplysninger som kan registreres og brukes til ulike formål innen registerets formål, samt utleveres til SSB og til forskning. Forslaget til forskrift gir som nevnt ikke en uttømmende liste av opplysninger som kan registreres. Det er muligheter for at det ikke bare registreres kodete opplysninger, men også fritekstfelt.

Vi savner en vurdering av om visse opplysninger eller kategorier av opplysninger burde kunne slettes eller sperres for visse formål f.eks. deler av opplysninger som skal kunne registreres etter forslaget til forskrift § 4 bokstav c. Det kunne vært vurdert om personer som

opplever seg feilaktig registret inn i barnevernregisteret burde kunne slettes, anonymiseres eller sperres for visse formål som f.eks. utlevering til forskning.

Selv om opplysningene som skal kunne registreres generelt må anses å være i viktig allmenn interesse, er det ikke gitt at alle konkrete opplysninger som er registrert er av viktig allmenn interesse. Visse opplysninger i et frittekstfelt har ikke nødvendigvis betydning for statistiske formål.

Vi anser det som en svært relevant personverngaranti for opprettelse av et personidentifiserbart barnevernregister at det foreligger en mulighet for sletting. Til sammenligning finnes det en egen slette-, rette og sperrebestemmelse for særlige tilfeller i de lovbestemte helseregistrene, jf. helseregisterloven § 25. Vi oppfordrer på det sterkeste å ivareta den generelle retten til setting etter personvernforordningen artikkel 17. Dersom lovgiver skulle se behov for å gjøre unntak fra denne bestemmelsen, oppfordrer vi på det sterkeste til å etablere en tilsvarende unntaksbestemmelse for sletting som det er gjort i helseregisterloven § 25 ved etablering av et nasjonalt barnevernregister.

Rett til sperring

Helseregisterloven § 25 gir den registrerte en rett til sperring av opplysninger. Dette kunne på mange måter vært en løsning for både i barnevernregisteret, men også i barnevernssystemet. Det kunne f.eks. vært mulig å sperre seg mot visse tilganger, saksbehandlere eller utlevering til SSB eller forskning. Vi anbefaler at departementet utreder muligheten for å innføre en sperremulighet på nærmere angitte vilkår.

Med vennlig hilsen

Line Coll
direktør

Siri Aasness
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer