**Informasjon om Åpenhetsutvalget**

Hentet fra Åpenhetsutvalgets nettsider: <https://www.apenhetsutvalget.no/>

Åpenhetsutvalget skal utforme retningslinjer for håndtering av besøk, fotografering, filming, reportasjer mv. i helse- og omsorgstjenesten, barnevernet, skoler og barnehager. Alle kan komme med innspill til Åpenhetsutvalgets arbeid.

Utvalget er nedsatt av Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet.

Utvalget skal utrede praktiske spørsmål knyttet til filming, fotografering og reportasjer fra sykehus, sykehjem og andre deler av helse- og omsorgstjenesten, barnevernsinstitusjoner og omsorgssentre og andre deler av barneverntjenesten, barnehager og skoler. Spørsmålene skal vurderes i lys av hensynet til ytringsfrihet, ansvaret for å yte forsvarlige tjenester, personvern og taushetsplikt.

Utvalget skal komme med en anbefaling om hvordan tjenesteytere kan og bør håndtere filming, fotografering, reportasjer, blogger osv. på/fra sine områder. Utvalget skal utforme retningslinjer for håndtering av besøk, fotografering, filming, reportasjer mv.

Utvalget skal legge frem sin NOU innen 2. mai 2019.

Medlemmene i utvalget er:

* **Benedikte Moltumyr Høgberg,** *Professor i statsrett ved Universitetet i Oslo*
* **Atle Larsen,** *Juridisk rådgiver i Landsforeningen for hjerte- og lungesyke/FFOs rettighetssenter*
* **Elsa Veronica Berg Christiansen,** *Erfaringskonsulent i Landsforeningen for barnevernsbarn*
* **Heidi-Kristin Lilleng Ringstad,** *Barnevernspedagog, Foreldreutvalget for barnehagene*
* **Lisa Bang,** *Kommunikasjonssjef i Bærum kommune*
* **Pål Iden,** *Direktør for Statens undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten*
* **Øystein Stokvold,** *Avdelingsdirektør i Bufetat, region øst*
* **Kristine Foss,** *Jurist i Norsk presseforbund*
* **Thomas Ergo,** *Journalist i Stavanger Aftenblad*
* **Andreas Pedersen Kikvik,** *Rådgiver i Fellesorganisasjonen*
* **Hilde Silkoset,** *Spesialsykepleier ved Oslo universitetssykehus*
* **Bjørnar Borvik,** *Professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Bergen*

# Mandat for Åpenhetsutvalget

Mandat for utvalg som skal utrede problemstillinger knyttet til ytringsfrihet, pressefrihet og personvern i forbindelse med fotografering, filming, reportasjer mv. og deling av slikt materiale fra helse- og omsorgstjenesten, barnevernet, barnehager og skoler.

**Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet har nedsatt et utvalg som skal utrede praktiske spørsmål knyttet til filming, fotografering og reportasjer fra sykehus, sykehjem og andre deler av helse- og omsorgstjenesten, barnevernsinstitusjoner og omsorgssentre og andre deler av barneverntjenesten, barnehager og skoler. Spørsmålene skal vurderes i lys av hensynet til ytringsfrihet, ansvaret for å yte forsvarlige tjenester, personvern og taushetsplikt.**

Utvalget skal komme med konkrete forslag til nye retningslinjer for håndtering av besøk, fotografering, filming, reportasjer mv. i helse- og omsorgstjenesten, barnevernet, skoler og barnehager.

Utvalget skal komme med råd og veiledning innenfor gjeldende rett. Det faller altså utenfor utvalgets mandat å foreslå lovendringer. Utvalget skal ikke ta stilling til medienes/journalisters eller andre privates publisering av materiale.

## **1. Bakgrunn**

### Aktualitet

Film, foto, reportasjer osv. fra steder der det ytes offentlige velferdstjenester blir stadig mer aktuelt. Ny teknologi har gjort det enklere både å filme og fotografere, samt å offentliggjøre materialet. Samtidig har vi fått en kultur med større grad av åpenhet både fra tjenesteyterne og de som bruker tjenestene. Bilder, film, lyd og tekst som viser eller beskriver pasienter, brukere av barneverntjenesten, barnehagebarn og elever, heretter omtalt som *brukere*, offentlig­gjøres i økende omfang i papir- og nettaviser, på TV, i dokumentarfilmer, i sosiale medier osv.

### Åpenhet er lovlig og ønskelig

Åpenhet om tjenesteyterne er både lovlig og ønsket. Ytringsfriheten er grunnleggende og gjelder både for brukere, personer med tilknytning til brukerne, tjenesteyterne, pressen og alle andre. Pressefriheten er en del av ytrings­friheten. Publisering av bilder, filmer, reportasjer og lignende er også i samsvar med prinsippet om åpenhet og innsyn i offentlig sektor. Det bidrar til kontroll med at tjenestene som ytes er forsvarlige, at brukernes sikkerhet ivaretas og at de får oppfylt sine rettigheter. Det bidrar også til at offentlige ressurser forvaltes på en god måte. Åpenhet bidrar dessuten til informasjon om og legitimitet for offentlige tjenester.

### Personvern og privatlivets fred må ivaretas

Hensynet til åpenhet og ytringsfrihet må avveies mot hensynet til beskyttelse av personvernet og privatlivets fred. Det må tas hensyn til brukernes behov og situasjon. På den ene siden har også brukerne ytringsfrihet og rett til åpenhet. På den andre siden skal taushetsplikten overholdes, og brukerne har behov for trygghet i det som kan være sårbare situasjoner. Barn og unge brukere er særlig sårbare ettersom de kan ha vanskeligere for å forstå rekkevidden av det de eventuelt er med på, hvordan bilder og film vil nå ut og hvor lenge materialet vil være tilgjengelig når det er publisert.

Det må også tas hensyn til at ansatte skal kunne utføre sine arbeids­oppgaver på en tilfredsstillende måte og yte forsvarlige tjenester. Ansatte har dessuten rett til et arbeidsmiljø som ikke krenker deres personlige integritet eller rett til privatliv.

### Grunnleggende prinsipper og relevante rettsregler

Det er ingen lover eller forskrifter som direkte regulerer spørsmålet om adgangen til å filme, fotografere, ta opp lyd mv. på områder hvor de aktuelle velferdstjenestene ytes, eller som regulerer adgangen til å dele slikt materiale. Generelle menneskerettslige prinsipper i internasjonale konvensjoner, Grunnloven og annen lovgivning gjelder i disse situasjonene. Prinsippene trekker til dels i ulike retninger, og må avveies mot hverandre i hvert enkelt tilfelle.

* **Ytringsfriheten, herunder pressefriheten:** Ytringsfriheten er bl.a. nedfelt i Den europeiske menneskeretts­konvensjon og i Grunnloven § 100. Ytringsfriheten betyr blant annet at det i utgangspunktet er adgang til å filme og fotografere og til å dele og offentliggjøre filmer, fotografier, reportasjer, intervjuer osv. Dette gjelder både for pressen, brukerne og andre. Dersom en tjenesteyter begrenser for eksempel pressens adgang til bygninger eller nekter filming, vil det kunne være en begrensning i ytringsfriheten. Det samme gjelder dersom man nekter andre, blant annet brukere, foreldre og pårørende, å dele fotografier og filmer tatt opp i tjenesteyters institusjoner. Begrensninger i ytringsfriheten må ha en tungtveiende begrunnelse og følge av lov eller regler av lovs rang.
* **Privatlivets fred (personvern, taushetsplikt og samtykke):** Den europeiske menneske­retts­konvensjon, Grunnloven § 102 og personopplysningsloven fastsetter en plikt til å sikre privatlivets fred. Det betyr at konfidensialitet og andre personvernhensyn skal ivaretas. Taushets­plikten er lovfestet i forvaltningsloven, helsepersonelloven og i barnevernloven.
* **Forsvarlig helsehjelp og pasientsikkerhet:** Helsepersonelloven § 4 og spesialisthelsetjeneste­­loven § 2-2 fastsetter en plikt for helsepersonell og helseforetak til å yte forsvarlig helsehjelp til pasientene. Dersom filming og fotografering forstyrrer arbeidet eller er til skade for pasientene, kan dette begrunne en begrensning i adgangen. I verste fall kan filming og fotografering utgjøre en risiko for pasientsikkerheten. Psykisk helsevernloven § 4-5 og forskrift om rettigheter og tvang i rusinstitusjon § 7 gir adgang til å begrense pasientenes eller brukernes forbindelse med omverdenen.
* **Barnevernlovens krav til forsvarlighet:** Det følger av barnevernloven § 1-4 at tjenester og tiltak etter barnevernloven skal være forsvarlige.Med hjemmel i barnevernloven § 5-9 er det gitt forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barnevernsinstitusjon (rettighetsforskriften). Som det fremgår av rettighetsforskriften § 1, så skal beboere på institusjon gis forsvarlig omsorg og behandling. Videre skal barnets beste være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører beboeren, jf. rettighetsforskriftens § 1 tredje ledd. I rettighetsforskriften § 11 står det at beboerne fritt skal kunne benytte elektroniske kommunikasjonsmidler under institusjonsoppholdet. Institusjonen kan likevel begrense og i enkelttilfeller nekte bruken i kraft av sitt ansvar for å gi forsvarlig omsorg for den enkelte og sitt ansvar for driften, herunder hensynet til trygghet og trivsel for alle på institusjonen.
* **Opplæringslovens krav om et trygt og godt skolemiljø:**I opplæringsloven kapittel 9A er elevenes rett til et godt skolemiljø som fremmer helse, læring og trivsel lovfestet. Filming, fotografering mv. kan påvirke elevenes skolemiljø.
* **Vern om barns personlige integritet:**Barn har etter Grunnloven § 104  rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling. Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Barn har rett til vern om sin personlige integritet. Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for barnets utvikling.
* **Forsvarlig arbeidsmiljø:**Arbeidsmiljøloven pålegger arbeids­givere å sørge for at de ansatte har et forsvarlig arbeidsmiljø. Dette innebærer at forholdene må legges til rette for at de skal kunne gjøre jobben sin på en ordentlig måte. Videre innebærer det at deres personlige integritet skal ivaretas.

## **2. Hvilke spørsmål utvalget skal vurdere**

Det overordnede spørsmålet for utvalget er hvordan ytringsfriheten kan ivaretas samtidig som personvernet og privatlivets fred beskyttes innenfor helse- og omsorgssektoren, barnevernsområdet, barnehageområdet og grunnopplæringen innenfor rammen av gjeldende rett. Det gjelder i forbindelse med filming, fotografering, lydopptak, besøk på institusjonene mv . Utvalget skal ta utgangspunkt i at både ytringsfrihet og personvern er sentrale prinsipper i vårt demokratiske samfunn.

### **Taushetsplikt**

Utvalget skal vurdere hvor langt taushetsplikten strekker seg, herunder hva man legger i aktiv taushetsplikt.

### **Hele helse- og omsorgstjenesten**

Utvalget skal redegjøre for forholdet mellom ytringsfrihet og personvern i helse- og omsorgstjenesten. Spørsmålet kan bli aktuelt ved sykehus, sykehjem, i den kommunale helse- og omsorgstjenesten, rusinstitusjoner, omsorgsboliger osv. og andre helseinstitusjoner. Mandatet er ikke begrenset til noen bestemte typer helseinstitusjoner. Det er heller ikke avgrenset mot andre deler av helse- og omsorgstjenesten som ikke regnes som helse­institusjoner, for eksempel hjemmehjelpstjenester eller legevakter.

### **Barnehageområdet og grunnopplæringen**

Utvalget skal redegjøre for forholdet mellom ytringsfrihet og personvern på barnehageområdet og i grunnopplæringen. Mandatet er ikke avgrenset til bestemte typer institusjoner eller av barnehagebarnas eller elevenes alder.

### **Barnevernet**

Utvalget skal redegjøre for forholdet mellom ytringsfrihet og personvern når det gjelder barnevernsinstitusjoner, omsorgssentre og andre deler av barneverntjenesten. Mandatet er således ikke begrenset til bosteder som er å regne som institusjon. Det kan også være aktuelt å se på kommunale botiltak og senter for foreldre og barn.

Utvalget avgjør selv om det bør gjøres avgrensninger ut fra en vurdering av faktiske problemstillinger.

### Filming, fotografering mv. av presse, brukere, pårørende, ansatte mv.

Både brukere selv, andre med tilknytning til brukeren og ansatte kan bli berørt av filming og fotografering hos en tjenesteyter.

Å dele ting på sosiale medier, er en del av ytringsfriheten. Spesielt for sykehus, barnevernsinstitusjoner mv. er at man må se dette i sammenheng med taushetsplikten overfor andre brukere/barn/elever. Utvalget skal komme med forslag til retningslinjer som sikrer at taushetsplikten ivaretas, innenfor rammene av ytringsfrihet, men ikke snevre inn adgangen. Retningslinjene skal også redegjøre for rammene for brukernes, personer med tilknytning til brukernes og ansattes filming, fotografering, lydopptak mv. innenfor gjeldende rett.

Utvalget skal ikke gjøre vurderinger av materiale som innhentes til bruk i reportasjer.

Utvalget skal redegjøre for adgangen til å fotografere og filme brukere, ansatte, eiendom og teknisk utstyr. Filmingen/ fotograferingen kan skje ved besøk av journalister eller andre på tjenesteyters områder eller for eksempel ved bruk av droner.

Utvalget skal i sine redegjørelse først og fremst ta utgangspunkt i materiale (bilder, filmer, reportasjer osv.) som avslører sensitive eller taushetsbelagte opplysninger om brukere som er identifiserbare. Dette gjelder både der brukeren identifiseres direkte for eksempel med navn eller bilde, og der det ut fra sammenhengen er mulig å identifisere vedkommende. Sensitive­ opplysninger kan f.eks. være en diagnose, at en person er innlagt på sykehus, at et barnehagebarn eller en elev utsettes for mobbing, har behov for spesialundervisning eller er i sårbare situasjoner eller at en person har en tilknytning til barnevernet. At et barns barnehage, skole eller bosted vises kan også være sensitivt avhengig av barnets livssituasjon. Taushetsbelagte opplysninger skal behandles konfidensielt. Dette gjelder opplysninger om både bruker, foreldre og andre med foreldreansvar og andre pårørende.

Filming osv. kan også gjelde ansatte som kan identifiseres. Dette kan reise problemstillinger ut fra kravet om et forsvarlig arbeidsmiljø med ivaretakelse av de ansattes personlige integritet. Utvalget skal derfor også se på problemstillinger knyttet til dette.

Utvalget skal ikke vurdere spørsmål knyttet til de ansattes ytringsfrihet og varsling om kritikkverdige forhold ved institusjonen. Utvalgets arbeid avgrenses mot arbeidet til ekspertutvalget for å gjennomgå dagens regler om varsling for å vurdere om det er behov for å foreslå lovendringer eller andre tiltak som kan styrke varslervernet i norsk arbeidsliv [**(Varslingsutvalget)**](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-setter-ned-et-ekspertutvalg-om-varsling/id2520064/). Dette utvalget skal legge fram en NOU i 2018.

Utvalget skal heller ikke vurdere innsynsretten etter offentlighetsloven.

### **Utgangspunkt i ytringsfriheten og behovet for åpenhet**

Utvalget skal ta utgangspunkt i at bilder, reportasjer osv. – ytringer i vid forstand – fra de aktuelle tjenesteyterne er lovlig og ønskelig. Utvalget skal vurdere nærmere hvordan de ulike hensynene som er nevnt i punkt 1 skal avveies når det gjelder filming, fotografering osv. hos de aktuelle tjenesteyterne. Utvalget skal drøfte de ulike hensynene og vurdere hvilken relevans de har, hvor langt de rekker og hvordan de skal veies mot hverandre.

### **Særlige problemstillinger knyttet til barn og unge**

Det oppstår særegne problemstillinger når den som identifiseres på en film, et foto, i lyd eller tekst er et barn.

At mindreårige er involvert forutsetter en særskilt varsomhet. Mindreårige kan ha vanskeligere for å ta informerte valg om hvordan de vil eksponeres i film og foto og rekkevidden av at materiale om dem deles. Barnehagen og skolen er spesielle arenaer ettersom mye av dagliglivet til barnehagebarna og elevene foregår der. Selv om de ikke er i sitt eget hjem er de i barnehagen og skolen som privatpersoner og på «hjemmebane». Barnevernsinstitusjoner og omsorgssentre er også unike i så måte. Dette er viktig med tanke på hvilke situasjoner som kan bli fotografert, filmet og omtalt.

En egen problemstilling er at samtykke fra foreldre og andre med foreldreansvaret til filming, fotografering og publisering ikke alltid vil være til barnets beste. Det må utvises særlig aktsomhet for ikke å krenke barnets selvstendige rett til privatliv. Dette vil særlig gjelde dersom bilder og/eller film viser barn i sårbare situasjoner, men også ellers.

### **Regelverk i andre land**

Utvalget bør gjøre rede for hvordan tilsvarende problemstillinger er håndtert i et utvalg andre land.

### **Konkrete spørsmål som skal drøftes**

Det overordnede spørsmålet om forholdet mellom ytringsfrihet og personvern i helse- og omsorgssektoren, på barnevernsområdet, på barnehageområdet og i grunnopplæringen, reiser en rekke under­spørsmål som skal identifiseres og vurderes av utvalget. Utvalget skal blant annet vurdere følgende:

* Kan og bør tjenesteytere regulere brukernes og andre med tilknytning til brukeren sin fotografering, filming osv. og i så fall i hvilke tilfeller?
* Forhold ved samtykkeordninger: Hvor langt rekker et samtykke? Når kan og bør foreldre gi samtykke på vegne av sine barn? Hvordan sikres det at brukers eller deres foreldres samtykke er både formelt og reelt frivillig? Kan mindreåriges selvstendige rett til privatliv og vern mot offentliggjøring avgrense foreldres samtykke?
* Praktisk tilrettelegging: Ikke alle offentlige institusjoner er åpne for allmennheten. Kan og bør tjenesteyteren kreve godkjenning i forkant av besøk av personer som skal filme, fotografere, lage reportasje, blogg e.l.? Kan og bør det skilles mellom ulike deler av institusjoner (bestemte bygninger, utearealer, deler åpnet for allmenheten el.)?
* Prosessuelle spørsmål knyttet til tjenesteyters beslutninger skal også drøftes, som for eksempel om det er tale om enkeltvedtak som kan påklages.
* Taushetsplikten: Hvor langt skal ansatte ved denne type institusjoner gå for å ivareta denne? Har man et ansvar utover å ikke selv spre opplysninger?
* Forsvarlig arbeidsmiljø: Hva ligger i dette? Hvor langt kan hensynet til forsvarlig arbeidsmiljø begrunne begrensninger i annen aktivitet på sykehus/skole mv, som besøk fra journalister mv.?
* Forsvarlig skolemiljø: På hvilken måte kan filming, fotografering og tekst, samt publisering av slikt materiale, påvirke elevenes skolemiljø? Utvalget skal vurdere både positive og negative konsekvenser, og på denne bakgrunn anbefale ev. felles retningslinjer.

### **Arbeidet skal munne ut i en eller flere anbefalinger**

Utvalget skal komme med en anbefaling om hvordan ­tjenesteyterne kan og bør håndtere filming, fotografering, reportasjer, blogger osv. på/fra sine områder. Utvalget skal utarbeide forslag til en veileder som kan benyttes av institusjonene.

## **3. Utvalgets arbeid**

Utvalget skal legge frem en NOU med vurdering av spørsmålene i punkt 2, innen 2. mai 2019.

Utvalget må legge til rette for å få innspill fra og ha dialog med berørte aktører. Utvalget bør tidlig, i samråd med departementene, vurdere om det er hensiktsmessig å nedsette en referansegruppe.

Utvalget skal også bidra til den offentlige debatten om ytringsfrihet, kravet om forsvarlige tjenester og taushetsplikt i helse- og omsorgssektoren, på barnevernsområdet, i barnehagesektoren og i grunnopplæringen. Dette kan gjennom­føres ved åpne seminarer, invitasjon til innspill og debatt på egen nettside eller på andre måter som utvalget finner hensiktsmessig.

Dersom det oppstår tvil om mandatets innhold og omfang, eller dersom utviklingen i arbeidet skulle tilsi det, kan utvalget ta opp med Helse- og omsorgsdepartementet en presisering og justering av mandatet.