



Helsedirektoratet

Postboks 220 Skøyen
0213 OSLO

Vår referanse: 23/04610-2
Arkivkode: ---
Saksbehandler: Stig Eidissen
Deres referanse:
Dato: 11.02.2024

Høringssvar - utkast til rundskriv om bilder-, film- og lydopptak i helse- og omsorgstjenesten

1. Om høringen

Helsedirektoratet har sendt på høring utkast til rundskriv om bilder, film- og lydopptak i helse- og omsorgstjenesten som ikke er ledd i tjenesteytingen. Høringsfristen er satt til 1. mars 2024. Rundskrivet bygger på åpenhetsutvalgets utredning NOU 2019:10 Åpenhet i grenseland.

2. Forslaget

Det fremgår av utkastet at rundskrivet skal ha som primært formål å gi et grunnlag for utarbeidelse av lokale rutiner for håndtering av de situasjoner knyttet til bilder og opptak som kan forventes å oppstå. Rundskrivet har derfor en gjennomgang av de rettslige rammene knyttet til blant annet personvern, yringsfrihet, forsvarlige tjenester og forsvarlig arbeidsmiljø som er styrende for når virksomheter kan tillate eller nekte ansatte, brukere og andre å foreta bilder, film- og lydopptak.

Utkastet uttaler videre at lokale retningslinjer bør gi rom for rimelig skjønn, nyanser og unntak. Absolutte forbud kan fremstå som urimelig og konfliktskapende, og føre til at yringsfrihet og andre menneskerettigheter blir innskrenket i større grad enn loven tillater.

3. Vår anbefaling

Vår hovedanbefaling er at veilederen utarbeides med et primært formål om å veilede rundt de rettslige rammene for håndtering av bilder og opptak som ikke knytter seg til selve tjenesteytingen. Veilederen bør også gi konkrete forslag til synlige plakater for aktuelle virksomheter, slik at det blir enklere for disse å utarbeide lokale rutiner. Veilederen bør ikke uttrykke som et generelt krav at alle virksomheter innenfor helse og omsorg er pliktig å utarbeide lokale retningslinjer og rutiner.

Bakgrunnen for dette er at det er en svært stor variasjon i helse- og omsorgstjenester. Innenfor kommunal sektor finner man både store virksomheter i større kommuner, og man finner svært små virksomheter i de minste kommunene. Det varierer hvor ofte problemstillinger knyttet til slike bilder og opptak oppstår. I mange kommuner er det neppe fornuftig ressursbruk å utarbeide egne lokale rutiner og retningslinjer for hver enkelt virksomhet innenfor helse og omsorg.

I den grad forsvarlighetskravet knyttet til helse- og omsorgstjenester tilsier en *plikt* til å ha rutiner på dette området, må dette etter vårt syn primært være *synlige* rutiner som informerer direkte til både brukere, pårørende og ansatte som er i lokalene. Vi viser her til Åpenhetsutvalgets forslag om en «enkel plakat» når det spesifikt gjaldt helseinstitusjoner med barn. Det vil etter vårt syn være sterkt ønskelig at direktoratet i forbindelse med rundskrivet utarbeider konkrete forslag til slike plakater for relevante virksomheter.

Vi begrunner vår anbefaling nærmere nedenfor.

4. Nærmere om våre vurderinger

4.1. Overordnede betraktninger

Generelt oppfatter vi at veilederen beskriver rettstilstanden knyttet til bilder-, film- og lydopptak på dette området på en god måte. Vi har imidlertid ikke hatt rom til å prioritere å gå grundig inn i de juridiske utredningene knyttet til lovreguleringen på området i nevneverdig grad ved denne anledning.

Som det kommer godt frem av veilederen, er spørsmål rundt tillatelse eller nektelse av bilder og opptak svært gjennomregulert av ulike regler knyttet til privatliv, personvern, ytringsfrihet, taushetsplikt og forsvarlighetskravet til helsetjenester, som ivaretar flere til dels motstridende hensyn. Generelt krever disse reglene konkrete vurderinger i den enkelte sak. Det generelle behovet i helsesektoren for å ivareta en forsvarlig organisering – som for andre sektorer – er *kunnskap* om disse reglene, slik at den konkrete anvendelsen blir mest mulig riktig. Kunnskapsbehovet er godt egnet for å løses gjennom et nasjonalt rundskriv. Et helt generelt krav til utarbeidelse av lokale retningslinjer og rutiner i den enkelte virksomhet, fremstår på sin side fra et kommunalt perspektiv en svært lite egnet og kostnadseffektiv måte å møte kunnskapsbehovet på.

4.2. Nærmere om forsvarlighetskravet ved organiseringen av helse- og omsorgstjenester

Vårt hovedsyn på forsvarlighetskravet knyttet til organiseringen av helse- og omsorgstjenester, er at dette ikke kan innebære en plikt til å utarbeide lokale retningslinjer og rutiner for håndtering av bilder-, film- og lydopptak i nevneverdig grad.

Utkastet til veilederen uttaler på sin side hver enkelt virksomhet «må» utarbeide egne retningslinjer som er tilpasset egne behov, og rutiner for håndtering av de situasjoner som kan forventes å oppstå. Veilederens forutsetning kan etter vårt syn være treffende for større statlige helseforetak. I kommunal sektor – med svært mange og til dels svært små virksomheter knyttet til sektoren – er det vanskelig å se at forsvarlighetskravet ved organiseringen av helse- og omsorgstjenester, tilsier at det må utarbeides rutiner og retningslinjer for disse spørsmål. Innenfor kommunal og fylkeskommunal sektor er det flere virksomheter hvor disse spørsmålene dukker opp svært sjelden, og det er vesentlig viktigere behov som er nødvendig å prioritere i den løpende driften.

I den grad forsvarlighetskravet knyttet til helse- og omsorgstjenester tilsier en *plikt* til å ha rutiner på dette området, må dette etter vårt syn primært være tale om helt enkle og synlige rutiner som informerer direkte til både brukere, pårørende. Dette kan typisk være i tilfeller hvor det kan oppstå brudd på taushetsplikt i fravær av synlig informasjon. Dette kan eksempelvis gjelde tjenester hvor det kan forekomme at pårørende tar bilder av personer som ikke har samtykket til dette. Vi viser til at Åpenhetsutvalget foreslå for

helseinstitusjoner med barn eller sykehusenes barneavdelinger at det kan henge en «enkel plakat» på rommene (s. 142). Det er en stor fordel om direktoratets retningslinjer kan gi konkrete eksempler på formuleringer til slike plakater. Dette må naturligvis skje med forbehold om at lokale tilpasninger kan være nødvendig. Slike eksempler kan lette arbeidet lokalt vesentlig, både fordi man kan ta utgangspunkt i konkrete, kvalitetssikrede formuleringer. Det er også hensiktsmessig fordi det forebygger at virksomheter starter et arbeid med vesentlig mer omfattende retningslinjer og rutiner enn dette. Konsekvensen blir i så fall at det kan ta betydelig lengre tid før virksomhetene får på plass helt enkel og grunnleggende informasjon.

4.3. Nærmere om den kommunale kapasiteten til å utarbeide rutiner i hver enkelt virksomhet

Som kjent er det en rekke ulike grunnleggende regler som regulerer dette området. Disse reglene er generelt nokså krevende å tolke og forvalte riktig. Mandatet da Åpenhetsutvalget ble nedsatt i 2017, var nettopp å utarbeide en veileder for blant annet bilder, film- og lydopptak i ulike sektorer. Det har altså tatt vesentlig tid og kapasitet fra statens side å komme til punktet i dag, hvor man nå i 2024 har et utkast til veileder som gir generelle føringer for å utarbeide lokale rutiner og retningslinjer.

Generelt tilsier vår kjennskap til kommunesektoren, at kapasiteten for hver enkelt virksomhet på helse- og omsorgsområdet til å utarbeide slike rutiner og retningslinjer er begrenset. De fleste virksomheter har vesentlig viktigere oppgaver å prioritere. Dette er også et område som er preget av nokså jevnlig endringer i lovverket og praksis. Det er derfor vanskelig å se at den forvaltning som Helsedirektoratets veileder legger opp til, er formålstjenlig. Vi føyer til at det er mulig veilederen er mer treffende for enkelte større virksomheter, slik som de statlige regionale helseforetakene.

Vi understreker også at kapasiteten til å utarbeide rutiner i den enkelte virksomhet, er noe annet enn spørsmålet om forsvarlig håndtering av de løpende spørsmål som dukker opp. KS gir rådgivning til kommuner på dette området ved behov. Vår erfaring er at spørsmålene så langt ikke kommer på spissen svært ofte, og at det ikke er mange tilfeller med uforsvarlig håndtering av slike spørsmål. Det å utarbeide rutiner og retningslinjer for kompliserte spørsmål som i begrenset grad lar seg regulere på forhånd, er imidlertid vesensforskjellig fra denne form for løpende håndtering.

Etter vårt syn er det for kommunesektorens del viktigst at veilederen ivaretar to formål: For det første en oppdatert veileder som gir støtte når virksomheter skal fatte sine konkrete avgjørelser om bilde, lyd- og filmopptak. For det andre konkrete eksempler på synlig informasjonsmateriell som enkelt kan tas i bruk av virksomheter.

4.4. Kort om hjemmels- og håndhevingsspørsmål

For de få tilfeller hvor spørsmålene ikke løses med dialog, er veilederens informasjon om håndheving sentralt («Når oppfordring og dialog om filming, fotografering og lydopptak ikke fører frem»). Veilederen uttaler generelt at det normalt «ikke [er] adgang til å bruke fysisk makt med mindre det foreligger en nødretts- eller nødvergesituasjon»). Det er grunn til å se nærmere på dette punktet. Dersom det er riktig, innebærer det store utfordringer for helse- og omsorgsvirksomheter, fordi det i så fall er virksomheten selv som kan måtte avslutte en behandling på grunn av opptak fra en pasient eller en pårørende. Vi har ikke vurdert problemstillingen inngående. Det kan imidlertid være grunn til å se nærmere på adgangen til bortvisning som tiltak i situasjoner hvor eksempelvis en pårørende ikke følger et pålegg om å stanse filming.

Etter vårt syn bør det heller ikke utelukkes at den kommunale eiendomsretten kan tjene som en supplerende hjemmel for selve bortvisningen. Dette kan eksempelvis være dersom en besøkende fører til at kommunen ikke overholder lovbestemt taushetsplikt eller ivaretar brukernes personvernrettigheter. I disse tilfellene benyttes ikke eiendomsretten til å regulere generell atferd, slik tilfellet var i Høyesteretts dom HR-2021-2510-A *Elsarkesykkeldommen*. Atferden er allerede regulert gjennom reglene om taushetsplikt og personvern, og bortvisningen er begrenset til at kommunen sørger for at reglene etterleves.

Med hilsen

Tor Allstrin
Områdedirektør

Stig Eidissen
Advokat

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur