



Adgangen til å formidle personopplysninger innen arbeids- og velferdsforvaltningen

av Toril Irene Kringen

*Liten masteroppgave i rettsvitenskap
ved Universitetet i Tromsø
Det juridiske fakultet
Våren 2011*

1	INNLEDNING:	3
1.1	BAKGRUNN FOR VALG AV TEMA.	3
1.2	PROBLEMSTILLINGEN. PRESISERING OG AVGRENSNING.	5
1.2.1	<i>Problemstillingen</i>	5
1.2.2	<i>Avgrensning</i>	5
1.3	RETTSKILDESPØRSMÅL	5
1.3.1	<i>Lov og folkerettslige kilder</i>	5
1.3.2	<i>Rettspraksis</i>	7
1.3.3	<i>Forarbeider</i>	8
1.3.4	<i>Rettsoppfatninger</i>	8
1.4	VIDERE FREMSTILLING.....	10
2	PERSONVERN OG PERSONOPPLYSNINGSVERN	11
2.1	PERSONVERN	11
2.2	HENSYN BAK PERSONOPPLYSNINGSVERNET	11
3	ER ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNINGEN ETT ORGAN?	15
4	PERSONOPPLYSNINGSVERN I ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNINGEN	19
4.1	HVILKE OPPLYSNINGER OMFATTES AV PERSONOPPLYSNINGSVERNET?	19
4.1.1	<i>“Noens personlige forhold”</i>	19
4.1.2	<i>Den ansatte må ha mottatt opplysningen i sin rolle som ansatt.</i>	22
4.1.3	<i>“Personopplysninger ”</i>	23
4.2	OMFATTES ALLE ANSATTE VED NAV- KONTORET AV DEN SKJERPEDE TAUSHETSPLIKTEN?	24
4.3	HVEM SKAL HINDRES ADGANG ELLER KJENNSKAP TIL TAUSHETSBELAGTE OPPLYSNINGER?	26
4.4	PLIKT TIL Å “HINDRE” SPREDNING AV PERSONOPPLYSNINGER.	27
4.4.1	<i>Hva innebærer plikten til å hindre spredning av opplysninger?</i>	27
4.4.2	<i>Hva innebærer plikten til å hindre spredning av opplysninger når disse behandles i fagsystemer?</i>	29
4.5	NÅR KAN PERSONOPPLYSNINGER FORMIDLES INNEN NAV- KONTORET?.....	30
4.5.1	<i>Når brukeren samtykker</i>	30
4.5.2	<i>Når personopplysningene anonymiseres</i>	32
4.5.3	<i>Når personopplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt for</i>	33
4.5.4	<i>Når det trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning</i>	35
4.5.5	<i>Når det foreligger lovbestemt opplysningsplikt</i>	41
4.6	LEDELSENS ANSVAR FOR BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER	43
5	RETTSPOLITISKE BETRAKTNINGER	47
5.1	BØR NAV- LOVEN § 16 UTVIDES TIL OGSÅ Å OMFATTE TAUSHETSPLIKT ETTER SOSIALTJENESTELOVEN, I DEN GRAD DISSE OPPGAVER ER LAGT TIL NAV- KONTORET?	47
6	LITTERATURLISTE	49

1 Innledning:

1.1 Bakgrunn for valg av tema.

NAV- reformen har gitt oss en ny arbeids- og velferdsforvaltning, der tidligere Aetat, trygdeetat og sosialtjeneste nå er samlet til en felles førstelinjetjeneste. Aetat og Trygdeetaten er slått sammen til Arbeids- og velferdsetaten, og sammen med de aktuelle kommunale tjenestene utgjør de arbeids- og velferdsforvaltningen i kommunen¹, også kalt det lokale NAV- kontoret.

Ifølge NAV- loven § 13 settes et minstekrav om at kontoret, i tillegg til Arbeids- og velferdsetatens oppgaver, skal ivareta kommunens oppgaver etter lov 18. desember nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen². Det er opp til Arbeids- og velferdsetaten og kommunen å avtale om også andre kommunale tjenester skal inngå i det nye NAV- kontoret.³ Tiltak overfor rusmiddelmissbrukere, som er hjemlet i sosialtjenesteloven⁴, er eksempel på en av oppgavene som ofte er lagt til NAV- kontorene.

Formålet med NAV- loven fremgår av lovens § 1:

“Formålet med loven er å legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov og basert på en helhetlig og samordnet anvendelse av arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven, lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og andre lover³ som forvaltes av arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeids- og velferdsforvaltningen skal møte det enkelte mennesket med respekt, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet.”

Ifølge forarbeidene er det overordnede målet med NAV- reformen å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad.⁵ I tillegg har man som mål å få en mer brukervennlig, samordnet og effektiv

¹ Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [“NAV-loven”] § 2

² Heretter kalt lov om sosiale tjenester i NAV. (Uoffisiell korttittel, men blir her brukt av praktiske grunner)

³ NAV-loven § 13

⁴ lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven)

⁵ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006). Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) s. 79

velferdsforvaltning.⁶ For å legge til rette for dette, har vi blant annet fått ny lovgivning rundt taushetsplikt og behandling av personopplysninger på de lokale NAV- kontorene.

Samfunnsutviklingen krever et stadig økende fokus på personvernet. Som en følge av dette nedsatte regjeringen en personvernkommisjon i 2007 som blant annet fikk i oppdrag å gi en ”helhetlig vurdering av hvordan personvernet til den enkelte kan ivaretas i en tid hvor samfunnsutviklingen medfører en stadig økende registrering og bruk av personopplysninger”.⁷ Bruk av fagsystemer⁸ i forvaltningen gjør at personopplysninger kan bli lett tilgjengelige for et stort antall ansatte. Det er store mengder personopplysninger som behandles på NAV- kontorene, og mange av disse opplysningene er sensitive. På den ene siden forventes det at brukerne skal kunne ha tiltro til at disse opplysningene ikke spres unødige, og at færrest mulig skal ha tilgang til dem. På den andre siden får NAV stadige krav om å effektivisere saksbehandlingen og redusere saksbehandlingstider. Det kan åpenbart være krevende for NAV- kontorene å praktisere reglene rundt personvern og taushetsplikt på en slik måte at hensynet til både personvernet og effektiviteten ivaretas. Dette gjenspeiles blant annet i kontroller gjennomført av Datatilsynet, hvor man har funnet svakheter ved sikring av personopplysninger ved utvalgte NAV- kontorer.⁹ Datatilsynets kontroller konstaterte blant annet at ansatte gis vide tilganger til fagsystemer, noe som fører til at konfidensialitetssikringen ikke er tilfredsstillende.¹⁰

Etter mange års erfaring fra sosialtjenesten, der personvernet står sterkt, fikk jeg en tankevekker når vi ble omorganisert til NAV- kontor. Etter omorganiseringen opplever jeg kulturforskjeller mellom etatene når det gjelder praktisering av taushetsplikten og behandling av personopplysninger. Som NAV- ansatt erfarer jeg daglig situasjoner i arbeidshverdagen, som er utfordrende i forhold til personopplysningsvern innen kontoret. Dette er situasjoner som antakelig de fleste NAV- ansatte har vært i. Jeg har erfart at personopplysningsvernet innen NAV- kontoret ikke har fått særlig stor oppmerksomhet, og det kan virke som om mange ansatte ikke er kjent

⁶ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 5

⁷ NOU 2009:1. Individ og integritet s. 18

⁸ Med begrepet fagsystemer menes elektroniske systemer som ivaretar særskilte funksjoner innen ett eller flere fagfelt. Et fagsystem vil være spesialutviklet for registrering og behandling av data knyttet til hele eller deler av en virksomhets oppgave.

⁹ Datatilsynets kontrollrapport av 10.10.2008, Saksnummer 07/01456, og Datatilsynets Foreløpig kontrollrapport av 01.02.2011, Saksnummer 10/01228.

¹⁰ Datatilsynets Foreløpig kontrollrapport av 01.02.2011, Saksnummer 10/01228 s. 2.

med regelverket. På bakgrunn av dette ønsker jeg å sette fokus på temaet.

1.2 Problemstillingen. Presisering og avgrensning.

1.2.1 Problemstillingen

I denne oppgaven skal jeg forsøke å finne svar på hvor langt adgangen til å formidle personopplysninger innen det lokale NAV- kontoret rekker.

Viktige spørsmål i denne sammenheng, er om NAV- kontoret er ett organ, og hvordan adgangen til å formidle personopplysninger påvirkes der det er lagt oppgaver til kontoret utover minimumskravet i NAV- loven § 13.

Gjenstanden for drøftelsen vil være reglene for behandling av personopplysninger i arbeids- og velferdsforvaltningen, og herunder er det taushetspliktsreglene som vil få størst fokus.

1.2.2 Avgrensning

Oppgaven omfatter de tilfeller der NAV- kontoret ivaretar minimumskravet for tjenester som må legges i NAV- kontoret. I tillegg omfattes de tilfeller der man har avtalt å legge andre av sosialtjenestens oppgaver, som er hjemlet i sosialtjenesteloven, til NAV- kontoret.

Oppgaven avgrenses mot de tilfeller der det er lagt andre kommunale oppgaver enn de forannevnte til kontoret, samt de tilfeller hvor oppgaver utover minimumskravet i NAV- loven § 13 kun er samlokalisert med NAV- kontoret.

Det er kun de unntakene fra taushetsplikt som har mest praktisk betydning innen NAV- kontoret som vil bli drøftet.

1.3 Rettskildespørsmål

1.3.1 Lov og folkerettslige kilder

Lovgrunnlaget omkring personvern i arbeids- og velferdsforvaltningen, herunder reglene om

oppbevaring av og tilgang til personopplysninger, finnes både i NAV- loven, forvaltningsloven¹¹ og i personopplysningsloven¹². Personopplysningsloven skal ifølge formålsbestemmelsen i personopplysningsloven § 1 ”beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger”.

Reglene om taushetsplikten mellom de ansatte på NAV- kontoret er spredt over flere lover. Dette er NAV- loven, forvaltningsloven, lov om sosiale tjenester i NAV og sosialtjenesteloven.

Selv om vi i norsk lovgivning ikke har en generell grunnlovsbestemmelse som direkte fastsetter enkeltmenneskets rett til personvern, har vi likevel flere grunnlovsbestemmelser som er ment å sikre personverninteresser. En av dem er Grunnloven¹³ § 110c som pålegger ”Statens Myndigheter at respektere og sikre Menneskerettighetene”. Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) ble vedtatt med grunnlag i Grunnloven § 110 c, annet ledd, og inkorporerer Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)¹⁴ og Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP)¹⁵ i norsk rett. EMK art. 8 nr. 1 sier at ”Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence”, og SP artikkel 17 sier at “No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation.” Personvernkommissjonen sier at dette medfører at vi gjennom Grunnloven § 110 c har ”et tilfelle av nær full regulering av retten til personvern/privatliv”.¹⁶

Under utarbeidelse av ny lovgivning må lovgiver til enhver tid ta hensyn til konvensjoner og direktiver som Norge har ratifisert, og dermed er folkerettslig bundet av. I forhold til personvern,

¹¹ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

¹² Lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven eller popplyl.)

¹³ Lov 17. mai 1814 Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814

¹⁴ Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett, Vedlegg 1. Den Europeiske menneskerettskonvensjon med protokoller av 4. november 1950.

¹⁵ Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett, Vedlegg 5. Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966.

¹⁶ NOU 2009:1, Individ og integritet, s. 251.

er det særlig Europarådskonvensjon nr. 108¹⁷, EUs personverndirektiv¹⁸ og EUs datapersonverndirektiv¹⁹ som har betydning. Personopplysningsloven er laget med bakgrunn i, og i overensstemmelse med, personverndirektivet.

De folkerettslige reglene som her er nevnt, vil ha betydning ved tolking av norsk lov, ettersom de setter rammene for den nasjonale lovgivningen. Særlig formålene bak disse reglene vil kunne si mye om hensynene som skal vektlegges ved tolking av en personvernsbestemmelse.

1.3.2 Rettspraksis

Det foreligger lite rettspraksis som er relevant i forhold til problemstillingen i denne oppgaven. Den ene dommen som blir brukt i drøftelsen er Rt. 1989 s. 1363, som gjaldt en sosialarbeider som ble dømt for å ha brutt taushetsplikten.

Det er anerkjent i norsk rett at personvernet også har et ulovfestet rettsvern. Dette fremkommer av rettspraksis. I ”Personverndommen”²⁰ bestod tvisten i om fremvisningen av en film, som var basert på et 25 år gammelt og mye omtalt mord fra virkeligheten, skulle forbys på grunn av at filmen ville medføre stor belastning for drapsmannen og hans familie. Drapsmannen fikk medhold på grunnlag av ”rettsvern for personligheten”, og fremvisningen ble stanset. Selv om resultatet i dommen ble dissens 4-1, var både førstvoterende og annenvoterende enige om at det finnes ”et alminnelig rettsvern for personligheten”. Det blir også i nyere rettspraksis henvist til denne dommen, og det er ikke tvilsomt at det er et ulovfestet personvern i norsk rett. Eksempelvis er dette lagt til grunn i Rt. 2009 s. 1568 (avsnitt 38). Men selv om det er klart at vi har et ulovfestet personvern, er det imidlertid uklart hva dette personvernet omfatter. Dette gjenspeiles blant annet i de nevnte dommene, der begge dommene endte med dissens p.g.a. førstevoterende og annenvoterendes forskjellige tolkning av hvor langt den ulovfestede regelen rekker.

¹⁷ Europarådskonvensjon nr. 108 av 28. Januar 1981 om personvern i forbindelse med elektronisk databehandling av personopplysninger

¹⁸ Directive 95/46/EC of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data.

¹⁹ Directive 2002/58/EC of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications)

²⁰ Rt. 1952 s. 1217

1.3.3 Forarbeider

Forarbeidene uttrykker lovgivers vilje, og er derfor en kilde som kan bidra til å forstå lovteksten. Da det finnes lite relevant rettspraksis for denne oppgaven, blir forarbeidene desto viktigere i arbeidet med å finne gjeldende rettsregler på dette området. De må derfor tillegges forholdsvis stor vekt ved lovtolkningen.

Det er forarbeidene til NAV- loven og forvaltningslovens regler om taushetsplikt, og forarbeidene til personopplysningsloven som er mest sentrale. Dette er Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)*, Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) *Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m. m.)* og Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) *om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)*. I tillegg vil Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) *Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*, og Ot.prp. nr. 2 (1985-1986) *Bestemmelser i særlovgivningen om taushetsplikt (tilpassing til forvaltningsloven) (endringslov)* være relevante for oppgaven.

1.3.4 Rettsoppfatninger

Sivilombudsmannen skal ifølge lov 22. juni 1962 nr. 8 om stortingets ombudsmann for forvaltningen § 3 sikre at det i den offentlige forvaltning ikke utøves urett mot den enkelte borger. Sivilombudsmannen har rett til å uttale sin mening²¹, men har ikke myndighet til å gi pålegg til forvaltningen. I de aller fleste tilfeller retter forvaltningen seg likevel etter disse uttalelsene, ettersom uttalelsene anses å ha et klart autorativt preg.²² Uttalelser fra sivilombudsmannen har dermed rettskildemessig relevans, og kan tillegges vekt når man skal finne frem til en rettsregel. Sivilombudsmannen har uttalt seg om flere saker angående taushetsplikt. Slike uttalelser er relevante i drøftelsen av oppgavens problemstilling. Sivilombudsmannen har bl.a. nylig uttalt seg om en sak der NAV- ansatt hentet ut opplysninger fra NAVs fagsystem uten at hun hadde tjenstlig behov for opplysningene.²³ Ansattes tilgang til personopplysninger er et av temaene Sivilombudsmannen berører i denne uttalelsen.

²¹ Lov 22. juni 1962 nr. 8 om stortingets ombudsmann for forvaltningen § 10 første ledd.

²² Bente Ohnstad, *Juss for helse- og sosialarbeidere*, 4. utgave, Bergen 2009 s. 137.

²³ SOM-2010-2411

Rettsvitenskapen er en sekundærkilde som allerede har søkt å tolke lovgivning og/eller rettspraksis. I rettskildelæren er det en vanlig oppfatning at rettsvitenskapen har liten rettskildemessig vekt, men at den likevel har ganske stor faktisk innflytelse på rettslivet.²⁴

Juridisk litteratur som er fremstilt av anerkjente forfattere som er spesialister på sitt område, vil lettere bli tillagt mer vekt enn teori som er fremstilt av andre. I denne fremstillingen vil juridiske lærebøker og lovkommentarer bli brukt. Se litteraturliste.

Også forarbeiders fremstillinger av hva som er gjeldende rett, er å betrakte som rettsoppfatninger. De kan ofte tillegges samme vekt som juridisk teori, ettersom forarbeidene ofte er utarbeidet av lovgiver eller av utvalg som har med anerkjente jurister.

I NOU 2009:1 *Individ og integritet*, omtales taushetspliktsreglene mellom ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen. Utredningen er utført av Personvernkommissjonen som hadde i oppdrag å “gi en helhetlig vurdering av hvordan personvernet til den enkelte kan ivaretas i en tid hvor samfunnsutviklingen medfører en stadig økende registrering og bruk av personopplysninger”.²⁵ Ettersom taushetspliktsreglene internt for NAV- kontorene er nye, og lite omtalt, vil uttalelser i denne utredningen være relevante rettsoppfatninger for bruk i denne oppgaven, og vil kunne tillegges vekt.

Et rundskriv vil også bli brukt i drøftelsene. Rundskriv er å betrakte som etterarbeider til lov, som skal gi retningslinjer for forvaltningen. I utgangspunktet har ikke rundskriv noen særlig tyngde som rettskilde, men i forvaltningsrett følges de ofte slavisk av saksbehandlere, og vil derfor kunne gi et bilde av hvordan reglene faktisk forvaltes. De vil dermed også kunne tillegges en viss vekt. I tillegg til indirekte å si noe om forvaltningspraksis, sier rundskriv også noe om rettsoppfatninger. I oppgaven vil jeg vise til saksbehandlingsrundskriv angående taushetsplikten.²⁶ Dette rundskrivet er utarbeidet spesielt for NAV- ansatte.

Datatilsynet har ansvar for å kontrollere at regler om behandling av personopplysninger blir fulgt,

²⁴ Torstein Eckhoff, *Rettskildelære*, 5. utgave, Oslo 2001 s. 270.

²⁵ NOU 2009:1 s. 17

²⁶ Rundskriv for NAV. Forvaltningsloven- Saksbehandlingsrundskriv. Kap 3 om forvaltningsloven § 13 første ledd. Link: <http://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/Forvaltningsloven+-+Saksbehandlingsrundskriv+-+Kapittel+III.+Alminnelige+regler+om+saksbehandlingen.169425.cms>

og at feil eller mangler blir rettet.²⁷ Datatilsynet har gjennomført kontroller på utvalgte NAV-kontorer i Norge. Uttalelser fra en kontrollrapport om gjeldende rett vil bli brukt i drøftelsen. Dette er Datatilsynets Foreløpig kontrollrapport av 01.02.2011, Saksnummer 10/01228.

1.4 Videre fremstilling

Jeg vil først si litt generelt om personvern og taushetsplikt, og litt om hvorfor dette er et viktig tema i forhold til de nyopprettede NAV-kontorene.

Deretter vil det bli drøftet om NAV-kontoret er å anse som ett organ. Dette vil gi utgangspunktet for resten av drøftelsen, ettersom det har betydning for hvilke regler som gjelder for personopplysningsvernet innen NAV-kontoret.

Jeg vil videre gi en fremstilling av hovedreglene rundt taushetsplikt, og deretter forsøke å besvare spørsmålet om når taushetsbelagte opplysninger kan formidles innen NAV-kontoret. Herunder drøftes muligheten for kommunikasjon mellom ansatte, og grensen for hva ansatte kan ha tilgang til av opplysninger i arkiv, fagsystemer o.l.

Ledelsens ansvar for personopplysningsvernet vil bli drøftet i et eget punkt.

Avslutningsvis vil jeg komme med noen rettspolitiske betraktninger.

²⁷ Personopplysningsloven § 42 første ledd nr. 3.

2 Personvern og personopplysningsvern

2.1 Personvern

Begrepet personvern har ingen klar definisjon. I teorien blir personvern ansett å være et samlebegrep som beskriver mange ulike interesser og verdier.²⁸ På 70- tallet utviklet Dag Ragnar Blekeli og Knut S. Selmer en interessemodell, der personvernet beskrives gjennom enkelte individuelle og kollektive interesser.²⁹ De individuelle interessene er retten til innsyn, diskresjon, fullstendige/korrekte opplysninger, og privatlivets fred. Det som tradisjonelt er blitt kalt kollektive interesser, er borgervennlig forvaltning, robust samfunn og begrenset overvåkning.³⁰ Personvernkommissjonen definerer personvern som ”ivaretagelse av personlig integritet, ivaretagelse av enkeltindividers mulighet for privatliv, selvbestemmelse (autonomi) og selvutfoldelse”.³¹ Det som her er nevnt viser at begrepet kan ha en bred rekkevidde, der både kollektive og individuelle interesser er sentrale. Det er nok likevel de individuelle interessene som oftest blir forbundet med begrepet personvern. Hensynet bak å ha regler om personvern er ofte åpenbare. Retten til privatliv, selvbestemmelse, selvutfoldelse og begrenset overvåkning osv. er verdier i seg selv, og viktige for at mennesket skal føle seg fri, respektert og verdifull.

2.2 Hensyn bak personopplysningsvernet

Personvernkommissjonen skiller mellom begrepene personvern og personopplysningsvern, og mener at personopplysningsvern dreier seg om ”regler og standarder for behandling av personopplysninger som har ivaretagelse av personvern som hovedmål”.³²

Personopplysningsloven har som formål “å beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger”.³³ Loven gir regler for behandling av personopplysninger, og herunder regler omkring innsamling, registrering, lagring, utlevering av opplysninger m.m., og er dermed sentral for personopplysningsvernet.

²⁸ Michael Wiik Johansen, Knut-Brede Kaspersen og Åste Marie Bergseng Skullerud, *Personopplysningsloven, kommentarutgave*, Oslo 2001 s. 21

²⁹ Dag Ragnar Blekeli og Knut S. Selmer, *Data og Personvern*, Oslo 1977.

³⁰ NOU 1997:19. Et bedre personvern, punkt 3.4.2.

³¹ NOU 2009:1. Individ og integritet, s. 17

³² NOU 2009:1. Individ og integritet, s. 17

³³ Personopplysningsloven § 1.

Taushetspliktsregler er en gruppe regler som også er viktige for personopplysningsvernet. Disse reglene regulerer adgangen til kommunikasjon av personopplysninger. Taushetspliktsreglene skal sikre at folk skal kunne gi opplysninger om personlige forhold til helsevesen og forvaltning uten å risikere at disse opplysningene blir kjent for andre enn de som trenger å kjenne til dem.

Taushetsplikt praktiseres daglig av et stort antall personer. Enkelte har taushetsplikt i kraft av sin profesjon, eksempelvis som lege, psykolog eller annet helsepersonell, noe som er lovfestet i kapittel 5 i helsepersonelloven.³⁴ Andre har taushetsplikt som følge av at de arbeider i et forvaltningsorgan, også kalt stillingsbestemt taushetsplikt. Brudd på taushetsplikten er straffbart, etter straffeloven³⁵ § 121.

Forvaltningsloven § 13 inneholder den generelle regel for taushetsplikt i forvaltningen. Det finnes også andre lover som har regler for stillingsbestemt taushetsplikt for personer som arbeider etter disse lovene. Dette gjelder blant annet personer som arbeider etter NAV- loven eller Lov om sosiale tjenester i NAV. I tillegg kan det nevnes at taushetsplikt kan bli pålagt ved instruks. Tausheten er da ofte i det offentliges eller bedriftens interesse. De profesjonsbestemte og stillingsbestemte taushetspliktsreglene er derimot begrunnet i individuelle interesser. Det finnes imidlertid også stillingsbestemte taushetspliktsregler som verner det offentliges interesser, som for eksempel Lov 18. august 1914 nr. 3 om forsvarshemmeligheter.

Det viktigste hensynet bak regler om personopplysningsvern, er retten til selv å ha kontroll over opplysninger om seg selv. Dette gjenspeiles i bestemmelser som forutsetter at brukeren gir samtykke til utlevering av opplysninger, eksempelvis i NAV- loven § 8 annet ledd. I sosialt arbeid har prinsippet om brukermedvirkning alltid vært sentralt, og sosiallovgivningen har derfor bestemmelser om plikt til å rådføre seg med brukeren,³⁶ herunder at opplysninger helst skal innhentes i samråd med brukeren.³⁷

At personopplysninger behandles med diskresjon er en viktig forutsetning for at man skal kunne ha tillit til forvaltningen. Sosiallovgivningen fikk i sin tid taushetspliktsregler som var strengere

³⁴ Lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell mv.

³⁵ Lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig straffelov(straffeloven)³⁵

³⁶ Lov om sosiale tjenester i NAV § 42 og sosialtjenesteloven § 8-4

³⁷ Lov om sosiale tjenester i NAV § 43 og sosialtjenesteloven § 8-5

enn den generelle regelen i forvaltningsloven. Begrunnelsen for dette var at “det på disse områdene er behov for et mer omfattende vern, for å sikre at disse organenes tillitsforhold til klientene ikke blir svekket”.³⁸ Tilliten vil føre til at man i forbindelse med søknader og lignende ikke holder opplysninger skjult for forvaltningsorganet, men gir fullstendige og riktige opplysninger. Hvis opplysninger holdes tilbake, i frykt for at disse skal spres unødige, vil dette kanskje medføre at søknader blir avgjort på uriktig grunnlag, og at brukere dermed kan gå glipp av rettigheter de ellers ville fått.

På et NAV- kontor behandles store mengder personopplysninger, og mange av disse opplysningene kommer inn under definisjonen ”sensitive personopplysninger” i personopplysningsloven § 2 nr. 8. Kontorene har ofte mange ansatte som kan ha tilgang til disse sensitive opplysningene. I tillegg har mange NAV- kontorer åpne kontorløsninger, der det lett kan skje at papirer blir liggende lett synlig for andre, og man kan overhøre hverandres telefonsamtaler. Hensynet til personvernet er derfor særlig viktig på et NAV- kontor, der så godt som hele kommunens innbyggere vil være brukere på et eller annet tidspunkt. Ofte kjenner også brukeren personer som er ansatt på kontoret, og man ønsker kanskje ikke at vedkommende skal få kjennskap til opplysninger som man i fortrolighet har gitt til sin saksbehandler. Regler om behandling av personopplysninger, og herunder taushetspliktsregler, er ut fra ovenstående et viktig virkemiddel for at folk skal kunne ha tillitt til NAV- kontorene.

I mange tilfeller vil man derimot ha behov for, eller plikt til, å formidle personopplysninger. EMK art. 8, som omhandler retten til respekt for privatliv, gir unntak for forbudet mot inngrep i privatlivet når dette er i samsvar med lov, og “nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter”. Mange av disse hensynene er de samme som vi finner bak de regler som gir rett eller plikt til å utlevere/utveksle personopplysninger.

Taushetsplikten er ikke til hinder for å utlevere opplysninger til forvaltningsorganer som har

³⁸ Ot.prp. nr. 2 (1985-1986). Om lov om endringer i bestemmelser i særlovgivningen om taushetsplikt (tilpassing til forvaltningsloven) s. 21

hjemmel til å kreve opplysninger. Som eksempel er hensynet til barns beste viktigere enn hensynet til personvernet. Derfor har alle offentlige myndigheter m.fl. en opplysningsplikt til barnevernstjenesten når det er grunn til å tro at det foreligger omsorgssvikt, jmfør barnevernloven § 6-4. Ønsket om å hindre at uskyldige blir dømt, avverge alvorlig kriminalitet eller hindre at liv kan gå tapt, har ført til at man også i enkelte tilfeller har opplysningsplikt til politiet.³⁹ Når det verken foreligger taushetsplikt, eller opplysningsplikt, har forvaltningen i utgangspunktet en taushetsrett/opplysningsrett. Man kan altså velge om man ønsker å gi opplysninger eller ikke. En bestemmelse om opplysningsplikt eller opplysningsrett, må fastsette eller klart forutsette at taushetsplikten ikke skal gjelde, jmfør forvaltningsloven § 13f annet ledd.

I forvaltningen har man ofte behov for å utveksle personopplysninger både innen og mellom forvaltningsorganer. Et av formålene med NAV- loven er “å legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, basert på den enkeltes og arbeidslivets behov og basert på en helhetlig og samordnet anvendelse” av de lovene som NAV- kontoret forvalter, jmfør NAV- loven § 1. At man har mulighet til å samarbeide internt på NAV- kontoret, til tross for taushetsplikten, er en forutsetning for at dette formålet skal kunne oppfylles. En del brukere har sammensatte problemer, og har derfor behov for flere typer tjenester fra NAV- kontoret. For at de skal slippe å måtte forholde seg til mange saksbehandlere, er det viktig at de ansatte har mulighet for å utveksle personopplysninger slik at de kan samordne tjenestene og gi helhetlig og god hjelp til brukerne. I enkelte saker er det også behov for tverretattlig kommunikasjon. Å ha mulighet for utveksling av opplysninger, vil gi en mer kostnadseffektiv forvaltning, ettersom man da vil bruke mindre tid på gi riktig hjelp til brukeren, enn om ansatte i forvaltningen ikke hadde anledning til å samarbeide, og måtte bruke mye tid på innhenting av opplysninger. På bakgrunn av ovenstående hensyn, har vi enkelte unntak for taushetsplikten, og herunder bestemmelser om opplysningsrett og opplysningsplikt mellom de som arbeider etter NAV- loven, lov om sosiale tjenester i NAV og sosialtjenesteloven.

Forvaltningens dokumenter skal ifølge offentlighetsprinsippet i utgangspunktet være åpne for innsyn for publikum og media, slik at de skal ha mulighet til å kontrollere og øve innflytelse på

³⁹ Straffeloven §§ 172, 139 og 387.

det offentliges virksomhet. Offentleglova⁴⁰ § 1 statuerer retten til innsyn for allmennheten, mens forvaltningsloven § 18 første ledd gir de berørte parter rett til innsyn i sin saks dokumenter. Taushetspliktsreglene setter imidlertid grenser for denne innsynsretten, og i offentliglova § 13 første ledd er gjort unntak fra innsynrett for opplysninger som er taushetsbelagte i henhold til lov. Hensynet bak dette unntaket er åpenbart, ettersom taushetsplikten og hensynet til at man skal ha kontroll over opplysninger om seg selv, ville blitt uthulet dersom taushetsbelagte opplysninger skulle være tilgjengelig for allmennheten. Det kan derimot være nødvendig at allmennheten får innsyn i forvaltningens praksis, for å kunne avsløre klanderverdige forhold. Brukere har mulighet til å samtykke i at deres sak f.eks. brukes til illustrasjon i media, for slik å kunne utøve politisk press for å få eventuelle endringer i lovgivning eller klanderverdige forhold. Selv om det er gitt samtykke, har ikke forvaltningsorganet noen opplysningsplikt til media. Når forvaltningen kan nekte allmennheten innsyn på bakgrunn av taushetspliktsreglene, kan dette derfor få uheldige konsekvenser, både for den enkelte bruker og brukergrupper.

3 Er arbeids- og velferdsforvaltningen ett organ?

Det er reglene omkring taushetsplikt og behandling av personopplysninger *innen det lokale NAV-kontoret* som behandles i denne fremstillingen. Om NAV-kontoret er ett organ eller ikke, har betydning for hvilke regler som gjelder for behandling av personopplysninger og taushetsplikt. Generelt sett er det større adgang til formidling av opplysninger innen ett organ, enn hva som er tilfellet mellom organer. Derfor er det nødvendig å avklare om NAV-kontoret er å anse som ett organ eller ikke.

Ifølge NAV-loven § 2 består Arbeids- og velferdsforvaltningen av ”Arbeids- og velferdsetaten og de delene av kommunens tjenester som inngår i de felles lokale kontorene”. En naturlig forståelse av ordlyden er at NAV-kontoret ikke er å anse som ett forvaltningsorgan, men som to organer under en felles forvaltning. At kontoret ikke er ett organ følger også av forarbeidene, der lovgiver sier at de ”felles lokale kontorer formelt sett dekker over to atskilte organer i

⁴⁰ Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

forvaltningslovens forstand”.⁴¹

I juridisk teori er hovedsynspunktet at det som “utad opptrer som en enhet når avgjørelser forberedes og treffes, utgjør ett organ”.⁴² NAV- kontoret består av både en statlig etat og kommunale tjenester. Arbeids- og velferdsetaten forbereder og treffer avgjørelser i saker etter blant annet folketrygdloven⁴³ og arbeidsmarkedsloven⁴⁴, mens det er de kommunalt ansatte på NAV- kontoret som forbereder og fatter vedtak etter lov om sosiale tjenester i NAV. Selv om det ifølge NAV- loven § 14 annet ledd kan avtales at statlig og kommunalt ansatte kan utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder, er ikke dette utgangspunktet. Det tilsier at de utad ikke opptrer som en enhet når avgjørelser forberedes og treffes. Man har også et tosporet system i forhold til klagebehandling. Klagesaker i forhold til vedtak etter arbeidsmarkedsloven og folketrygdloven, behandles som oftest av NAV Klage og anke,⁴⁵ mens klagesaker på vedtak etter Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen eller sosialtjenesteloven, behandles av Fylkesmannen.⁴⁶ Også i forhold til instruksjonsmyndighet har man et tosporet system. Arbeids- og velferdsdirektoratet har instruksjonsmyndighet overfor den statlige etaten. Dette følger av Grunnloven § 3, og de sedvanerettslige bestemmelser om instruksjonsmyndighet som har kommet som følge av denne bestemmelsen. Kommunen står derimot ikke i noe direkte underordningsforhold til statsforvaltningen, ettersom de på grunnlag av å ledes av egne folkevalgte organer, og ha eget territorium, beskatnings- og bevilgningsmyndighet, betraktes som noe eget.⁴⁷ Det er dermed Rådmannen som har instruksjonsmyndighet overfor de kommunale tjenestene ved kontoret. Ved enkelte kontorer har man også delt ledelse, der den ene lederen er kommunalt ansatt, og den andre er statlig ansatt. Alt dette taler for at kontoret består av 2 forvaltningsorganer. I utgangspunktet skulle dermed taushetspliktreglene som gjelder mellom organer gjelde mellom de enkelte etater i de lokale NAV- kontorene. NAV- loven § 16 sier imidlertid følgende:

⁴¹ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 85

⁴² Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 8. utgave, Oslo 2006 s. 213.

⁴³ Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd

⁴⁴ Lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkedstjenester

⁴⁵ Jamfør folketrygdloven § 21-12, arbeidsmarkedsloven § 17 og R21-00-2-L10 Rundskriv til ftrl kap 21: Del II - Saksbehandling i trykkesaker - Anke- og klagebehandling m.m. Kapittel 21, kommentar til ftrl § 21-12.

⁴⁶ Jamfør lov om sosiale tjenester i NAV § 47 og sosialtjenesteloven § 8-6.

⁴⁷ Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 8. utgave (Oslo 2006) s. 73.

”Taushetsplikt etter denne loven eller etter lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen er ikke til hinder for at opplysninger er tilgjengelig for andre ansatte innen kontoret i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning, blant annet til bruk ved veiledning i andre saker.”

Forarbeidene til NAV- loven forteller at NAV- loven § 16 ”innebærer at det lokale kontoret i forhold til taushetsplikten i praksis blir å betrakte som ett organ, og saksbehandlingen i forhold til disse reglene som organintern”.⁴⁸ Ut fra dette legges det til grunn at NAV- kontoret i relasjon til taushetspliktsreglene i NAV- loven og lov om sosiale tjenester i NAV er ett organ.

Det neste spørsmålet blir om oppgaver etter sosialtjenesteloven også omfattes av NAV- loven § 16 dersom disse er lagt til kontoret. Eller vil taushetsplikten i disse tilfeller være en hindring for at oppgaver etter sosialtjenesteloven kan inngå i en felles arbeids- og arkivordning med resten av kontoret? Ordlyden i NAV- loven § 16 taler for sistnevnte alternativ, ettersom det ifølge den er kun taushetsplikt etter NAV- loven og lov om sosiale tjenester i NAV som ikke er til hinder for at opplysninger er tilgjengelig for andre ansatte.

NAV- loven § 16 gjaldt i utgangspunktet i forhold til taushetspliktsreglene etter NAV- loven og sosialtjenesteloven. Når lov om sosiale tjenester i NAV trådte i kraft 1. januar 2010, ble ordlyden i NAV- loven § 16 endret til å gjelde lov om sosiale tjenester i NAV i stedet for sosialtjenesteloven. Innholdet i disse lovene er ikke det samme. Sosialtjenesteloven omfattet tidligere alle bestemmelsene om kommunale sosiale tjenester, inkludert de som i dag er lovfestet i lov om sosiale tjenester i NAV. Sosialtjenesteloven består nå av bestemmelser om de resterende sosiale tjenester som ikke ble overført til lov om sosiale tjenester i NAV.

I forarbeidene til lov om sosiale tjenester i NAV, sier lovgiver at “henvisningen til sosialtjenesteloven i andre lover må endres der reglene viser til den delen av sosialtjenesteloven som i lovforslaget foreslås samlet i ny lov”.⁴⁹ Lovgiver sier videre at

⁴⁸ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 70

⁴⁹ Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. s. 37.

“En del henvisninger til sosialtjenesten og sosiale tjenester i annet lovverk vil måtte omfatte begge lovene. Her er det ikke foreslått endringer. Henvisningene til sosialtjenesten og sosiale tjenester vil i disse tilfellene omfatte både lov om sosiale tjenester m.v. og lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette gjelder blant annet ... arbeids- og velferdsforvaltningsloven ... § 16.”⁵⁰

Det er noe uklart hva lovgiver her har ment, da det i NAV- loven § 16 ikke finnes noen henvisning til “sosialtjenesten” eller “sosiale tjenester”. Uttalelsen kan kanskje tyde på at lovgiver har ønsket at NAV- loven § 16 skal omfatte både sosialtjenesteloven og lov om sosiale tjenester i NAV. Dette er i tilfelle ikke blitt gjennomført, ettersom bestemmelsen kun inneholder en henvisning til lov om sosiale tjenester i NAV, og ikke til sosialtjenesteloven.

I forarbeidene til NAV- loven understreker departementet at “der tjenester som er underlagt taushetsplikt etter andre lover enn ... [NAV-loven] og sosialtjenesteloven, legges til kontoret, vil det ikke være adgang til utveksling av personopplysninger etter § 16 i lovforslaget”.⁵¹ Dette gir imidlertid lite veiledning, ettersom uttalelsen ble gitt før ordlydsendringen. Men det gir likevel uttrykk for at lovgiver er klar på at det kun er de taushetspliktsreglene etter de lover som eksplisitt er uttalt i bestemmelsen, som omfattes av NAV- loven § 16.

Dersom lovgiver hadde ment at også andre oppgaver som avtales lagt til kontoret, skulle omfattes av NAV- loven § 16, ville det vært naturlig at dette ble uttrykkelig sagt i denne bestemmelsen. Hensynene bak taushetsplikten taler for at en utvidelse av unntaksbestemmelser må fremgå eksplisitt av lov. Ordlyden i NAV- loven § 16, samt lovgivers uttalelser i forarbeidene til denne, må veie mer enn lovgivers uklare utsagn i forarbeidene til lov om sosiale tjenester i NAV. I de tilfeller der det er lagt oppgaver etter sosialtjenesteloven til NAV- kontoret, vil disse oppgavene ikke omfattes av NAV- loven § 16 om at det lokale kontoret i praksis skal betraktes som ett organ. Taushetsplikten er dermed en hindring for at oppgaver etter sosialtjenesteloven kan inngå i en felles arbeids- og arkivordning med resten av kontoret.

⁵⁰ Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) s. 37.

⁵¹ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 42

Sosialtjenesten har tradisjonelt blitt ansett å være en etat,⁵² og dersom både tjenester etter lov om sosiale tjenester i NAV og sosialtjenesteloven inngår i NAV- kontoret, må disse fortsatt kunne sies å være samme etat. I henhold til forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 3 kan personopplysninger være tilgjengelig for ansatte i sosialtjenesten i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning. I de tilfeller der det er lagt sosiale tjenester til NAV- kontoret utover minimumsløsningen, er det dermed anledning til å velge om tjenestene etter lov om sosiale tjenester i NAV skal inngå i en felles arbeids- og arkivordning med enten Arbeids- og velferdsetatens oppgaver, eller med oppgavene etter sosialtjenesteloven.

4 Personopplysningsvern i arbeids- og velferdsforvaltningen.

4.1 Hvilke opplysninger omfattes av personopplysningsvernet?

4.1.1 “Noens personlige forhold”

I den generelle regelen om taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 er det opplysninger om ”noens personlige forhold” som er taushetsbelagt. En naturlig språklig forståelse av ”noens personlige forhold”, tilsier at taushetsplikten omfatter informasjon som kan knyttes til en fysisk person. Ordlyden sier oss også at det dreier seg om opplysninger som folk anser som personlige.

I forarbeidene til taushetspliktsreglene i forvaltningsloven gis noen generelle synspunkter om beskyttelsesbehovet for personopplysninger.⁵³ Dette kan gi en pekepinn på hvilke personopplysninger som omfattes av taushetsplikten. Her nevnes for det første at “en rekke opplysninger etter sin art er følsomme”. Forarbeidene gir eksempler på opplysninger som typisk er personlige. Dette er “opplysninger om slektskaps-, familie- og hjemforhold, fysisk og psykisk helse, karakter og følelsesliv”.⁵⁴ Ellers sies det i forarbeidene at en rekke opplysninger om den enkeltes utdanning og arbeid og om hans økonomiske situasjon er naturlig å karakterisere som personlige. Det samme gjelder opplysninger om holdninger og innstillinger, men her går grensen i forhold til opplysninger om utadrettet politisk og forretningsmessig virksomhet, som ikke er å

⁵² Bente Ohnstad, *Taushetsplikt, personvern og informasjonssikkerhet i helse- og sosialektoren*, 3. utgave, Oslo 2003 s. 77.

⁵³ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m. m.) s. 13-14.

⁵⁴ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 14

anse som personlige.⁵⁵ Dette er hjemlet i forvaltningsloven § 13a nr. 3 som gir unntak for taushetsplikt “når ingen berettiget interesse tilsier at ... [opplysninger] holdes hemmelig, f.eks. når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder”.

Forvaltningsloven § 13 annet ledd gir eksempler på hvilke personopplysninger som faller utenfor ”noens personlige forhold”, og dette er opplysninger om “fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som anses som personlige”. For NAV-ansatte vil disse nøytrale personopplysningene uansett være taushetsbelagte, jamfør NAV-loven § 7 første ledd, lov om sosiale tjenester i NAV § 44 annet ledd og sosialtjenesteloven § 8-8 annet ledd. I forhold til denne utvidelsen av taushetsplikten, sier forarbeidene til NAV-loven at taushetspliktsreglene “utvider rammen for hva som er taushetsbelagte personopplysninger i forhold til forvaltningslovens generelle bestemmelser slik at *enhver opplysning om personer* omfattes”.⁵⁶ Uttalelsen gjelder i forhold til sosialtjenesteloven § 8-8 og folketrygdloven § 21-9 (nå opphevet). Ettersom NAV-loven § 7 første ledd og lov om sosiale tjenester i NAV § 44 er bygd opp etter samme prinsipp, og har samme ordlyd som disse bestemmelsene, må uttalelsen også gjelde i forhold til disse.

I forarbeidene til endringsloven⁵⁷ som innførte denne utvidelsen av taushetsplikt i sosiallovgivningen, sies det at utvidelsen ikke bør være helt generell.⁵⁸

“Dette gjelder spesielt opplysning om klientens *oppholdssted*. Dette er en opplysning som en opplysning som ofte er av vital betydning for enkeltpersoner eller offentlige myndigheter som har behov for å komme i kontakt med klienten. Slik kontakt kan også være i klientens egen interesse, eller i det minste ønskelig ut fra hans forhold til omgivelsene. Ofte er sosialkontoret den eneste som kan gi opplysningen, og det virker urimelig at dette skal være avskåret uten mulighet for individuell vurdering av situasjonen. Departementet er derfor, i samråd med Sosialdepartementet, kommet til at opplysning om

⁵⁵ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 14

⁵⁶ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 61 (min utheving)

⁵⁷ Lov 16. mai 1986 nr. 21 om endringer i bestemmelser i særlovgivningen om taushetsplikt (tilpassing til forvaltningsloven).

⁵⁸ Ot.prp. nr. 2 (1985-1986) s. 22

en klients oppholdssted må kunne gis når det er klart at dette ikke vil skade tilliten til organet eller institusjonen.”⁵⁹

Dette unntaket er hjemlet i sosialtjenesteloven § 8-8 annet ledd, om at opplysning om “en tjenestemottakers oppholdssted ... likevel [kan] gis når det er klart at det ikke vil skade tilliten til kommunen.” Lov om sosiale tjenester i NAV § 44 annet ledd har fått samme ordlyd. At NAV-loven § 7 ikke har fått et tilsvarende unntak, sier forarbeider ingenting om, men kan vel ikke forklares på annen måte enn ved lovgivers foranstående utsagn, om at det ofte er sosialtjenesten som er den eneste som har opplysning om klienters oppholdssted.

Forarbeidene til taushetspliktsreglene i forvaltningsloven sier også at “den situasjon opplysningene er fremkommet i, [kan] tilsi at de beskyttes”. For eksempel hvis en ansatt er blitt betrodd opplysninger, og tillitsforholdet til forvaltningen kan svekkes dersom opplysningene brukes utover den saklige sammenhengen de er gitt i. I forarbeidene nevnes også “de tilfelle hvor en opplysning isolert sett verken er særlig følsom eller framkommet som ledd i et tillitsforhold, men hvor muligheten for forskjellige kombinasjoner med andre opplysninger kan bety en fare for utlevering av en person”.⁶⁰

Ut fra dette vil konteksten rundt formidlingen av opplysninger ha betydning for om man har taushetsplikt også om opplysninger som normalt ikke er taushetsbelagt. Dette må sees i forhold til hensynet bak taushetspliktsreglene, om å hindre spredning av opplysninger som folk ønsker å holde for seg selv. Hensynet om å bevare tilliten til forvaltningen er også et moment i vurderingen her. I sosialt arbeid er det spesielt viktig å ha et tillitsforhold mellom saksbehandler og bruker. At man har et klientforhold til NAV er ofte noe man ønsker å holde for seg selv. Dette gjelder nok særlig dersom man er sosialklient. At man er mottaker av alderspensjon har ikke samme beskyttelsesbehov, ettersom dette er en ytelse som alle har krav på. Det kan imidlertid være vanskelig å gi slike opplysninger til andre uten å røpe klientforholdet til NAV-kontoret. Hvis man ved å formidle opplysninger “røper et klientforhold eller andre forhold som anses som personlige”, jamfør forvaltningsloven § 13 annet ledd, vil opplysningen være taushetsbelagt.

⁵⁹ Ot.prp. nr. 2 (1985-1986) s. 22

⁶⁰ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 13-14.

Ifølge forarbeidene til forvaltningsloven § 13 gjelder dette særlig “de tilfelle hvor selve klientforholdet må anses som et personlig forhold.”⁶¹ Hensynet til brukeres tillit til forvaltningen veier tungt, og grensen for hva som er å anse som taushetsbelagte opplysninger bør derfor tolkes strengt. Selve klientforholdet må derfor også anses som en opplysning som er taushetsbelagt for ansatte på NAV- kontoret. Uttalelsene i forarbeidene til NAV- loven § 7 om at “enhver opplysning om personer” skal være taushetsbelagt, er derfor et rimelig utgangspunkt for hva som skal være taushetsbelagt for ansatte i NAV. Fra dette utgangspunkt finnes imidlertid mange unntak, som blir drøftet nedenfor.

4.1.2 Den ansatte må ha mottatt opplysningen i sin rolle som ansatt.

Ifølge forvaltningsloven § 13 første ledd gjelder taushetsplikten det man “i forbindelse med tjenesten eller arbeidet” får vite om noens personlige forhold. Personopplysninger som man har mottatt i rollen som privatperson er derfor ikke taushetsbelagt.

I Rt. 1989 s.1363 ble en sosialarbeider ansett å ha mottatt opplysninger i sin rolle som sosialarbeider, selv om dette skjedde på fritiden. Sakens faktum var at en person hadde et nervøst sammenbrudd på en privat fest, og dermed følte trang til å snakke med sosialarbeideren. Dommeren uttalte at tiltalte etter hans syn “[må] ha oppfattet Es henvendelse som en appell til henne qua sosialarbeider, idet hun straks gav uttrykk for at det var bedre at E oppsøkte henne neste dag på kontoret”.⁶² Dommen er blitt noe kritisert i teorien, og Bernt og Rasmussen sier at resultatet ikke er lett å forstå. De viser til at “den forvaltningsmessige taushetsplikt forutsetter ... at vedkommende opptre i rollen som offentlig ansatt”, og at “det ikke [er] lett å se at det kan ha vært tilfellet her”.⁶³ Dommen gir likevel uttrykk for at det er relevant om vedkommende må ha oppfattet at den som avgir opplysningen, gjør det som en appell til vedkommende i sin yrkesrolle. Det må dermed avgjøres ut fra omstendighetene i hver enkelt situasjon, om opplysningene kan anses å ha blitt mottatt “i forbindelse med tjenesten eller arbeidet”.

⁶¹ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 15.

⁶² Rt. 1989 s. 1363 s. 1365

⁶³ Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett, Bind 1, 2. utgave*, Bergen 2010 s. 234.

4.1.3 “Personopplysninger”

Personopplysninger er definert i personopplysningsloven § 2 nr. 1 som ”opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson”. Ut fra ordlyden, er det opplysninger som kan identifisere en fysisk person som er omfattet. Når det sies at disse opplysninger og vurderinger “kan knyttes til”, tilsier dette at det gjelder både opplysninger som direkte og indirekte kan identifisere en enkeltperson.

Ifølge forarbeidene til personopplysningsloven kan en person direkte eller indirekte identifiseres, “f.eks. ved hjelp av navn, identifikasjonsnummer eller et annet kjennetegn som er spesielt for personens fysiske, fysiologiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sosiale identitet, jf [personvern]direktivet artikkel 2 a.”⁶⁴ Også bilder, fingeravtrykk og lignende er å regne som personopplysninger dersom de kan knyttes til en person. Det sies videre at det i “vurderingen av om personen lar seg identifisere, skal ... tas i betraktning alle hjelpemidler som det er rimelig å tro at noen kan komme til å anvende for identifiseringsformål”⁶⁵. Det er altså vurderingen av om en opplysning på en eller annen måte skal kunne identifisere en person, som er avgjørende for om det er en personopplysning eller ikke. I vurderingen i tvilstilfeller kan formålsbestemmelsen få betydning, ettersom “det kan tenkes tilfeller der ordlyden ... isolert sett trekker i retning av at en opplysning er « personopplysning », men hvor personvern hensyn ikke kan begrunne at opplysningen vernes”⁶⁶.

Ut fra dette er personopplysningsbegrepet omfattende, og det omfatter flere opplysninger enn taushetspliktsregelen i forvaltningsloven § 13 gjør. I forarbeidene til personopplysningsloven legges det også til grunn at begrepet ”« personopplysning » favner videre enn opplysninger om noens « personlige forhold »”.⁶⁷ For NAV- ansatte er imidlertid taushetsplikten utvidet til også å omfatte nøytrale personopplysninger. Og som det fremgår av drøftelsen om “noens personlige forhold”, vil i utgangspunktet enhver personopplysning være taushetsbelagt for NAV- ansatte. Dette kan tale for at det ikke er en vesentlig forskjell på hva som er personopplysninger etter personopplysningsloven og hvilke opplysninger som er taushetsbelagte for NAV- ansatte.

⁶⁴ Ot.prp. nr. 92 (1998-1999). Om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) s. 101

⁶⁵ Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) s. 101

⁶⁶ Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) s. 101

⁶⁷ Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) s. 102

4.2 Omfattes alle ansatte ved NAV- kontoret av den skjerpede taushetsplikten?

De ansatte ved NAV- kontoret har forskjellige lovhjemler å forholde seg til angående taushetsplikten. Det er reglene i den lov som den ansatte utfører oppgaver etter, som avgjør hvilke lovhjemler om taushetsplikt han/hun skal forholde seg til.

NAV-loven § 7 første ledd sier at ” Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Arbeids- og velferdsetaten etter denne loven, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e”. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 44 første ledd lyder; ”Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for kommunen etter denne loven, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e”. Sosialtjenesteloven § 8-8 har tilsvarende ordlyd. Ordlyden i de 3 lovhjemlene er altså helt lik, med unntak av at de gjelder for ansatte som arbeider for henholdsvis Arbeids- og velferdsetaten etter NAV- loven, kommunen etter Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og sosialtjenesten.

Hvem omfattes av “enhver som utfører tjeneste eller arbeid for ... [Arbeids- og velferdsetaten, kommunen eller sosialtjenesten] etter denne loven”? Umiddelbart kan man forstå ordlyden slik at det kun er de som yter tjenester og saksbehandling i forhold til de 3 lovene som omfattes, ettersom den gjelder den som utfører tjeneste eller arbeid ”*etter denne loven*”. En slik tolkning ville tilsi at taushetspliktsreglene ikke omfatter alle ansatte på NAV- kontoret. På et NAV- kontor vil det ofte i tillegg til saksbehandlere også være merkantilt personell som arbeider med post, arkivering, kopiering og lignende. Merkantilt ansatte kan i tillegg til rene merkantile oppgaver også ha oppgaver som er mer knyttet til de tjenestene som NAV- kontoret yter, for eksempel som telefonvakt der de har kontakt med brukere. Det er klart at de da vil ha taushetsplikt på lik linje som andre saksbehandlere, ettersom de da utfører arbeid etter en av de forannevnte lovene. Men vil de samme reglene gjelde for dem ellers? Kontoret vil dessuten ha rengjøringspersonale som enten er ansatte eller oppdragstakere. Hvilke taushetspliktsregler gjelder for disse?

Det er ingenting i forarbeidene til taushetspliktsreglene i NAV- loven, lov om sosiale tjenester i NAV eller i sosialtjenesteloven som kan bidra til å avklare dette spørsmålet. Alle hjemlene henviser imidlertid til at de generelle reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven §§ 13 til 13 e gjelder. Hovedregelen om taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 første ledd sier at ”Enhver som

utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om ... noens personlige forhold”. Av forarbeidene til forvaltningsloven fremgår det at “formuleringen « enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan » omfatter både embetsmenn og ansatte tjenestemenn - herunder helt underordnet personale - og ombuds- eller tillitsmenn samt sakkyndige og andre som får enkeltstående oppdrag”.⁶⁸ I forarbeidene sier lovgiver også at taushetsplikten gjelder for den som “ikke utøver noen form for myndighet på vegne av det offentlige, f.eks. arkivpersonale, rengjøringspersonale, m.v.”⁶⁹

Spørsmålet blir om formuleringen i NAV- loven, lov om sosiale tjenester i NAV og sosialtjenesteloven kan tolkes på samme måte, eller om det i disse lovene gjøres en innskrenkning i hvem som omfattes av “enhver”? I et saksbehandlingsrundskriv⁷⁰ laget av Arbeids- og velferdsdirektoratet for NAV, er det presisert at forvaltningsloven § 13 gjelder alle som utfører enhver form for arbeid for Arbeids- og velferdsetaten. Her nevnes i første rekke “ansatte i Arbeids- og velferdsetaten som arbeider med lover som administreres av etaten og med administrative saker”, men ifølge rundskrivet omfattes også “renhold” og “arkivering” av taushetsplikten i forvaltningsloven.⁷¹ Det sies imidlertid ingenting om hvem NAV- loven § 7, og dermed skjerpet taushetsplikt, gjelder for.

Begrunnelsen for at sosiallovgivningen i sin tid fikk skjerpet taushetsplikt, var at “det på disse områdene er behov for et mer omfattende vern, for å sikre at disse organenes tillitsforhold til klientene ikke blir svekket”⁷². Dette taler for at taushetsplikten etter NAV- loven, lov om sosiale tjenester i NAV og sosialtjenesteloven skal begrenses til å gjelde for de personer som har kontakt med brukerne, og som arbeider med saksbehandling og administrering. Herunder kommer også oppdragstakere som arbeider i forhold til saksbehandlingsområdet for NAV- kontoret, eksempelvis sakkyndige eller andre som engasjeres i forbindelse med en sak. Det er denne

⁶⁸ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 36

⁶⁹ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 157

⁷⁰ Rundskriv for NAV. Forvaltningsloven- Saksbehandlingsrundskriv. Kap 3 om forvaltningsloven § 13 første ledd. Link: <http://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/Forvaltningsloven+-+Saksbehandlingsrundskriv+-+Kapittel+III.+Alminnelige+regler+om+saksbehandlingen.169425.cms>

⁷¹ Rundskriv for NAV. Forvaltningsloven- Saksbehandlingsrundskriv. Kap 3 om forvaltningsloven § 13 første ledd.

⁷² Ot.prp. nr. 2 (1985-1986) s. 21

personkretsen som har tilgang til de sensitive personopplysningene som ofte finnes på NAV-kontorer, og som behandler disse opplysningene. Selv om merkantilt ansatte ikke arbeider med saksbehandling, vil de ofte ha arbeidsoppgaver rundt arkivering, post og lignende, som gir dem vid tilgang til personopplysninger. De bør derfor også ha taushetsplikt på linje med andre NAV-ansatte.

For ansatte som ikke har behov for å ha tilgang til personopplysninger for å utføre sine arbeidsoppgaver, vil behovet for en skjerpet taushetsplikt ikke være like stort. På den annen side kan det tenkes at renholdspersonale/vaktmester hører samtaler eller ser dokumenter med personopplysninger som ikke er forsvarlig oppbevart. Hensynet bak taushetspliktsreglene er å hindre spredning av personopplysninger, og rengjøringspersonale burde kanskje derfor ha taushetsplikt i samme grad som de andre ansatte på NAV-kontoret. Disse ansatte har uansett taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 som gjelder alle som ”utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan”. Forskjellen er at unntakene som er hjemlet i henholdsvis NAV-loven og lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, ikke vil gjelde for disse ansatte/oppdragstakere. Herunder utvidelsen om at også fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bosted og arbeidssted omfattes av taushetsplikten. Praktisk sett vil det likevel ikke utgjøre så stor forskjell ettersom det etter forvaltningsloven § 13 annet ledd, også gjelder taushetsplikt for denne type opplysninger når de røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige.

Ordlyden i taushetspliktsreglene om at det er de som arbeider “etter” de forannevnte lovene som har taushetsplikt etter disse, må dermed forstås som en innskrenkning av “enhver” i forvaltningsloven. Den skjerpede taushetsplikten vil gjelde kun for ansatte som arbeider med personopplysninger på NAV-kontoret, i form av saksbehandling, arkivering, post m.m. Andre ansatte, eksempelvis renholdsarbeidere og vaktmester vil kun ha taushetsplikt etter forvaltningsloven.

4.3 Hvem skal hindres adgang eller kjennskap til taushetsbelagte opplysninger?

Som utgangspunkt har både forvaltningsorganet og hver enkelt ansatt et ansvar for å hindre

spredning av personopplysninger. Dette gjelder ikke bare spredning eksternt, men også innen NAV- kontoret. Adgangen til utveksling av personopplysninger vil være avhengig av hvilken lov man arbeider etter, ettersom dette har betydning for om man anses å utveksle opplysninger internt i organet eller eksternt, jamfør drøftelsen i punkt 3.1.

Ordlyden i forvaltningsloven § 13 første ledd sier at man skal “hindre at andre får adgang eller kjennskap til” taushetsbelagte opplysninger. En naturlig forståelse av ordlyden er at taushetsplikten i utgangspunktet gjelder i forhold til alle andre, også de som arbeider på samme kontor. Det finnes imidlertid flere unntak for taushetsplikten som gir anledning til å formidle taushetsbelagte opplysninger innen NAV- kontoret. Det må dermed avgjøres i hvert enkelt tilfelle hvem som er uvedkommende, og dermed er å anse som “andre” i henhold til forvaltningsloven § 13 første ledd.

4.4 Plikt til å “hindre” spredning av personopplysninger.

4.4.1 Hva innebærer plikten til å hindre spredning av opplysninger?

Det følger av ordlyden i forvaltningsloven § 13 første ledd om at man skal “hindre” at andre får adgang eller kjennskap til taushetsbelagte opplysninger, at taushetsplikten har både en passiv og aktiv side. I dette ligger at den ansatte i tillegg til passivt å unnlate å kommunisere taushetsbelagte opplysninger, også aktivt må hindre at slike opplysninger blir gjort tilgjengelig for uvedkommende.

Passivitetsplikten innebærer at man skal unnlate å formidle taushetsbelagte opplysninger til uvedkommende, verken muntlig, skriftlig eller ved kroppsspråk. Man skal for eksempel hindre at andre kan høre diskusjoner med eller om brukere. Baklandskapet er NAVs benevnelse på det kontorområdet som kun ansatte har adgang til. De fleste NAV- kontorene har åpent kontorlandskap i baklandskapet. Dette medfører selvsagt utfordringer i forhold til taushetspliktsreglene. Når to eller flere saksbehandlere diskuterer en sak som de arbeider med, må de sørge for å gjøre dette på et sted hvor andre ikke kan høre hva som blir sagt, for eksempel ved bruk av et samtalerom. Det samme gjelder når man snakker i telefonen med brukere eller samarbeidspartnere om taushetsbelagte opplysninger, og det er fare for at andre kan høre hva en sier.

Aktivitetsplikten innebærer at man aktivt skal hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til taushetsbelagte opplysninger. For det første innebærer dette at de ansatte skal oppbevare dokumenter og annet materiale som inneholder taushetsbelagte opplysninger, på en slik måte at uvedkommende ikke har tilgang til dem. En sosialarbeider ble i høyesterett dømt for brudd på taushetsplikten når hun kopierte dokumenter med taushetsbelagte opplysninger, og lot dem ligge "lett tilgjengelig" i sin leilighet.⁷³ Dette er et klart brudd på taushetsplikten, men reglene rekker altså lengre enn dette. Man plikter i utgangspunktet også å hindre at andre ansatte ved NAV- kontoret får tilgang til slike dokumenter, ettersom andre kolleger kan være saken uvedkommende. I tillegg har man renholdspersonale, vaktmester m.fl. som jevnlig er inne på kontoret, og det er klart at man plikter å hindre at disse ansatte får tilgang til taushetsbelagte dokumenter. I henhold til forvaltningsloven § 13c annet ledd skal forvaltningsorganet sørge for at slike dokumenter oppbevares på "betryggende måte". Dette må tolkes dit at det er forvaltningsorganet som har ansvar for å sikre at man har låsbare arkiv og skap tilgjengelig for de ansatte. Det er imidlertid den enkelte ansatte som har ansvar for å benytte seg av systemer for oppbevaring, slik at dokumenter som hun/han har tatt ut av arkivet eller mottatt på annen måte, ikke blir gjort tilgjengelig for andre.

Ifølge Arvid Frihagen går aktivitetsplikten også lengre enn dette. Han mener at man i tillegg til å være ansvarlig for dokumenter man selv bruker, også vil være pliktig til å fjerne dokumenter som andre ansatte ved en feil har lagt ut til offentlig gjennomsyn.⁷⁴ Han snakker her om dokumenter som blir offentlig for allmennheten, men det må også i utgangspunktet gjelde internt på kontoret, ettersom også kolleger kan være saken uvedkommende. Også formålet bak taushetspliktsregelen, om å hindre unødig spredning av personlige opplysninger, taler for dette. Frihagen mener at man også plikter å gripe inn når man opplever at andre bryter taushetsplikten.⁷⁵ Han forutsetter at man da arbeider med, eller har ansvar for den gjeldende saken, og at man ved å gripe inn kan hindre at taushetsbruddet får større skadevirkninger. En kan si at Frihagen her strekker taushetsplikten langt, men på den annen side tilsier reelle hensyn en slik løsning. Hvis man forstår at en kollega bryter taushetsplikten i en felles sak, vil tilliten til forvaltningen bli svekket dersom man ikke

⁷³ Rt. 1989 s. 1363, s. 1365.

⁷⁴ Arvid Frihagen, *Taushetsplikt etter forvaltningsloven*, Oslo 1979 s. 37.

⁷⁵ Arvid Frihagen, *Taushetsplikt etter forvaltningsloven*, Oslo 1979 s. 37.

bryter inn. Det er derimot tvilsomt at man kan bli stilt strafferettslig ansvarlig for ikke å bryte inn, da det kreves at man har brutt taushetsplikten ved forsett eller grov uaktsomhet, jmfør straffeloven § 121.

4.4.2 Hva innebærer plikten til å hindre spredning av opplysninger når disse behandles i fagsystemer?

Ifølge personopplysningsloven § 13 første ledd plikter behandlingsansvarlig “gjennom planlagte og systematiske tiltak å sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet med hensyn til konfidensialitet ... ved behandling av personopplysninger”. I personopplysningsforskriften § 2-11 første ledd spesifiseres dette kravet om at det skal treffes “tiltak mot uautorisert innsyn i personopplysninger hvor konfidensialitet er nødvendig”. I forskriften § 2-14 er det spesifisert at det også skal etableres sikkerhetstiltak mot “uautorisert bruk av informasjonssystemet”, og at sikkerhetstiltak skal gjøre det mulig å oppdage forsøk på slik bruk. Et viktig tiltak for å sikre dette, er tilgangsstyring. Ifølge personopplysningsforskriften § 2-8 første ledd skal ansatte “bare bruke informasjonssystemet for å utføre pålagte oppgaver, og selv være autorisert for slik bruk”. Ifølge forarbeidene til personopplysningsloven skal kravet til konfidensialitet “sikre at informasjon ikke blir gjort tilgjengelig for “uvedkommende”.⁷⁶ Dette må ses i sammenheng med taushetspliktsreglene, som trekker grensene for hvem som er “uvedkommende”. Det er dermed taushetspliktsreglene som setter grensene for hvem som skal få tilgang til hvilke opplysninger i fagsystemer.

⁷⁶ Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) s. 115.

4.5 Når kan personopplysninger formidles innen NAV- kontoret?

4.5.1 Når brukeren samtykker

Ifølge forvaltningsloven § 13 a nr. 1 er taushetsplikt ikke til hinder for at opplysninger gjøres kjent for andre ” i den utstrekning de som har krav på taushet samtykker”.

Taushetsplikten er ment å gi brukeren vern mot at opplysninger om ham spres. Når brukeren samtykker i at opplysninger kan gjøres kjent for andre, gir han avkall på dette vernet. Hensynet til at brukeren skal ha kontroll over opplysninger om seg selv, tilsier at det er naturlig at vedkommende også skal kunne gi samtykke til spredning av opplysningene. For de tilfeller der det ikke er grunnlag for andre unntak fra taushetsplikten, er samtykke det eneste rettsgrunnlaget som likevel kan åpne for utveksling av taushetsbelagte opplysninger.

Ordlyden “i den utstrekning de som har krav på taushet samtykker”, forteller oss at samtykkets innhold må tolkes i hvert enkelt tilfelle. Dette må gjøres for å klargjøre hvilke opplysninger som fritas fra taushetsplikten, og for hvilket formål disse opplysningene kan brukes til. Brukeren kan f.eks. i forbindelse med rusbehandling, samtykke i at sosialkuratoren får tilgang til helseopplysninger gitt i forbindelse med en søknad om uførestønad. Disse opplysningene kan da ikke brukes til noe annet formål, såfremt ikke loven fastsetter noe annet.

Ved tolkningen av innholdet i samtykket, er det den objektive forståelse av utsagnet som er sentralt. Men også sammenhengen samtykket ble gitt i, samt hvor lang tid som har gått siden samtykket ble gitt, må også vektlegges i denne vurderingen.⁷⁷ Avgiveren av opplysningene må foreta en selvstendig vurdering av hvor langt samtykket rekker. Dersom en er usikker på hvor langt samtykket rekker, må det forventes at man kontakter brukeren for å få avklart dette. Dette bemerker også Sivilombudsmannen i en sak der NAV utleverte en uredigert saksmappe til et forsikringselskap, uten å gjøre en selvstendig vurdering av rekkevidden av samtykket.⁷⁸

Et vilkår for at brukeren kan gi samtykke, er at han må ha samtykkeevne. Kort sagt innebærer dette at personen må være myndig og i stand til å forstå hva samtykket innebærer. Også personer

⁷⁷ Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett Bind 1*, 2. utgave, Bergen 2010 s. 242.

⁷⁸ SOM-2007-1796

som er fylt 16 år kan ha samtykkeevne, med mindre annet følger av særlige lovbestemmelser. Dette følger av pasientrettighetsloven⁷⁹ § 4-3 som anses å være lovfesting av ulovfestet rett.⁸⁰

Det kreves også at samtykket må ha kommet til uttrykk på en klar måte. Personopplysningsloven definerer samtykke som “en frivillig, uttrykkelig og informert erklæring fra den registrerte om at han eller hun godtar behandling av opplysninger om seg selv”.⁸¹ Dette må også kunne legges til grunn for samtykke i henhold til forvaltningsloven § 13 a nr. 1.

Selv om det foreligger et samtykke, har ikke den ansatte en opplysningsplikt. Vurderingen av om man skal benytte seg av opplysningsretten, er av faglig og/eller etisk art. Det bør bl.a. vurderes om brukeren bør vernes mot sitt eget samtykke. Behovet for vern mot eget samtykke vil sjelden være aktuelt i forhold til kommunikasjon innen NAV- kontoret. Det vil derimot kunne være faglig uforsvarlig å *ikke* gi den aktuelle informasjonen videre, ettersom det kan føre til at avgjørelser blir tatt på et for dårlig eller uriktig grunnlag.

Et prinsipp om at opplysninger så langt som mulig skal innhentes i samarbeid med brukeren er lovhjemlet i sosiallovgivningen. Både lov om sosiale tjenester i NAV og sosialtjenesteloven har en slik bestemmelse.⁸² Noen tilsvarende bestemmelse har man ikke i folketrygdloven og arbeidsmarkedsloven. Folketrygdloven § 21-4 c fjerde ledd fastslår imidlertid at personopplysningslovens regler om informasjonsplikt gjelder, herunder at brukeren i enkelte tilfeller skal informeres når det innhentes opplysninger fra “andre enn den registrerte selv”.⁸³ En tilsvarende informasjonsplikt er også hjemlet i forvaltningsloven § 17.

Det er også lovfestet et prinsipp om at tjenestetilbudet i størst mulig grad skal utformes i samråd med klienten, jamfør NAV- loven § 15, lov om sosiale tjenester i NAV § 42 og sosialtjenesteloven § 8-4. For at samarbeidet med brukeren skal bli best mulig, er det viktig at utveksling av opplysninger også skjer i samråd med bruker.

⁷⁹ Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasientrettigheter (pasientrettighetsloven).

⁸⁰ Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett Bind 1*, 2. utgave, Bergen 2010 s. 242.

⁸¹ Personopplysningsloven § 2 nr. 7.

⁸² Jamfør lov om sosiale tjenester i NAV § 43 og sosialtjenesteloven § 8-5

⁸³ Personopplysningsloven § 20

Forarbeidene til NAV- loven sier at “[s]elv om reglene ikke inneholder noe samtykkekrav for utveksling av opplysninger internt ved det lokale kontoret, forutsetter departementet at også intern utveksling i de fleste tilfellene vil skje i nært samarbeid med brukeren. Dette følger blant annet av § 15 annet ledd i lovforslaget om samarbeid med brukeren og av den metoden som brukes i klientarbeid særlig innenfor sosialtjenestelovens område.”⁸⁴

De forannevnte reglene kan sies å være et utslag av et generelt brukermedvirkningsprinsipp, og er i tråd med prinsippet om at man skal ha kontroll over opplysninger om seg selv. Reglene sikrer også kontradiksjon. Ved at NAV- kontorer tilstreber brukermedvirkning, vil dette kunne bidra til at brukeren lettere får et godt tillitsforhold til forvaltningen.

4.5.2 Når personopplysningene anonymiseres

Forvaltningsloven § 13a nr. 2 åpner for at opplysninger kan brukes når “individualiserende kjennetegn utelates”. Den anonyme har naturligvis ikke noe behov for vern fordi forbindelsen mellom individet og opplysningene brytes.

I hvilken utstrekning individualiserende kjennetegn må fjernes, må vurderes i hvert enkelt tilfelle. I enkelte tilfeller vil det være tilstrekkelig å fjerne kun navn, personnummer, telefonnummer, mailadresse og postadresse. Ved NAV- kontorer i små kommuner vil det være et mer gjennomsliktig miljø enn i større kommuner, slik at brukere lett kan bli gjenkjent selv om disse individualiserende kjennetegn er fjernet. Det vil derfor ofte være behov for en mer omfattende anonymisering i disse tilfeller, eksempelvis at man også fjerner opplysninger om familieforhold, kjønn o.l. Hvem som skal bruke de anonymiserte opplysningene, er også et moment i vurderingen. Dersom denne ansatte kjenner personen som en anonymisert sak omhandler, må saken anonymiseres i større utstrekning enn om han i utgangspunktet ikke vet hvem personen er.

Ved NAV- kontorer i små kommuner har man ofte få ansatte og et lite fagmiljø. De ansatte vil dermed ikke kunne velge blant mange kolleger, dersom man har behov for å diskutere en sak med noen. En kan dermed komme i den situasjon at den kollegaen man ønsker å konferere f.eks. er brukerens slektning, nabo e.l. som han har sosial omgang med. Det er naturlig å tro at brukeren

⁸⁴ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 70.

ofte ikke ønsker at hans personopplysninger skal gjøres kjent for noen han har sosial omgang med. Hensynet til at brukeren skal ha kontroll over opplysninger om seg selv, tilsier derfor at man i slike tilfeller bør anonymisere saken før diskusjon. Å anonymisere tilstrekkelig i en liten kommune der “alle kjenner alle” kan imidlertid være vanskelig å gjennomføre i praksis.

Noen NAV- kontorer praktiserer saksbehandlermøter/fagmøter, der saksbehandlerne har mulighet til å legge frem saker hvor man har behov for faglige innspill fra andre saksbehandlere. Det er ofte mange deltakere i møtet, og en kan stille spørsmål ved om alle møtedeltakerne etter en konkret vurdering, har en slik tilknytning til saken at de ikke regnes som uvedkommende. Ved slike møter kan taushetsplikten enkelt ivaretas ved at den som legger frem saken unnlater å oppgi individualiserende kjennetegn.

Ved muntlig diskusjon med kolleger er anonymisering praktisk lett å gjennomføre. Man kan bare unnlate å si navn, bosted og andre opplysninger som kan bidra til å individualisere brukeren. Å anonymisere dokumenter vil derimot medføre en del arbeid, og det kan ikke forventes at dette gjøres i stor utstrekning. Det vil heller ikke være like stort behov for anonymisering i disse tilfeller, ettersom ansatte som henter dokumenter ut fra arkiv e.l. som oftest har et arbeidsmessig behov, og dermed også en lovlig adgang til disse personopplysningene.

Selv om man skulle ha lovlig adgang til å utveksle personopplysninger til andre kolleger, er anonymisering likevel en løsning som bør tilstrebes i størst mulig grad. Dette vil bidra til å hindre unødig spredning av personopplysninger.

4.5.3 Når personopplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt for

Taushetsplikten er ifølge forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 ikke til hinder for at personopplysninger kan “*brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, bl.a. kan brukes i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll*”.

Dette unntaket fra taushetsplikten er helt nødvendig for at forvaltningsorganer skal kunne utføre sine oppgaver. Bestemmelsen setter i utgangspunktet ingen grenser for hvem man kan gi

opplysninger til. Dette fremgår både av ordlyden og av forarbeidene til forvaltningsloven som sier at bestemmelsen “oppstiller ingen begrensninger med hensyn til hvem som kan gjøres kjent med opplysningene”.⁸⁵ Det må dermed være anledning til å gi opplysninger både internt og eksternt til andre organer, såfremt det er nødvendig i et ledd av saksbehandlingen. Denne bestemmelsen åpner derfor for utveksling av opplysninger mellom alle NAV- ansatte, også de som ikke omfattes av bestemmelsen i NAV- loven § 16 om at kontoret i forhold til taushetspliktsreglene skal anses som ett organ.⁸⁶

Ut fra ordlyden begrenses muligheten for bruk av opplysningene av formålet bak innhenting/avgivelsen av opplysningene. Hva som regnes som formålet må bero på en konkret vurdering. “Dette må bedømmes objektivt ut fra forvaltningsordningen og hva de berørte med rimelighet kan regne med.”⁸⁷ Dersom opplysningene er gitt til NAV- kontoret f.eks. i forbindelse med en søknad om uføretrygd, kan ikke disse uten videre brukes i behandlingen av en søknad om sosialhjelp. Dersom det i dette tilfellet hadde vært anledning til å bruke opplysningene, ville man risikere at det oppstod feilkilder, “ved at det i en enkeltstående sak brukes opplysninger som ikke er bevist eller erkjent av parten, eller det bygges på andres subjektive vurderinger eller gamle opplysninger”.⁸⁸ Det kontradiktoriske prinsipp er sterkt i forvaltningsretten, og det er derfor viktig at brukeren har mulighet til å komme med riktige og oppdaterte opplysninger. Dessuten kan brukeren ha gitt opplysninger i forbindelse med søknaden om uføretrygd, som han ikke ønsker at sosialkuratoren skal få kjennskap til. Tillitsforholdet til forvaltningen tilsier at man derfor ikke skal kunne bruke opplysninger til noe annet enn den enkelte sak som de er gitt eller innhentet for.

Hensynet til at opplysninger ikke skal spres unødige tilsier at det i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 må innfortolkes en nødvendighetsbegrensning. Vurderingstemaet for om man kan utveksle opplysninger, vil være om det er nødvendig å gi opplysningene for at man skal kunne løse den enkelte sak. Dette må avgjøres konkret i hvert enkelt tilfelle. Arvid Frihagen sier at en

⁸⁵ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 33

⁸⁶ Jamfør drøftelsen i punkt 3.

⁸⁷ Arvid Frihagen, *Taushetsplikt etter forvaltningsloven*, Bergen 1979 s. 123.

⁸⁸ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 30

tjenestemann fra en “annen etat som trekkes inn i saksbehandlingen som ledd i en arbeidsgruppe eller integreres i et faglig «team» til løsning av en konkret oppgave, kan etter § 13b første ledd nr. 2 få taushetspliktbelagte opplysninger innhentet i anledning denne sak.”⁸⁹ Det opprettes ofte ansvarsgrupper og samarbeidsgrupper rundt brukere av NAV- kontoret. Her vil deltakerne som oftest arbeide med ulike arbeidsoppgaver i forhold til brukeren. Jan Fridthjof Bernt sier at bare “de som trenger opplysningene for å medvirke ved den konkrete saksbehandlingen, kan gis adgang til disse på dette grunnlag”.⁹⁰ Dette må også være kravet innenfor en slik samarbeidsgruppe, slik at hver enkelt deltaker kun kan få de opplysninger han/hun trenger for å utføre sin konkrete arbeidsoppgave, eller for å kunne bidra til en løsning. Utover dette kreves brukers samtykke for at gruppen skal kunne utveksle opplysninger uhindret av taushetsplikten.⁹¹

NAV- loven 7 andre ledd sier at opplysninger om en person “kan brukes ved formidling av arbeid eller ved gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak”. Det gjøres her et unntak fra taushetsplikten. Begrunnelsen for dette unntaket er ifølge forarbeidene at opprettelsen av NAV- kontor kan føre til at “opplysninger som Aetat i dag må innhente fra trygdeetaten etter folketrygdløven § 21-9 tredje ledd annet punktum, brukes direkte til utførelse av oppgaver etter arbeidsmarkedsloven. Strengt tatt brukes de da ikke til det formålet etaten har innhentet dem for. Bestemmelsen gjør det klart at taushetsplikten ikke hindrer slik bruk”.⁹²

4.5.4 Når det trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning

“Taushetsplikten er i utgangspunktet pålagt personer og ikke organer. Siden taushetsplikten er personlig, er opplysninger prinsipielt sett ikke tilgjengelig for organet som sådan bare fordi en saksbehandler har fått dem.”⁹³ NAV- loven § 16 åpner for at opplysninger likevel kan være tilgjengelig for andre ansatte innen NAV- kontoret.

Bestemmelsen er laget med utgangspunkt i, og med tilsvarende ordlyd som forvaltningsloven

⁸⁹ Arvid Frihagen, *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*, Oslo 1995, s. 60

⁹⁰ Gyldendal Rettsdata, lovkommentar til forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 2. note (303) av Jan Fridthjof Bernt.

⁹¹ Se mer om samtykke i punkt 4.5.1.

⁹² Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 81

⁹³ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 61

§ 13 b første ledd nr. 3. Bestemmelsene har likt materielt innhold. Uttalelser om tolkingen av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 3 vil dermed være relevante i tolkingen av NAV- loven § 16. NAV- kontoret kan som nevnt i punkt 3 velge å organisere felles arbeids- og arkivordning i forhold til oppgaver etter lov om sosiale tjenester i NAV og sosialtjenesteloven, jfr. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 3. Jeg velger å kun drøfte innholdet i NAV- loven § 16. De rettslige grensene for formidling av opplysninger vil imidlertid være de samme for eventuelle arbeids- og arkivordninger i henhold til forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 3.

NAV- loven § 16 lyder slik:

“Taushetsplikt etter denne loven eller etter lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen er ikke til hinder for at opplysninger er tilgjengelig for andre ansatte innen kontoret i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning, blant annet til bruk ved veiledning i andre saker.”

Bestemmelsen gjør unntak kun for taushetsplikt etter NAV- loven og lov om sosiale tjenester i NAV. Dette gjør at opplysninger som er taushetsbelagte etter sosialtjenesteloven ikke er omfattet av bestemmelsen.⁹⁴ Ut fra dette må det også være slik at ansatte som arbeider etter sosialtjenesteloven ikke omfattes av “andre ansatte”.

Bestemmelsens ordlyd om at opplysninger kan være tilgjengelige som ledd i en “hensiktsmessig arbeids- og arkivordning” viser at bestemmelsen har en formålsavgrensning. Opplysninger kan dermed kun gjøres tilgjengelige for å oppnå en arbeids- og arkivordning som er “hensiktsmessig”.

Det første spørsmålet blir å finne hva som kan omfattes av “hensiktsmessige arbeids- og arkivordninger”. En naturlig forståelse av ordlyden tilsier at dette dreier seg om arbeidsrutiner og arkivordninger som bidrar til å sikre at NAV- kontoret får gjort sine oppgaver. Om ordningene anses som hensiktsmessige må ses i forhold til formålet med NAV- loven, der man bl.a. ønsker en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning og en helhetlig og samordnet anvendelse av

⁹⁴ Se mer om dette i drøftelsen i punkt 3 om arbeids- og velferdsforvaltningen er ett organ.

lovverket.⁹⁵ Bestemmelsen nevner selv to konkrete eksempler på tilfeller der opplysninger kan være tilgjengelig innen kontoret, men disse eksemplene er ikke uttømmende. Bestemmelsens eksempler er arkiv og at opplysninger kan brukes til veiledning i andre saker. Saksbehandlere vil i saksbehandlingen ofte ha behov for å lese tidligere vedtak som angår samme bruker. Det vil også være behov for å lese vedtak for andre brukere i samme type sak, da disse kan være veiledende, og dermed gjøre saksbehandlingen mer effektiv og enhetlig. Regelen åpner ifølge forarbeidene også for etablering av hensiktsmessige løsninger for IKT- systemer på NAV- kontoret.⁹⁶ Dette er nødvendig på et NAV- kontor, der en stor mengde opplysninger er lagret i fagsystemer, og saksbehandlingen fortrinnsvis foregår i slike systemer. Det må også antas at bestemmelsen åpner for at kontoret skal kunne opprette et felles postmottak, uten hinder av taushetsplikten. Ut fra dette vil mye kunne sies å være “hensiktsmessig arbeids- og arkivordning”.

Ut fra ovenstående synes bestemmelsen å gi en vid adgang til å la taushetsbelagte opplysninger være tilgjengelige for andre ansatte innen kontoret. Det ligger imidlertid en nødvendighetsbegrensning i denne adgangen. Dette følger av ordlyden “i den utstrekning som trengs”. Hensynet til personvernet tilsier også at en slik nødvendighetsbegrensning må legges til grunn. Spørsmålet blir dermed å finne ut i hvilken utstrekning opplysninger “trengs” å være tilgjengelige innen NAV- kontoret.

En naturlig språklig forståelse tilsier at det må foreligge et behov for at opplysninger skal være tilgjengelige. Det er også naturlig at dette behovet skal ha sammenheng med de ansattes arbeidsoppgaver. Forarbeidene til NAV- loven sier at “[s]elv om taushetspliktreglene åpner for utveksling av personopplysninger innen de felles lokale kontorene, er det et sentralt sikkerhetsprinsipp at ingen skal ha tilgang til flere personopplysninger enn det de trenger for å utøve sine arbeidsoppgaver.”⁹⁷ Frihagen kaller dette et “need-to-know”-prinsipp for adgangen til å kommunisere opplysninger internt i et organ.⁹⁸ En slik forståelse er i tråd med prinsippet om at taushetsbelagte opplysninger ikke skal spres unødige. Det må ut fra dette avgjøres i hver enkelt

⁹⁵ NAV- loven § 1

⁹⁶ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 62

⁹⁷ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 72

⁹⁸ Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett Bind 1*, 2. utgave, Bergen 2010.

ansatts tilfelle hvilke opplysninger den ansatte skal få tilgang til. Avgjørelsen må gjøres med utgangspunkt i de konkrete arbeidsoppgaver den enkelte har, og hva den ansatte faktisk har behov for av opplysninger for å kunne utføre disse oppgavene. Dette avhenger av det enkelte kontors organisering. Ved noen NAV- kontor praktiserer man en generalistmodell, der alle skal kunne utføre oppgaver i forhold til hele tjenestespekteret. Dette medfører naturligvis at ansatte har behov for en vid tilgang til opplysninger. Dette vil eksempelvis være vanlig ved små NAV- kontorer der man har få ansatte. Ved andre kontorer vil hver enkelt ansatt være spesialisert på få oppgaver, og vil dermed ikke ha samme behovet for vid tilgang til opplysninger for å kunne utføre sitt arbeid.

Forarbeidene sier følgende om NAV- loven § 16; *“Selv om bestemmelsen innholdsmessig er ny i forhold til gjeldende regler, går den ikke vesentlig lenger i å tillate utveksling av personopplysninger enn det som følger av og som gjøres rutinemessig innenfor dagens lovgivning og organisering”*.⁹⁹ Dette kan til en viss grad være veiledende for å finne svar på i hvilken utstrekning opplysninger kan være tilgjengelig for ansatte innen NAV- kontoret. Et sentralt spørsmål her er hva lovgiver legger i det at bestemmelsen ikke går “vesentlig” lenger i å tillate utveksling av opplysninger, enn det som fulgte av tidligere lovgivning. Ordlyden taler for at adgangen til opplysningsutveksling er litt større enn tidligere. Som eksempel vil jeg ta utgangspunkt i reguleringen av opplysningsutveksling mellom Arbeids- og velferdsetaten og ansatte som arbeider etter sosialtjenesteloven. Personopplysninger kan i disse tilfeller utveksles når det foreligger samtykke, opplysningsplikt eller når opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for. Disse regler anses å sikre at ansatte som arbeider etter sosialtjenesteloven, kan utveksle opplysninger i den grad de trenger det for å kunne utføre sine arbeidsoppgaver. Dette er for så vidt de samme regler som før NAV-reformen også gjaldt utveksling av opplysninger mellom Arbeids- og velferdsetaten og ansatte som nå arbeider etter lov om sosiale tjenester i NAV. Rammene for opplysningsutveksling som disse reglene setter, ville antakelig også vært tilstrekkelig for at ansatte som arbeider etter lov om sosiale tjenester i NAV kunne utført sine arbeidsoppgaver.

Når Arbeids- og velferdsetaten og sosialtjenesten nå er samorganisert, vil opplysninger rent

⁹⁹ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 85

faktisk være tilgjengelig utover dette. For at NAV- kontoret skal kunne organisere hensiktsmessige arbeidsordninger, er det nødvendig at opplysninger til en viss grad også er tilgjengelige utover det som strengt tatt trengs for at ansatte skal kunne utføre sine oppgaver. Det er rett og slett praktisk umulig å unngå at ansatte ikke skal ha tilgang til opplysninger utover deres tjenstlige behov. Jeg går ut fra at det er dette som har foranlediget lovgivers utsagn om at NAV- loven § 16 ikke går “vesentlig” lenger i å tillate utveksling av opplysninger enn hva som fulgte av tidligere lovgivning.

Noe som taler for at nødvendighetsbegrensningen ikke bør tolkes for strengt, er hensynet bak NAV-reformen om å få en effektiv forvaltning som kan gi helhetlig hjelp til brukeren. Lovgiver sier følgende i forarbeidene til NAV- loven:

“Skal en slik reform ha noen mening, fordrer det at reglene om behandling av personopplysninger og taushetsplikt ikke krever at det etableres skiller mellom saksbehandlere eller sperrer mot at opplysninger behandles på tvers av de tidligere etatsgrensene. En slik helhetlig tilnærming av den enkeltes sak over hele tjenestespekteret innebærer med nødvendighet at saksbehandlere får flere opplysninger om en person og samarbeider tettere med saksbehandlere som behandler andre sider ved personens tjenestebehov.”¹⁰⁰

De hensyn som lovgiver her nevner tilsier at opplysninger bør kunne utveksles i noe større grad enn hva tidligere lovgivning tillot.

Ifølge forarbeidene vil bestemmelsen gi adgang til at opplysningene i en viss utstrekning er tilgjengelige for andre ansatte på NAV- kontoret, også uavhengig av at de brukes i behandling av den konkrete saken opplysningene er innhentet for.¹⁰¹ Arild Oma sier imidlertid at man må hindre tilgjengelighet av opplysninger som kan føre til at de blir brukt til andre formål enn det den opplysningen gjelder kunne forutse.¹⁰² Hensynet til at man skal ha kontroll over opplysninger om

¹⁰⁰ Ot. prp. nr. 47(2005-2006) s. 69

¹⁰¹ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 62

¹⁰² Arild Oma, *Teieplikt og samarbeid innfor velferdstenestene*, Oslo 1998 s. 160

seg selv, tilsier også en slik løsning.

At saker skal være tilgjengelig for bruk ved veiledning i andre saker som gjelder andre brukere, er noe brukeren trolig ikke kan forutse. Forarbeidene sier i forhold til dette at nødvendighetsbegrensningen i bestemmelsen kan innebære “et krav til anonymisering i forbindelse med veiledning, presedenser og adgangssperrer i organets datasystem slik at saksbehandlere ikke kan gå inn i taushetsbelagte opplysninger i andre tilfeller enn der det foreligger et tjenstlig behov for det”.¹⁰³ Frihagen har samme syn når det gjelder tolkingen av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 3. Han sier at opplysningene bare kan være tilgjengelige for de forskjellige tjenestemenn “der det har sammenheng med vedkommendes oppgaver og når anonymisering eller begrensning i adgangen til opplysningene ellers vil reise praktiske vansker”.¹⁰⁴

Ut fra ovenstående må NAV- kontorer i størst mulig grad forsøke å anonymisere opplysninger som skal brukes som veiledning i andre saker. Adgangen ellers må også begrenses. Det må antas at nødvendighetsbegrensningen bl.a. er et hinder for at alle ansatte skal kunne ha tilgang til arkivet. I forhold til NAV- kontorets fagsystemer vil adgangssperrer være en praktisk løsning. Med dagens teknologi vil det være en enkel sak å lage detaljerte tilgangsbegrensninger som sikrer at ansatte kun har tilgang til opplysninger når det foreligger tjenstlig behov for det.

I forbindelse med opprettelsen av NAV, ble det laget et verktøy som heter Personkortet. Dette er et web-basert oppslagsverktøy som gir nøkkelinformasjon om en brukers tilknytning til NAV på tvers av Infotrygd¹⁰⁵, Arena¹⁰⁶ og de sosiale tjenesters fagsystem. Personkortet gir en samlet oversikt over brukerens ytelser, inntekt, vedtak, saker som ligger til behandling, utbetalinger og utbetalingsdato, bosted og familieforhold. Flere opplysninger, og herunder sensitive opplysninger, vil ikke være tilgjengelig i personkortet, men ligge i hvert enkelt fagsystem. Tanken bak personkortet er at opplysningene her skal dekke de ansattes tjenstlige behov for opplysninger. I tillegg må den ansatte naturligvis ha tilgang i det fagsystem man utfører

¹⁰³ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 62

¹⁰⁴ Arvid Frihagen, *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*, Oslo 1995, s. 61

¹⁰⁵ Fagsystem i forhold til folketrygdloven.

¹⁰⁶ Fagsystem i forhold til arbeidsmarkedsloven.

arbeidsoppgaver i. Ved å bruke personkortet kan man begrense ansattes tilgang til de ulike fagsystemer. En kan likevel ikke hindre at ansatte får tilgang til flere opplysninger enn de har tjenstlig behov for. Dette følger av at det vil ligge en stor del opplysninger i personkortet som den enkelte ansatte ikke ha tjenstlig behov for tilgang til.

Ut fra dette har jeg kommet til at opplysninger i utgangspunktet kun kan være tilgjengelige for ansatte i NAV- kontoret, når den ansatte har et tjenstlig behov for tilgang til opplysningene. Når man har behov for opplysninger fra andre saker for bruk til veiledning, må disse i størst mulig grad anonymiseres. Behovet for hensiktsmessige arbeids- og arkivordninger, medfører likevel at ansatte faktisk må få noe større tilgang til opplysninger enn hva deres tjenstlige behov tilsier.

I forbindelse med dette må det presiseres at “det er det konkrete tjenstlige behovet for opplysningene, og ikke den faktiske tilgangen, som setter grensen for hva de ansatte kan gjøre seg kjent med”.¹⁰⁷ I helsepersonelloven¹⁰⁸ § 21 a har vi en såkalt “snokeparagraf” som forbyr ansatte “å lese, søke etter eller på annen måte tilegne seg, bruke eller besitte opplysninger ... uten at det er begrunnet i helsehjelp til pasienten, administrasjon av slik hjelp eller har særskilt hjemmel i lov eller forskrift”. Det finnes ikke en tilsvarende bestemmelse innen forvaltningen. Likevel taler hensynene bak taushetsplikten for at et forbud mot tilegnelse av opplysninger også må gjelde her, såfremt man ikke har tjenstlig behov for tilegnelsen.

4.5.5 Når det foreligger lovbestemt opplysningsplikt

Ifølge NAV- loven § 7 femte ledd er ikke taushetsplikt etter første ledd til hinder for “utlevering av opplysninger til forvaltningsorganer som har hjemmel til å kreve opplysninger uten hinder av taushetsplikt”. Noen tilsvarende hjemmel har vi ikke lov om sosiale tjenester i NAV eller sosialtjenesteloven, men det samme unntak må også gjelde for taushetsplikt etter disse lover. Dette følger av sammenhengen med forvaltningsloven § 13 f annet ledd, som fastslår at bestemmelser om opplysningsplikt må fastsette eller klart forutsette at taushetsplikten ikke skal gjelde, for at taushetsplikten skal kunne fravikes.

¹⁰⁷ Uttalelse fra Sivilombudsmannen. SOM-2010-2411

¹⁰⁸ Lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven).

NAV- loven § 8 første ledd sier at “Arbeids- og velferdsetaten skal gi sosialtjenesten bistand i saker som gjelder den enkelte brukeren.”. Når ordet “sosialtjenesten” brukes i bestemmelsen, kan dette tilsi at den gjelder både i forhold til sosialtjenesteloven og lov om sosiale tjenester i NAV. Bestemmelsen henviser imidlertid kun til sosialtjenesteloven. Ifølge forarbeidene regulerer bestemmelsen “utveksling av opplysninger utenfor rammen av [NAV- loven] § 16”.¹⁰⁹ Ut fra dette vil NAV- loven § 8 gjelde for utveksling av opplysninger mellom Arbeids- og velferdsetaten og de sosiale tjenester som er hjemlet i sosialtjenesteloven. Dette betyr at bestemmelsen også vil gjelde i forhold til de tjenester etter sosialtjenesteloven som eventuelt er lagt til NAV- kontoret. Lovgiver presiserer dessuten at “[g]rensene og betingelsene for å gi opplysninger til disse delene av den kommunale sosialtjenesten vil ... være som tidligere.”¹¹⁰ Bestemmelsen er derfor i stor grad utformet på bakgrunn av tidligere lovgivning.

Arbeids- og velferdsetatens opplysningsplikt ovenfor sosialtjenesten følger av sammenhengen mellom sosialtjenesteloven § 8-5 annet ledd og NAV- loven § 8 tredje ledd. Ifølge NAV- loven § 8 tredje ledd kan Arbeids- og velferdsetaten gi sosialtjenesten opplysninger om “stønadsaker, ytelsessaker og arbeidsforhold ... uten hinder av taushetsplikt”. Ifølge sosialtjenesteloven § 8-5 annet ledd kan sosialtjenesten kreve opplysninger fra andre etater. Bestemmelsen sier at dersom brukeren ikke har samtykket i at opplysningene blir innhentet, skal spørsmålet om opplysningene kan gis uten hinder av taushetsplikt, avgjøres etter de taushetsbestemmelser som gjelder for avgiverorganet. Det at det i sosialtjenesteloven § 8-5 ikke er fastsatt at opplysninger kan kreves uhindret av taushetsplikt, har sammenheng med bestemmelsene om at opplysninger i størst mulig utstrekning skal innhentes i samråd med brukeren.¹¹¹ For at Arbeids- og velferdsetaten skal kunne gi sosialtjenesten andre opplysninger enn de som følger av NAV- loven § 8 tredje ledd, må det altså foreligge samtykke eller annet lovgrunnlag for utveksling.

Sosialtjenestens opplysningsplikt ovenfor Arbeids- og velferdsetaten reguleres i NAV- loven § 8, jamfør folketrygdloven § 21-5 og arbeidsmarkedsloven § 19. Sosialtjenesten plikter ifølge arbeidsmarkedsloven § 19 første ledd “å gi opplysninger som er nødvendige for at Arbeids- og velferdsetaten skal kunne utføre sine oppgaver etter denne loven”. Det er i bestemmelsen

¹⁰⁹ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 81

¹¹⁰ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 69

¹¹¹ Se punkt 4.5.1 om samtykke.

forutsatt at taushetsplikten ikke skal gjelde. Ordlyden tilsier at opplysningsplikten i dette tilfellet er vid. Selv om det kun gjelder opplysninger som er “nødvendige” for at etaten skal kunne utføre sine oppgaver etter arbeidsmarkedsloven, vil dette være omfattende. I arbeidsmarkedstiltak vil man f.eks. ha behov for opplysninger om brukerens mulighet for å være i arbeid, herunder opplysninger om bosituasjon, eventuelt rusmiddelmissbruk, vurdering av personlig egnethet m.m.

Ifølge folketrygdloven § 21-5 plikter sosialtjenesten også “å innhente opplysninger og gi uttalelser til Arbeids- og velferdsetaten ... om forhold som har betydning for behandlingen av saker etter denne loven”. Opplysningsplikten må også etter denne bestemmelsen sies å være vid, ettersom folketrygdloven er en omfattende lov som omhandler mange typer ytelser og tjenester. Det er imidlertid kun opplysninger som har betydning for hver enkelt sak som kan kreves. Det er i bestemmelsen ikke forutsatt at taushetsplikten ikke skal gjelde, men dette følger av NAV- loven § 8 fjerde ledd, som sier at sosialtjenesten “plikter å gi opplysninger og bistand og avgi uttalelser til etaten uten hinder av taushetsplikt, jf. arbeidsmarkedsloven § 19 og folketrygdloven § 21-5”.

Selv om det foreligger opplysningsplikt, tilsier brukermedvirkningsprinsippet at Arbeids- og velferdsetaten og sosialtjenesten i størst mulig grad bør innhente opplysninger i samråd med bruker.¹¹²

4.6 Ledelsens ansvar for behandling av personopplysninger

Det er ovenfor gjort rede for adgangen til å formidle taushetsbelagte opplysninger innen NAV-kontoret. “For øvrig vil den faktiske tilgjengeligheten og gjennomføringen av krav til nødvendighet for å få tilgang til opplysninger være avhengig av de systemene og rutinene som etableres for å ivareta personopplysningslovens krav.”¹¹³

Personopplysningsloven omfatter “behandling av personopplysninger som helt eller delvis skjer med elektroniske hjelpemidler”, og “annen behandling av personopplysninger når disse inngår eller skal inngå i et personregister”, jfr. personopplysningsloven § 3 første ledd. Det er ut fra dette klart at NAV- kontorets behandling av personopplysninger omfattes av personopplysningsloven.

¹¹² Se drøftelse i 4.5.1

¹¹³ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 70

Det er behandlingsansvarlig som skal sørge for at grunnkravene til behandling av personopplysninger overholdes, jmfør personopplysningsloven § 11. Den behandlingsansvarlige skal bl.a. sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet, jfr. personopplysningsloven § 13, og internkontroll jfr. personopplysningsloven § 14.

For NAV- kontorer kan det være flere behandlingsansvarlige. For den statlige Arbeids- og velferdsetaten er det øverste leder i Arbeids- og velferdsdirektoratet som er behandlingsansvarlig i forhold til forpliktelsene i personopplysningsloven, samt ansvarlig for tilrettelegging og gjennomføring av informasjonssikkerhet og internkontroll, jmfør NAV- loven § 3 tredje ledd.

Ved behandling av opplysninger i forhold til kommunens oppgaver i NAV- kontoret, er kommunens øverste leder behandlingsansvarlig. Dette følger av forarbeidene til personopplysningsloven som sier at der den behandlingsansvarlige er en juridisk person, “vil den juridiske personen representert ved dens ledelse være behandlingsansvarlig”.¹¹⁴

I forarbeidene til NAV- loven forutsetter lovgiver at det i forbindelse med avtaleinngåelsen avklares samarbeid om behandlingsansvaret.¹¹⁵ Det er ved forskrift bestemt at de utøvende delene av behandlingsansvaret for staten kan legges til kommunalt ansatt leder, og tilsvarende kan kommunens ansvar legges til statlig ansatt leder på NAV- kontoret.¹¹⁶ Ut fra dette må det forstås at det utøvende behandlingsansvar kan delegeres til ledelsen av kontoret. Dette er også i tråd med lovgivers ønske, som i forarbeidene til personopplysningsloven anbefaler at funksjonen “knyttes til en lederstilling slik at stillingsinnehaveren har reell daglig innflytelse på behandlingene som foretas”.¹¹⁷ Plasseringen av det utøvende behandlingsansvar må gjøres med bakgrunn i forholdene ved hvert enkelt kontor.¹¹⁸

¹¹⁴ Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) s. 102

¹¹⁵ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s.85

¹¹⁶ Forskrift av 26. januar 2007 om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen § 4.

¹¹⁷ Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) s. 102

¹¹⁸ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 85

For å sikre tilfredsstillende informasjonssikkerhet må behandlingsansvarlig etablere organisatoriske og tekniske sikkerhetstiltak. Forarbeidene til personopplysningsloven sier følgende om dette: “Eksempler på tekniske tiltak er å sikre informasjonssystemet i forhold til eksterne datanett, passordbeskyttelse og automatisk nedkobling av skjermbilder med personinformasjon. Eksempler på organisatoriske tiltak kan være å etablere klare ansvars- og myndighetsforhold i organisasjonen, sørge for tilfredsstillende kompetanse hos den behandlingsansvarliges personell, og bare autorisere personellet for tilgang til personopplysninger i den grad det er nødvendig for å utføre pålagte oppgaver.”¹¹⁹ Ifølge personopplysningsforskriften § 2-14 første ledd, skal sikkerhetstiltak hindre uautorisert bruk, og gjøre det mulig å oppdage forsøk på slik bruk. Det kreves også at både autorisert og forsøk på uautorisert bruk av informasjonssystemer registreres, jamfør personopplysningsforskriften §§ 2- 8 tredje ledd og 2-14 andre ledd. Det er imidlertid ikke nok at bruken logges, men loggene må aktivt kontrolleres for å avdekke eventuelt uautorisert bruk. Dette presiserer Datatilsynet i en kontrollrapport utført ved NAV- kontoret i 2010.¹²⁰

På NAV- kontoret har man mange forskjellige fagsystemer. Ofte arbeider de ansatte på tvers av de statlige og kommunale oppgaver, og bruker dermed hverandres fagsystemer. Som eksempel kan nevnes at vedtak på deltakelse i kvalifiseringsprogrammet, som er lovfestet i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 29 flg., fattes i det kommunale fagsystemet, mens arbeidsevnevurdering og oppfølging av brukeren i kvalifiseringsprogram som oftest gjøres i Arena. Opplysninger som her kommer innunder kommunens behandlingsansvar, blir altså brukt i et statlig fagsystem. Det er særlig på grunn av slike tilfeller viktig at avtalene mellom kommune og stat rundt det utøvende behandlingsansvaret er tydelige, og at man finner frem til funksjonelle løsninger som gjør at behandlingsansvaret kan utøves på en betryggende måte.

Det er ikke bare personopplysningsloven som har regler som omfatter ledelsens ansvar for behandling av personopplysninger. Forvaltningsloven § 13c annet ledd sier at forvaltningsorganet skal oppbevare dokumenter eller annet materiell som inneholder taushetsbelagte opplysninger “på betryggende måte”. Forvaltningsloven § 13c annet ledd omfatter for NAV- kontorets del, i

¹¹⁹ Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) s. 115.

¹²⁰ Datatilsynets Foreløpig kontrollrapport av 01.02.2011, Saksnummer 10/01228 s. 12.

stor grad de samme type dokumenter som omfattes av personopplysningsloven.¹²¹ Regelen har imidlertid lengre rekkevidde, ettersom den også omfatter dokumenter som ikke oppfyller kriteriene i personopplysningsloven § 3 første ledd. Manuell saksbehandling som skjer uten at opplysningene skal inngå i et personregister er et eksempel på slike dokumenter.¹²²

Bestemmelsen må ses i sammenheng med den generelle taushetspliktsregelen i forvaltningsloven § 13, der det sies at den enkelte ansatte plikter å hindre at andre får kjennskap eller tilgang til taushetsbelagte opplysninger. Forvaltningsorganet har imidlertid det overordnede ansvar for oppbevaringen av dokumenter. Dette innebærer at organet fysisk skal legge til rette for at taushetsbelagte dokumenter skal kunne oppbevares på betryggende måte, og at det etableres funksjonelle rutiner rundt posthåndtering mv.

Forvaltningsorganets ansvar for betryggende oppbevaring skal også hindre urettmessig innsyn fra ansatte. Det kan hevdes at uberettiget innsyn i fysisk arkiv eller oppslag i fagsystemer ikke er et taushetspliktbrudd. I begrepet taushetsplikt må det imidlertid innfortolkes en generell plikt til å verne opplysninger mot uvedkommendes innsyn. Dersom ansatte har en vid adgang til å sjekke opplysninger i fagsystemer og arkiv uten at de har tjenstlig behov for det, ville dette være en trussel mot personvernet. Sivilombudsmannen har i en uttalelse sagt at taushetsplikten “må ... antas også å påhvile det enkelte forvaltningsorgan som sådan. Nav lokalt har derfor plikt til å hindre at ansatte i organet får tilgang til taushetsbelagte opplysninger, med mindre tilgang er tillatt etter de unntaksreglene som er gitt i forvaltningsloven §§ 13 til 13f”¹²³.

Sivilombudsmannen sier videre at “også når det gjelder opplysninger som de ansatte rent faktisk må ha tilgang til, skal arbeidsgiver sørge for at den enkelte ansatte ikke henter ut opplysninger i andre sammenhenger enn der det er tjenstlig behov. Dette kan gjøres på flere måter, for eksempel ved instruks eller avtale.”¹²⁴

Et av forvaltningsorganets viktige oppgaver i forhold til personopplysningsvernet er å “sørge for at taushetsplikten blir kjent for dem den gjelder”. Dette følger at forvaltningsloven § 13c første

¹²¹ Jamfør drøftingen i punkt 4.1.3

¹²² Michal Wiik Johansen, Knut-Brede Kaspersen og Åste Marie Bergseng Skullerud, *Personopplysningsloven Kommentartutgave*, Oslo 2001 s. 84.

¹²³ SOM-2010-2411

¹²⁴ SOM-2010-2411

ledd. I praksis gjennomføres dette ved at ansatte som oftest må lese og underskrive taushetserklæring. Ut fra ordlyden vil ledelsen også ha en plikt til å sørge for at ansatte ved behov får opplæring i hva taushetsplikten innebærer.

5 Rettspolitiske betraktninger

5.1 Bør NAV- loven § 16 utvides til også å omfatte taushetsplikt etter sosialtjenesteloven, i den grad disse oppgaver er lagt til NAV- kontoret?

Da de fleste NAV- kontorer har valgt å også legge oppgaver etter sosialtjenesteloven til kontoret, medfører dette at de fleste kontorer må opprette separate systemer for håndtering og arkivering av personopplysninger. Dette kan naturligvis redusere effektiviteten på kontoret, og kan komme i strid med formålet bak NAV- reformen om å få en mer effektiv og helhetlig forvaltning. På den ene siden har man, ved å ikke la bestemmelsen omfatte sosialtjenesteloven, antakelig ønsket å begrense ansattes tilgang til personopplysninger. På den annen side tilsier hensynet til effektivitet at man bør åpne for at også taushetsplikt etter sosialtjenesteloven kan omfattes av NAV- loven § 16, når disse inngår i NAV- kontoret. Jeg kan heller ikke se at dette ville ha medført noen vesentlig risiko for personopplysningsvernet, ettersom NAV- loven § 16 setter begrensninger ved at opplysningene kan være tilgjengelig kun i den utstrekning som “trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning”.

Ifølge NAV- loven § 8 har ansatte i Arbeids- og velferdsetaten og sosialtjenesten i stor grad plikt og rett til å samarbeide om saker som gjelder den enkelte bruker. Lovgiver uttaler også i forarbeidene at NAV- loven § 16 ikke går “*vesentlig lenger i å tillate utveksling av personopplysninger enn det som følger av og som gjøres rutinemessig innenfor dagens lovgivning og organisering*”. Dette taler for at en eventuell lovendring ville medføre liten praktisk forskjell i forhold til personopplysningsvernet. NAV- kontoret ville derimot hatt en stor fordel av en slik løsning, ettersom man da slapp å etablere separate systemer for håndtering og arkivering av personopplysninger. Det ville naturligvis også vært enklere for ansatte å forholde seg til kun ett system, i stedet for å måtte forholde seg til forskjellige rutiner, alt ettersom hvilken lov de arbeider etter.

Ordlyden i NAV- loven § 16 ble endret når lov om sosiale tjenester i NAV trådte i kraft. Før ordlydsendringen var taushetsplikt etter NAV- loven og sosialtjenesteloven ikke til hinder for at opplysninger var tilgjengelige for andre ansatte i den utstrekning som trengtes for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning. Det finnes mange NAV- kontorer som før ordlydsendringen la oppgaver etter sosialtjenesteloven til kontoret, utover minimumskravet i NAV- loven § 13. På disse kontorene ble det i henhold til NAV- loven § 16 opprettet felles arbeids- og arkivordninger, uten hinder av taushetsplikten etter NAV- loven og sosialtjenesteloven. Etter ordlydsendringen vil det, i forhold til de oppgavene som fortsatt er hjemlet i sosialtjenesteloven, ikke lenger være adgang til utveksling av personopplysninger i henhold til NAV- loven § 16. I forarbeidene til lov om sosiale tjenester i NAV sies det ingenting om endringen er ment å medføre endring i rettstilstanden. Dette tyder på at lovgiver ikke har tenkt på at adgangen til utveksling av personopplysninger etter NAV- loven § 16, ville bli innskrenket når man endret til å henvide til lov om sosiale tjenester i NAV i stedet for sosialtjenesteloven. I praksis vil dette medføre at de mange NAV- kontorer som innrettet seg etter NAV- loven § 16 før 1. januar 2010, i etterkant må endre sine rutiner omkring arbeidsordninger og arkiv.

Noe som også taler for at lovgiver her må gjøre en endring, er at de fleste NAV- kontorer faktisk har lagt oppgaver etter nåværende sosialtjenestelov til kontoret, slik at utfordringene som nevnt ovenfor dermed er meget utbredt.

6 Litteraturliste

Juridisk litteratur:

Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett, Bind 1, 2. utgave* (Bergen 2010)

Bernt, Jan Fridthjof, lovkommentar til forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 2. note (303)
Gyldendal Rettsdata

Blekeli, Dag Ragnar og Knut S. Selmer, *Data og Personvern* (Oslo 1977)

Eckhoff, Torstein, *Rettskildelære*, 5. utgave (Oslo 2001)

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 8. utgave (Oslo 2006)

Frihagen, Arvid, *Taushetsplikt etter forvaltningsloven* (Oslo 1979)

Frihagen, Arvid, *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)* (Oslo 1995)

Johansen, Michael Wiik, Knut-Brede Kaspersen og Åste Marie Bergseng Skullerud, *Personopplysningsloven, kommentarutgave* (Oslo 2001)

Ohnstad, Bente, *Taushetsplikt, personvern og informasjonssikkerhet i helse- og sosialsektoren*, 3. utgave (Oslo 2003)

Ohnstad, Bente, *Juss for helse- og sosialarbeidere*, 4. utgave (Bergen 2009)

Oma, Arild, *Teieplikt og samarbeid innanfor velferdstenesten*, (Oslo 1998)

Forarbeider:

Odelstingsproposisjoner:

Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m. m.)

Ot.prp. nr. 2 (1985-1986). Om lov om endringer i bestemmelser i særlovgivningen om taushetsplikt (tilpassing til forvaltningsloven)

Ot.prp. nr. 92 (1998-1999). Om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)

Ot.prp. nr. 47 (2005-2006). Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)

Norges offentlige utredninger:

NOU 1997:19. Et bedre personvern

NOU 2009:1. Individ og integritet

Rettspraksis:

Rt. 1957 s. 1217

Rt. 1989 s. 1363

Rt. 2009 s. 1568

Uttalelser fra Sivilombudsmannen:

SOM-2007-1796

SOM-2010-2411

Antall ord i besvarelsen: 15.757