

Taushetsplikt og personvern i den nye arbeids og velferdsetaten (NAV)

Den rettslige reguleringen av taushetsplikten i NAV

Kandidatnr;

156540

Antall ord:

10 623

Navn på veileder: Henriette Sinding Aasen

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	4
1.1	Den rettslige reguleringen av taushetsplikten og personvernet i den nye arbeids og velferdsetaten- NAV	4
1.2	Formålet med oppgaven	4
1.3	Avgrensninger	5
1.4	Rettskildene	5
1.4.1	Lov	5
1.4.2	Forarbeider	6
1.4.3	Juridisk teori	7
1.4.4	Reelle hensyn	7
2	Formålet med opprettelsen av NAV	7
3	Begrepet taushetsplikt	9
3.1	Hvilke legislative hensyn ligger til grunn for reglene om taushetsplikt?	9
3.1.1	Hensyn som taler for taushetsplikt	9
3.1.2	Hensyn som taler for adgang til kommunikasjon	10
4	Tre ulike sett av regler om taushetsplikt	11
4.1	Yrkesmessig taushetsplikt	11
4.2	Forvaltningsmessig taushetsplikt	11
4.3	Modifisert forvaltningsmessig taushetsplikt	12
5	De viktigste lovbestemmelsene ved kommunikasjon innenfor NAV	12
5.1	Hvilke rettslige grenser gjelder ved utveksling av personopplysninger i NAV?	12
5.2	Hvem har taushetsplikt etter NAV- loven?	13
5.3	Hvilke organer er omfattet av NAV?	13
5.3.1	NAV- lovens utgangspunkt- "Arbeids og velferdsetaten"	13
5.3.2	Forarbeider til NAV- loven	14
5.4	Oppsummering	15
5.4.1	"Arbeids og velferdsetaten" og dets organer	15
5.4.2	Hvilke organer er etter dette omfattet av den nye Arbeids og velferdsforvaltningen?	15
6	Taushetspliktens innhold	15
6.1	Hovedregelen om taushetsplikt etter forvaltningsloven	15
6.1.1	Hvilke opplysninger er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven?	16
6.1.2	Hvilke opplysninger faller innunder "noens personlige forhold"	17

6.1.3	Opplysningene må være mottatt under utøvelsen av yrket eller tjenesten.....	18
6.1.4	En plikt til å hindre spredning av opplysninger	19
6.2	Unntak fra taushetsplikten når opplysninger utveksles innad i NAV.....	20
6.2.1	Unntak på grunnlag av formålet med utvekslingen av de aktuelle opplysningene	20
6.2.2	Forvaltningsloven § 13b nr. 2 og forholdet til NAV- loven § 7 første ledd.....	21
6.2.3	Unntak på grunnlag av en hensiktsmessig arbeids og arkivordning	22
6.3	Unntak ved utveksling av opplysninger til andre forvaltningsorganer	23
6.3.1	Utteksling av opplysninger for å fremme avgiverorganets behov etter lov m.m.....	23
6.3.2	Unntak fra taushetsplikten på grunnlag av allmenne omsyn.....	25
6.3.3	Unntak på grunnlag av opplysninger til bruk for forskning.....	26
7	De rettslige grensene ved utveksling av opplysninger med "andre forvaltningsorganer"	26
7.1	NAV- loven § 7 andre ledd.....	26
7.2	Utteksling av opplysninger til en brukerkontakt.....	27
7.3	Kommunikasjon mellom NAV- ansatte og den kommunale sosialtjenesten	28
7.4	Utteksling av opplysninger mellom arbeids og velferdsetaten og de av kommunens sosiale tjenester som er lagt til det felles kontoret	30
7.4.1	Utteksling på grunnlag av en hensiktsmessig arbeids og arkivordning	30
7.4.2	Forarbeidene	31
7.5	Utteksling av opplysninger mellom arbeids og velferdsetaten og de av kommunens tjenester som ikke er lagt til det felles kontoret.....	32
7.5.1	NAV- Lovens utgangspunkt	32
7.5.2	Forarbeidene	33
7.6	Oppsummering.....	33
8	Avslutning	34
8.1	Oppsummering.....	34
8.2	Forslag til løsning.....	35
9	Litteraturliste/ Kildehenvisning.....	36

1 Innledning

1.1 Den rettslige reguleringen av taushetsplikten og personvernet i den nye arbeids og velferdsetaten- NAV

I denne avhandlingen vil jeg redegjøre for det rettslige grunnlaget for taushetsplikten og personvernet i den nye arbeids og velferdsetaten NAV. Jeg vil redegjøre for hvilke regler som gjelder, hvem de ulike reglene gjelder for, og drøfte adgangen til å utlevere sensitive personopplysninger internt i NAV. Avslutningsvis vil jeg oppsummere det jeg har kommet fram til, og vurdere hvorvidt de gjeldende lovgrunnlagene gir for vide fullmakter til forvaltningen slik at taushetsplikten, personvernet og dermed rettssikkerheten til den enkelte bruker i for stor grad blir svekket.

1.2 Formålet med oppgaven

Før den nye NAV- reformen ble opprettet 1. Juli 2006, hadde vi en ordning hvor arbeids og velferdsetaten var organisert i tre adskilte og uavhengige etater; Trygdeetaten, Aetat (Arbeidsmarkedsetaten) og Sosialtjenesten. I dag er situasjonen en annen ved at de tidligere adskilte etatene nå er samlet på ett sted slik at brukeren til enhver tid er henvist til én dør, nemlig døren til NAV. På tross av denne sammenslåingen har ikke dette fått noen innvirkning på de respektive etatenes arbeidsoppgaver. Det følger av forarbeidene til NAV- loven at;

”Tjenestemenn ved kontoret vil fortsatt beholde sine tilsettingsforhold i henholdsvis stat og kommune, og etableringen av arbeids og velferdskontoret innebærer derfor ingen endringer i deres arbeidsrettslige forhold.”¹

Som en følge av denne sammenslåingen reiser det seg flere problemstillinger rundt praktiseringen av taushetsplikten og personvernet i NAV.

Slik jeg ser det er det behov for økt kunnskap om, og forståelse for hvilke rettslige grenser taushetsplikten og personvernet i NAV egentlig setter for adgangen til å gi sensitive personopplysninger.

Jeg sikter da til utveksling av opplysninger saksbehandlerne seg i mellom i samme etat, altså i arbeids og velferdsetaten, innad i den kommunale sosialtjenesten og mellom arbeids og velferdsetaten og den kommunale sosialtjenesten.

Hvilke rettslige føringer og begrensninger må ansatte i NAV- systemet rette seg etter, og hva innebærer gjeldende rett når det gjelder taushetsplikt og personvern etter den nye NAV- loven? Hvilke forpliktelser innebærer øvrige lover som NAV sine ansatte må forholde seg til når det skal legges til rette for et organinternt samarbeide jf. lovens formål § 1?

¹ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s.42- 43

Denne oppgaven er skrevet med det formål å belyse taushetsplikt- og personvern-problematikken i den nye arbeids og velferdsetaten NAV, men med hovedvekt på taushetspliktproblematikken. Jeg ønsker å bidra til at det blir enklere å praktisere gjeldende regelverk om taushetsplikt og personvern i NAV, og dermed bidra til å gjøre det lettere å holde seg innenfor de rettslige skrankene som reglene om taushetsplikt og personvern i NAV setter for adgangen til å utveksle opplysninger.

1.3 Avgrensninger

Jeg vil i oppgaven ta for meg temaet taushetsplikt og personvern i NAV i betydningen taushetsplikt i henhold til de lover og regler som gjelder for de ansatte i arbeids og velferdsforvaltningen, altså de regler som gjelder for de ansatte innad i organet arbeids og velferdsetaten, de ansatte i sosialtjenesten samt de regler som gjelder for utveksling av opplysninger mellom arbeids- og velferdsetaten og den kommunale sosialtjenesten.

Både den fysiske utformingen av NAV- kontorene, den nye NAV- loven og øvrig lovgivning som ansatte i NAV må forholde seg til, har imidlertid betydning for hvordan taushetsplikten i NAV blir praktisert. Den manglende kunnskapen om den rettslige reguleringen av taushetsplikten og personvernet i NAV er likevel et av hovedproblemene i dagens NAV. Videre kan dårlig utarbeidet lovverk utgjøre en trussel mot riktig tolkning og praktisering av reglene om taushetsplikt i NAV.

I avhandlingen min vil jeg etter dette redegjøre for det siste- innholdet av de rettslige grunnlagene for taushetsplikten og personvernet i NAV, med hovedvekt på bestemmelsene om taushetsplikt.

Ettersom taushetsplikten og personvernet er to begrep som er nært knyttet til hverandre, vil jeg bare nevne litt generelt om hva personvern er.

Jeg vil ikke redegjøre for, men si noe kort om de lovregler som gjelder for taushetsplikten og personvernet ved utveksling av opplysninger til andre eksterne forvaltningsorganer, som ikke er en del av NAV slik som eksempelvis politi og sykehus jf. NAV- loven § 7 andre ledd.

1.4 Rettskildene

1.4.1 Lov

Det lovmessige grunnlaget for den nye arbeids og velferdsetaten følger av lov om Arbeids- og velferdsforvaltningen av 16 Juni nr. 20, 2006 (NAV- loven).

NAV- loven er en forholdsvis ny lovgivning som regulerer en ny reform, nemlig NAV-reformen.

På grunnlag av at det nettopp er tale om en ny reform med tilhørende lovgivning er det da heller ikke kommet noe praksis i forhold til hvordan reglene, sett med domstolens øyne, skal praktiseres.

Utgangspunktet for all lovtolkning er likevel loven selv. Ved enhver lovtolkning er utgangspunktet en naturlig språklig forståelse av lovens ordlyd.

Åraken til at lovteksten blir tillagt særlig stor vekt er at den er uttrykk for lovgiverviljen jf. Grunnloven § 75a. Følgelig vil lovteksten være utgangspunktet når jeg i min avhandling skal redegjøre for det rettslige grunnlaget for taushetsplikten i NAV.

1.4.2 Forarbeider

Lovforarbeidene vil alltid ligge til grunn for lovteksten i den enkelte loven. Lovteksten er altså en form for en konklusjon på de vurderinger og utredninger som framgår av forarbeidene. Lovforarbeidene kan således gi bidrag til forklaring av innholdet i lovteksten.

NAV- loven kan til tider i forhold til hvilken adgang de ansatte i NAV har til å utveksle sensitive personopplysninger være noe uklar, og forarbeidene vil da få særlig betydning ettersom det ikke foreligger noe praksis på området.

Vekten av disse varierer imidlertid noe.

Odelstingsproposisjoner innebærer begrunnede forslag til lov som regjeringen legger fram for Stortinget.

Offentlige utredninger i form av NOU`er er imidlertid et resultat av at komiteer eller sakkyndige utvalg som regjeringen har oppnevnt, har redegjort for hvilket behov det er for en ny lov og hva den bør gå ut på. Denne redegjørelsen er grunnlaget for Odelstingsproposisjonen.

Ettersom proposisjonen ligger nærmere lovgivers vilje vil imidlertid Odelstingsproposisjonene ha større rettskildemessig vekt enn en NOU vil ha. En NOU kan være med støtte opp under argumentasjon men kan ikke tillegges mye mere vekt enn juridisk teori.

I min avhandling vil det etter dette bli lagt stor vekt på slike lovforarbeider og da særlig Odelstingsproposisjoner (Ot.prp), og offentlige utredninger (NOU).

I enkelte tilfeller vil heller ikke ordlyden sammenholdt med lovforarbeidene gi tilstrekkelig veiledning når tvilsomme spørsmål skal avgjøres.

1.4.3 Juridisk teori

Juridisk teori har generelt ikke særlig stor rettskildemessig vekt. Vekten er likevel til en viss grad avhengig av om det finnes andre rettskildefaktorer å forholde seg til. Juridisk teori kan bidra til å underbygge de standpunkt som følger av lov og forarbeider eller presisere uklarheter i lov og forarbeider. Ettersom disse ligger særlig lang unna lovgiverviljen skal man likevel være forsiktig med å ukritisk anvende juridisk teori. I min avhandling anvendes juridisk teori nettopp som støttefunksjon.

1.4.4 Reelle hensyn

Reelle hensyn har generell relevans ved lovtolkningen og autoritet som rettskildefaktor ved at de er fundamentert i Grunnloven(Grl). Den dømmende makt forutsetter skjønnsmessige vurderinger. For dommeren eller rettsanvenderen vil det være et vesentlig moment ved tolkning av lovteksten om tolkningsresultatet framstår som hensiktsmessig og rettferdig.

Det følger av Grl § 88 at domstolen dømmer i siste instans. Domstolen har følgelig plikt til å ta standpunkt i saken, selv om det verken foreligger relevant lovtekst i saken, forarbeider eller rettspraksis. Reelle hensyn må da trekkes inn og er dermed autorisert som rettskildefaktor.

Når det verken foreligger klare lovbestemmelser eller presiserende eller utfyllende forarbeider til loven, og heller ikke relevant litteratur på området, blir formålet bak loven, altså formålsbetraktninger og de reelle hensynene viktige rettskildefaktorer for å finne fram til lovgivers intensjon.

I min avhandling vil særlig formålet med NAV- loven være av betydning når det rettslige grunnlagene for taushetsplikt i NAV skal tolkes.

2 Formålet med opprettelsen av NAV

Det overordnede formålet bak etaten NAV følger etter dette av lov av 16 Juni. Nr. 20. 2006, Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (heretter NAV- loven)§ 1;

”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, sosialtjenesteloven og andre lover som forvaltes av arbeids og velferdsforvaltningen.”

For å kunne gjennomføre denne ambisjonen er det helt vesentlig at taushetsplikten og personvernet verken hindrer reform av velferdsforvaltningen, eller ofres på dennes alter.² Dette er nærmere presisert i stortingsproposisjonen til ny arbeids og velferdsforvaltning.

Det fremgår av denne at;

”Regjeringen er opptatt av å sette brukernes behov i sentrum når ny arbeids og velferdsforvaltning skal utformes. Offentlig sektor er til for brukerne og organiseringen av offentlig sektor må skje ut fra brukernes behov. Å sette brukernes behov i sentrum betyr for Regjeringen et offentlig apparat hvor organisering, arbeidsmåter, rutiner, ledelse, personalpolitikk og administrativ kultur gjennomføres av respekt for brukeren som menneske og enkeltindivid, og gir brukeren mulighet til medvirkning og innflytelse på sin egen sak. Ivaretagelse av rettssikkerhet, likeverdig behandling og personvern er grunnleggende deler av en slik brukerretting.”³

For at brukernes behov skal kunne stå i sentrum slik at hver enkelt bruker får den veiledning og tilrettelegging eller brukerretting han eller hun har rett på, i tråd med lovens formål, er det altså helt grunnleggende at taushetsplikten og personvernet blir ivaretatt.

På den andre siden må det i denne sammenheng understrekes at taushetsplikten også kan være med på å hindre nødvendig flyt av informasjon mellom etater, slik at formålet bak loven av den grunn ikke oppfylles.

Gjennom reglene om taushetsplikt og personvern i NAV- loven samt i de øvrige relevante lover, er disse verdiene søkt ivaretatt. NAV- loven henviser imidlertid også til andre lovgrunnlag, slik at taushetsplikten og personvernet i NAV hviler på ulike rettslige grunnlag. Lovgrunnlaget er følgelig fragmentert og noe uoversiktlig.

Jeg vil i fortsettelsen først redegjøre på generelt grunnlag for begrepet taushetsplikt og formålet bak reglene om taushetsplikten. Jeg vil deretter ta for meg de lovmessige grunnlagene og skrankene som gjelder ved utveksling av sensitive personopplysninger i NAV.

² Jan Fridtjof Bernt, ”Etatene, profesjonene og ansvaret for det hele mennesket,” foredrag på Helse og sosialrettsseminaret Trondheim, 12 November, 2008, ”

³ St.prp. nr. 46 (2004-2005) s. 55

3 Begrepet taushetsplikt

Det er et urgammelt og grunnleggende prinsipp at leger skal ha taushetsplikt når det gjelder opplysninger som pasienter har betrodd dem.⁴

Taushetsplikten kan imidlertid oppheves ved samtykke. Dette viser at taushetsplikten verner om en privat rettighet som brukeren har fri rådighet over.

”Akkurat som en har rett til å eie ting, har enhver rett til å rå over sine hemmeligheter”.⁵

Taushetsplikten er stengsel for kommunikasjon av opplysninger og den berører som nevnt nedenfor, både prinsippet om ytringsfrihet og personvern hensyn.

Bestemmelsen om taushetsplikt i NAV følger av NAV-loven § 7. Taushetsplikten gjelder for alle som jobber i arbeids- og velferdsetaten. Bestemmelsen viser igjen til Forvaltningslovens regler om taushetsplikt.

3.1 Hvilke legislative hensyn ligger til grunn for reglene om taushetsplikt?

3.1.1 Hensyn som taler for taushetsplikt

Som regel omfattes både opplysninger om privatpersoner (personopplysninger) og opplysninger om juridiske personer (næringsopplysninger) av bestemmelser om taushetsplikt. Begrunnelsen for denne taushetsplikten varierer noe etter som hvilken type opplysninger det er snakk om.

Ovenfor private personer dreier det seg ofte om ømtålige personopplysninger. Det kan være opplysninger om en persons sykdommer eller familieforhold, egenskaper ved personen selv, såkalte personidentifiserbare data. De fleste vil holde slike opplysninger for seg selv.⁶

Bestemmelsene om taushetsplikt regulerer plikten for enhver som er berørt av taushetspliktbestemmelsene til å bevare taushet om slike forhold som her er nevnt.

Overfor privatpersoner har taushetsplikten nær sammenheng med reglene om personvern.

Bestemmelsene om taushetsplikt er mer presisert, en del av personvernet ved at hensynet til personvernet er et av hovedhensynene bak reglene om taushetsplikt.

Personvern kan kort omtales som summen av lover, normer, og tiltak som imøtekommer den enkeltes interesse av at personopplysninger tilfredsstiller kvalitetskrav og ikke behandles på en utilbørlig måte. Frykt for uønsket informasjonsspredning kan føre til tilbakeholdelse av

⁴ Asbjørn Kjønstad, Helserett Oslo 2007 s. 273

⁵ Asbjørn Kjønstad, Helserett Oslo 2007 s. 291

⁶ Asbjørn Kjønstad, Helserett Oslo 2007 s. 277

opplysninger og følgelig føre til uheldig følger for tjenestens innhold og dermed utgjøre en brist i tjenestens formålsoppfyllelse. Jf. NAV § 1.⁷

For å oppnå visse rettigheter, slik som trygd og stønader, etter de lover som arbeids- og velferdsetaten og arbeids- og velferdforvaltningen håndhever, må man ofte oppgi personlige opplysninger som nevnt ovenfor. Det er da viktig at denne informasjonen ikke spres til uvedkommende.

Formålet med NAV- loven er å tilrettelegge for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.⁸ En forutsetning for et effektivt samarbeid er at brukerne har tillit til at opplysninger blir brukt i tråd med deres vilje.

En formålsbegrensning i adgangen til å videreformidle personopplysninger følger nettopp av fvl § 13b nr. 2.

I tillegg er det i NAV- loven § 7 gjort unntak fra forvaltningslovens regel om at personlige opplysninger på vilkår er unntatt taushetsplikt.

Et fellestrekk ved både det gamle systemet med den tredelte forvaltningen og det nye forvaltningssystemet, er nettopp viktigheten av at brukerne har tillit til at opplysningene ikke spres til uvedkommende og ikke brukes til andre formål en det de er avgitt for.

Dette tillitsforholdet mellom brukeren og etaten er dermed en forutsetning for å sikre etatene og brukerne et effektivt samarbeid i tråd med lovens formål.

Dersom dette ikke følges opp kan altså tillitsforholdet på bekostning av et effektivt samarbeid bli skadelidende.⁹

3.1.2 Hensyn som taler for adgang til kommunikasjon

Et særlig hensyn som på den andre siden taler for adgang til kommunikasjon er for det første behovet for kunnskap og informasjon innenfor det enkelte forvaltningsorgan.

Jo mer kunnskap og innsikt man har om den enkelte bruker, jo lettere er det å bidra til å gi et godt tilbud til den enkelte bruker, i tråd med NAV- lovens formål.

For det andre er hensynet til et godt samarbeid på tvers av ulike organer og etater et hensyn som i noen tilfeller må gå foran taushetsplikten.

For at brukerne av den nye arbeids og velferdsforvaltningen skal få den nødvendige hjelpen og tilretteleggingen som de har krav på, kan flere instanser ha sammenfallende

⁷ NOU 2004:18, "Helhet og plan i sosial og helsetjenestene,"s. 99

⁸ NAV- loven § 1 første ledd.

⁹ St.prp. nr. 46 (2004-2005) s.76, "Taushetsplikt og samarbeid i en fremtidig arbeids og velferdsforvaltning"

informasjonsbehov og brukerne kan være tjent med en mer effektiv og hensiktsmessig innhenting og utveksling av informasjon.

I tillegg er hensynet til effektivitet et grunnleggende hensyn som gjør at taushetsplikten i enkelte tilfelle må vike for at forvaltningen på en effektiv måte skal få gjennomført de oppgaver de er pålagt.

For å unngå konflikt mellom disse til dels motstridende hensynene er det derfor viktig å bidra til at det blir praktisert en så lik forståelse som mulig av lovens taushetspliktbestemmelser. Taushetspliktbestemmelsene verner om tjenestemottakerens personlige integritet. Av den grunn er det viktig at bestemmelser som gjelder ved utveksling av personopplysninger i NAV, praktiseres i tråd med lovgivers intensjon. Tolkninger i strid med lovgiverviljen vil føre til at avgjørelsen av hvorvidt det vil være adgang til å utveksle opplysninger i altfor stor grad vil være opp til den enkelte saksbehandler.

Vel så viktig i dette arbeidet blir det å definere hvilke opplysninger som kan utveksles og hvilke som ikke kan det.

4 Tre ulike sett av regler om taushetsplikt¹⁰

Taushetsplikten, og særlig unntakene fra hovedregelen om taushetsplikt er forskjellig alt etter hvilket yrke og arbeidsplass en har. Vi har i Norge to hovedsett av regler om taushetsplikt og en viktig mellomvariant.

4.1 Yrkesmessig taushetsplikt

Helsepersonelloven §§ 21- 29 inneholder nokså klare og detaljerte regler om hvor langt helsearbeideres taushetsplikt rekker. Disse reglene gjelder for alt helsepersonell slik disse er definert i Helsepersonelloven.

4.2 Forvaltningsmessig taushetsplikt

Fvl §§ 13- 13f inneholder regler om taushetsplikt som i prinsippet gjelder for alle offentlige forvaltningsorganer. NAV er et offentlig organ og forvaltningslovens bestemmelser skulle da komme til anvendelse på de ansatte i NAV.

¹⁰ Asbjørn Kjønstad, "Helserett" Oslo 2007 s. 279

4.3 Modifisert forvaltningsmessig taushetsplikt

I en mellomstilling mellom profesjonsmessig og forvaltningsmessig taushetsplikt har vi den modifiserte forvaltningsmessige taushetsplikten. Her gjelder som utgangspunkt forvaltningslovens regler, men i avdempet og modifisert form.

Enkelte viktige unntak fra taushetsplikten som vi finner i forvaltningsloven, kommer ikke til anvendelse på sosialtjenestens område eller etter NAV- loven § 7 første ledd som regulerer taushetsplikten i NAV. Etter NAV- loven, og i motsetning til etter fvl § 13, er det nemlig gjort unntak fra fvl § 13 ved at også fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bosted og arbeidssted er omfattet av taushetsplikten.

5 De viktigste lovbestemmelsene ved kommunikasjon innenfor NAV

I NAV- loven § 7 reguleres taushetsplikten for de ansatte i arbeids og velferdsetaten. Denne viser igjen til forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt.

I NAV- lovens § 8 er det gitt en regulering av taushetsplikten ved utveksling av opplysninger mellom NAV og den kommunale sosialtjenesten.

Endelig er det gitt en bestemmelse i NAV- loven § 16 som gir adgang til å utveksle opplysninger på tvers den statlige etaten og de kommunale tjenestene som er lagt til det felles lokale kontoret. Opplysningene er altså organinterne ved at hele kontoret etter denne bestemmelsen blir ansett som et organ og at opplysninger dermed er tilgjengelige for alle som arbeider i arbeids- og velferdsforvaltningen.

5.1 Hvilke rettslige grenser gjelder ved utveksling av personopplysninger i NAV?

Bestemmelsen om taushetsplikt for Aetat og Trygdeetaten var før sammenslåingen regulert av folketrygdloven § 21- 9 forutsatt at etatene arbeidet etter folketrygdloven. Når Aetat arbeidet etter andre lover ble taushetsplikten regulert av forvaltningslovens bestemmelser.¹¹

Med den nye arbeids og velferdsetaten ble bestemmelsen i tidligere folketrygdloven § 21- 9 opphevet.

Det er nå gitt en egen regulering som gjelder for hele arbeids og velferdsetaten, samtidig som det rettslige grunnlaget for utveksling av personopplysninger nå, i motsetning til tidligere, er det samme uansett hvilken lov etaten arbeider etter.

¹¹ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 7

Det særskilte rettslige grunnlaget for taushetsplikten i den nye statlige arbeids- og velferdsetaten (NAV) følger altså idag av NAV- lovens § 7 jf. fvl §§ 13 til 13e.

5.2 Hvem har taushetsplikt etter NAV- loven?

Personkretsen etter NAV- lovens § 7 første ledd er;

”Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Arbeids- og velferdsetaten etter denne loven,” har taushetsplikt etter fvl §§ 13 til 13e.

Etter bestemmelsens ordlyd har altså alle som er ansatt i arbeids og velferdsetaten taushetsplikt etter fvl §§ 13 til 13e. Såvel rengjøringspersonale som kontorarbeidene saksbehandlere, jf. ordet ”enhver”.

5.3 Hvilke organer er omfattet av NAV?

5.3.1 NAV- lovens utgangspunkt- ”Arbeids og velferdsetaten”

I praksis hersker det en del tvil rundt begrepet. Er det en betegnelse på en felles arbeids og velferdsforvaltning hvor alle de tre etatene nå er samlet eller er det en betegnelse på bare den nye statlige arbeids og velferdsetaten hvor kommunens tjenester er et eget organ uavhengig av etaten NAV?

Det følger av NAV- lovens § 2 at ”arbeids- og velferdsforvaltningen består av arbeids og velferdsetaten og de delene av kommunens tjenester som inngår i de felles lokale kontorene”.

Spørsmålet blir da hva som ligger i at ”de delene av kommunens tjenester som inngår i de felles lokale kontorene” også omfattes av arbeids og velferdsforvaltningen?

En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at bare noen av kommunens tjenester ligger i det felles lokale kontoret. Bestemmelsen sier ikke selv noe om hvilke organer, men en presisering er likevel gjort i lovens § 13.

Etter NAV- loven § 13 er det de delene av kommunen som ivaretar oppgavene etter sosialtjenestelovens kapittel 5, nemlig å sørge for at de som har krav på det, får invilget ”økonomisk stønad” som inngår i de felles lokale kontorene.

Etter dette er altså ”arbeids og velferdsforvaltningen” et samlebegrep som omfatter både den statlige arbeids og velferdsetaten og de av kommunens tjenester som ivaretar oppgaver etter sosialtjenestelovens kapittel 5.

Kommunen kan likevel avtale at også andre av kommunens tjenester skal inngå i kontoret, slik at hva som utgjør arbeids- og velferdsforvaltningen i praksis og i større grad vil avhenge av de lokale samarbeidsavtalene som foreligger mellom stat og kommune.¹²

Det problematiske er da hvilke organer som omfattes av ”arbeids- og velferdsetaten”.

En naturlig forståelse av ordlyden i NAV- loven § 2, tilsier at etaten er et eget statlig organ innunder den statlige arbeids og velferdsforvaltningen, uavhengig av kommunens tjenester etter sosialtjenestelovens kapittel 5.

Lovens ordlyd peker altså i retning av at arbeids og velferdsetaten er et eget organ, bestående av de tidligere statlige etatene, Trygdeetaten og Aetat (Arbeidsmarkedsetaten).

Videre er det gitt en egen bestemmelse i NAV- loven § 8 som regulerer den gjensidige bistanden mellom arbeids og velferdsetaten og sosialtjenesten. Dette taler også for at arbeids og velferdsetaten omfatter tidligere Trygdeetaten og Aetat.

5.3.2 Forarbeider til NAV- loven

Under lovforberedelsen var det en del uenighet om hvorvidt det skulle kodifiseres en felles plattform for taushetsplikt i forhold til de ulike organene i en ny arbeids og velferdsforvaltning.

Departementet ble likevel stående ved at det var mest hensiktsmessig å videreføre de materielle reglene om taushetsplikt i henholdsvis arbeidsmarkeds og trygdelovgivningen og sosialtjenesteloven ettersom disse var vel innarbeidet i praksis.

De statlige ansatte skulle etter dette være underlagt reglene for statsetaten og de ansatte innenfor den kommunale sosialtjenesten underlagt reglene for sosialtjenesten.¹³

Reglene for de statlige etatene i arbeidsmarkedsloven og trygdeloven ble derfor samlet og innarbeidet i NAV- lovens § 7.¹⁴

Reglene i sosialtjenesteloven er altså ikke innarbeidet i lovens § 7.

I følge forarbeidene omfatter altså arbeids og velferdsetaten de tidligere statlige etatene Trygdeetaten og Aetat.

¹² Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s.41

¹³ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s.69

¹⁴ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s.69

5.4 Oppsummering

5.4.1 "Arbeids og velferdsetaten" og dets organer

Etter å ha analysert og vurdert både lov og forarbeider bak NAV- reformen, må det legges til grunn for den videre drøftelsen, at de organer som er omfattet av den nye arbeids og velferdsetaten NAV, består av den gamle trygdeetaten og den gamle arbeidsmarkedsetaten.

Oppgavene som før sammenslåingen ble utført av Aetat og Trygdeetaten med hjemmel i henholdsvis arbeidsmarkedsløven og folketrygdloven (og øvrige lover), er dermed videreført i den nye statlige arbeids- og velferdsetatens oppgaveportefølje.¹⁵

Innad i arbeids- og velferdsetaten gjelder derfor forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt ved utveksling av personopplysninger.

5.4.2 Hvilke organer er etter dette omfattet av den nye Arbeids og velferdsforvaltningen?

Begrepet arbeids og velferdsforvaltningen er etter dette et samlebegrep på den statlige arbeids og velferdsetaten og de delene av kommunens tjenester som ivaretar reglene om økonomisk stønad etter sosialtjenestelovens kapittel 5 jf. punkt 5.3.1.

Den nye NAV- enheten og enkelte av kommunens tjenester utgjør etter dette den nye arbeids og velferdsforvaltningen.

6 Taushetspliktens innhold

6.1 Hovedregelen om taushetsplikt etter forvaltningsloven

Hovedregelen om taushetsplikt i forvaltningen finnes i Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10 Februar 1967 nr. 9 § 13 (heretter forkortet fvl.)

Av denne bestemmelsen følger det at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, har taushetsplikt i forhold til visse typer opplysninger.

Det er klart at enhver som utfører arbeid eller tjeneste for en virksomhet som drives av forvaltningsorganer omfattes av fvl § 1 rammes av forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt etter §§ 13 til 13 f.

Et forvaltningsorgan er etter en alminnelig tolkning ethvert organ for stat eller kommune.

¹⁵ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s.6

NAV er et statlig organ og omfattes i utgangspunktet av forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt .

6.1.1 Hvilke opplysninger er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven?

Bestemmelsen i fvl § 13 gjelder etter dette alt det de ansatte i arbeids- og velferdsetaten får vite om;

1. Noens personlige forhold

Som personlige forhold regnes likevel ikke;

Fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel, og arbeidssted, med mindre slike forhold røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige.

Taushetsplikten omfatter altså som utgangspunkt alle opplysninger som knytter seg til fysiske personer. Det er opplysninger om fysisk og psykisk helse, personlighetsegenskaper, følelsesliv, familieforhold, boforhold, utdanning, arbeid, økonomisk situasjon og andre sosiale forhold. I dataspråket tales det gjerne om personidentifiserbare data.

I fvl §13 andre ledd er det likevel gjort unntak fra hovedregelen om taushetsplikt for de ”personlige forhold,” dersom disse røper et klientforhold. Det er opplysninger om en persons ”fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted”. Det er altså ikke i strid med forvaltningsloven å meddele slike opplysninger.

Unntaket for disse såkalte nøytrale personopplysningene gjelder likevel ikke på arbeids- og velferdsetatens område;

Etter NAV- lovens § 7 første ledd og til forskjell fra hovedregelen om taushetsplikt etter fvl § 13 er også *fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel, og arbeidssted*, regnet som ”personlige forhold”.

Dette innebærer at de som arbeider for NAV, også har taushetsplikt i forhold til slike opplysninger ved utveksling av opplysninger i NAV etter lovens § 7 første ledd.

Hvorfor man har valgt å gjøre unntak fra forvaltningslovens bestemmelser på dette punkt fremgår ikke klart verken av lovens selv eller lovens forarbeider .

Ser man på sosialtjenestelovens § 8-8 ser man imidlertid at denne har tilsvarende utforming. Hensynet til et godt tillitsforhold mellom sosialtjenesten og klienten er tillagt større vekt enn hensynet til en åpen kommunikasjon mellom sosialtjenesten og andre.¹⁶

Ut i fra NAV- lovens formål jf. § 1 må antakelig den samme begrunnelsen langt på vei kunne legges til grunn ved tolkingen av unntaket fra forvaltningslovens regler etter NAV- loven § 7 første ledd.

I NOU 2004: 13 påpekes i forbindelse med den tidligere tredelte forvaltningen at;

”Arbeids og velferdsforvaltningen håndterer en stor mengde opplysninger om personlige forhold. En utvidet adgang til opplysninger på mer generell basis utover det den enkelte instans/etat idag har adgang til, vil gi merinformasjon eller overskuddsinformasjon som kan reise spørsmål om forvaltningens habilitet.”¹⁷

En slik utvidet adgang til opplysninger følger av NAV- loven § 16 for de organer som er lagt til det felles lokale kontoret etter lovens § 13. Bestemmelsen innebærer en utvidet adgang i forhold til hva som gjaldt tidligere, for å utveksle opplysninger mellom den statlige etaten og den kommunale sosialtjenesten.

De reelle hensynene bak reglene om tauhsetsplikt, nemlig effektivitet og tillit til den nye arbeids og velferdsforvaltningen taler likevel for at det er nødvendig å gjøre unntak fra forvaltningslovens bestemmelser ved at også *fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bosted og arbeidssted* er belagt med taushetsplikt når det skal utveksles opplysninger i NAV. Hvis ikke hadde det så og si ikke vært noe igjen av taushetsplikten i NAV.

6.1.2 Hvilke opplysninger faller innunder ”noens personlige forhold”

En alminnelig tolkning tilsier at alle opplysninger som knytter seg til fysiske personer i motsetning til juridiske personer rammes.

Både sosiale, helsemessige, følelsesmessige, relegiøse, politiske, kriminelle, økonomiske og familiære opplysninger, såkalte personidentifiserbare opplysninger faller innenfor.¹⁸

Det er imidlertid ikke alene de ubehagelige og negative opplysningene som er vernet. At helsen er god og inntelligensen er høy, er også vernet.¹⁹

¹⁶ Asbjørn Kjørstad mfl., Sosial trygghet og rettssikkerhet under sosialtjenesteloven og barnevernstjenesten, 2000, 2.utg., s. 361

¹⁷ St.prp. nr. 46 (2004-2005) s. 76, ”Taushetsplikt og samarbeid i ny arbeids og velferdsforvaltning.”

¹⁸ Asbjørn Kjørstad, ”Helserett” Oslo 2007, s.285

¹⁹ Jan Fridtjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, Frihagens forvaltningsrett bind 1, 2 utg.2005, s. 190

Videre uttales det i forarbeidene til fvl § 13, at hva som faller innunder noens personlige forhold antakelig må avgrenses mot utadrettet politisk og forretningsmessig virksomhet. Likevel er det naturlig å karakterisere som personlige en rekke opplysninger om den enkeltes utdanning og arbeid og om hans økonomiske situasjon.²⁰

Opplysninger om en persons rusmisbruk eller vedkommendes vanskelige økonomiske situasjon faller altså innunder ”noens personlige forhold” og rammes av taushetsplikt.

Videre følger det av sikker rett at slike opplysninger om en person som vil røpe at vedkommende blir behandlet på en alkoholinstusjon, eller at han er innlagt på et psykiatrisk sykehus faller innunder taushetsplikten etter NAV- loven § 7, som igjen viser til fvl §§ 13-13e.

6.1.3 Opplysningene må være mottatt under utøvelsen av yrket eller tjenesten

Spørsmålet blir etter dette hva som ligger i formuleringen ”det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite”.

Etter en alminnelig tolkning er taushetspliktobjektet den som opptrer i rollen som yrkesutøver. Etter både praksis og teori rekker likevel bestemmelsen lenger. I sosialarbeiderdommen²¹ fant Høyesterett at forvaltningslovens taushetspliktregler gjaldt en kommunalt ansatt sosialarbeider som opplevde at en annen festdeltaker fikk et nervøst sammenbrudd og som fortalte det denne festdeltakern hadde sagt, til festens vertinne noen dager senere. Høyesterett la avgjørende vekt på at ”det hadde oppstått et klientforhold”, og at opplysningene var meddelt ”tiltalte i hennes egenskap av sosialarbeider”.

Høyesterett mente altså at kvinnen hadde opptrått i rollen som yrkesutøver - i rollen som sosialarbeider. Av avgjørelsen følger det at det ikke nødvendigvis er avgjørende om man har fått opplysningen i arbeidstid eller på arbeidssted.

Formuleringen i fvl § 13 gir etter dette en anvisning på en skjønnsmessig vurdering hvor man må trekke skillet mellom det man har fått vite i sin fritid og i egenskap av yrkesutøver. Som nevnt ovenfor er det ikke noe skarpt skille.

Etter dette er det klart at bare visse typer av opplysninger er taushetsbelagte. Dersom det dreier seg om taushetsbelagte opplysninger er det i utgangspunktet ingen adgang for den enkelte ansatte innen forvaltningsorganet til å videreformidle de taushetsbelagte opplysningene.

²⁰ Ot.prp. nr. 3 (1976- 1977) s.14

²¹ Rt. 1989 s. 1363

6.1.4 En plikt til å hindre spredning av opplysninger

Forvaltningsloven innebærer altså i utgangspunktet en personlig plikt for enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan jf. fvl § 13 første avsnitt.

En alminnelig tolkning av bestemmelsens ordlyd tilsier at man aktivt må sørge for at taushetsbelagte opplysninger ikke havner hos andre enn de som etter forvaltningsloven har krav på dem. Man plikter både å tie om de aktuelle opplysninger og å hindre muligheten for at uvedkommende skal gis innsyn.

Bestemmelsen må videre ses i sammenheng med fvl § 13 c annet ledd om at *”opplysninger undergitt taushetsplikt skal forvaltningsorganet oppbevare på betryggende måte.”*

Bestemmelsen i fvl § 13 c innebærer altså en presisering av den aktive skjermingsplikten som oppstilles i fvl § 13 første ledd.

Plikten til å hindre spredning av opplysninger påhviler altså enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan.

I tillegg påhviler tilsvarende plikt helsepersonell etter helsepersonelloven § 21 jf. ”skal hindre” slik de er definert i helsepersonelloven § 1-3 c som ledd i deres yrkesmessige taushetsplikt.

I Rt 1989 s. 1363 nevnt ovenfor jf. punkt 6.1.3, ble en sosialarbeider dømt for å ha brutt taushetsplikten etter fvl § 13.

I forbindelse med ransaking fant politiet noen dokumenter i hennes stue, samt på kjøkkenet sammen med noen andre papirer. Det ble uttalt av Høyesterett at ”den klart skjødesløse oppbevaringsmåte representerte et grovt uaktsomt brudd på taushetsplikten” .

Man kan altså bryte taushetsplikten både ved det aktive brudd på bestemmelsen og ved unnløstelse. Dermed er det klart at det ikke bare er organet men også personene som er forpliktet til å bevare taushet om de aktuelle opplysningene.

6.2 Unntak fra taushetsplikten når opplysninger utveksles innad i NAV

Utgangspunktet om taushetsplikt for visse typer opplysninger må likevel modifieres, av hensyn til kommunikasjonsbehov innad i etaten for at de skal få utført sine arbeidsoppgaver i samsvar med lovens formål.

Spørsmålet blir da hvilke bestemmelser som hjemler adgangen til å utveksle slike opplysninger som nevnt ovenfor innad i etaten og samtidig setter skranker for denne adgangen.

6.2.1 Unntak på grunnlag av formålet med utvekslingen av de aktuelle opplysningene

Det følger av fvl § 13b nr. 2 at hovedregelen om taushetsplikt etter § 13 ikke er til hinder for at taushetsbelagte opplysninger 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”*.

Bestemmelsen omhandler altså informasjon som lovlig kan meddeles til andre personer av hensyn til å realisere formålet med utvekslingen.

Opplysninger kan etter denne bestemmelsen gis eller stilles til rådighet for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for.

En naturlig forståelse av lovens ordlyd tilsier at utveksling av opplysninger må ha et saklig begrunnet formål, innenfor rammen av vedkommendes oppgaver.

Vilkårene i bestemmelsen er imidlertid av skjønnsmessig karakter, slik at den gir en forholdsvis vid adgang til å uveksle opplysninger .

Utteksling av opplysninger etter denne bestemmelsen er imidlertid underlagt et nødvendighetskrav. Utveksling kan bare skje når det er nødvendig av hensyn til behandlingen av den enkelte sak.²² Opplysninger som ikke er nødvendige for formålsrealisering kan ikke brukes.

²² Ot.prp nr. 3 (1976-1977) s.34

Det står imidlertid ikke uttrykkelig i loven at det bare kan gis opplysninger til andre når det er nødvendig. Men et slikt "need to know"- prinsipp må etter dette kunne innfortolkes i loven, ellers vil det åpnes for en altfor stor spredning av taushetsbelagte opplysninger.²³

Den viktigste grensen for utveksling av opplysninger ligger altså i kravet om formålsrealisering.

Særlig praktisk er dette unntaket der ulike organer samarbeider om løsningen av en sak og som opplysningene er innhentet for. En viktig begrensning er likevel at det er kun de som trenger opplysningene for å medvirke ved den konkrete saksbehandlingen, som kan gis adgang til opplysninger etter fvl § 13b nr.2.

Så lenge formålsvilkåret er oppfylt gir altså bestemmelsen adgang til både intern og ekstern kommunikasjon ved behandling av en konkret sak, innenfor samme etat eller organ, med overordnede eller underordnede organer og med tilsvarende organer i andre distrikter.²⁴

Bestemmelsen utgjør et grunnlag for å gi informasjon for å få aktuell informasjon fra andre instanser i behandling av en sak i egen instans.²⁵

For øvrig er det også adgang for forvaltningsorganet etter denne bestemmelsen å videreformidle taushetspliktbelagte opplysninger til private organisasjoner som er trukket direkte inn til løsning av det som etter lovgivningen eller andre regler regnes som klare offentlige oppgaver, så langt det er nødvendig for at den private aktøren skal kunne utføre oppgaven jf. fvl § 1.

Med slike private organisasjoner mener jeg private tjenesteytere som særlig er aktuelt når kommunen i sin søken etter kommunal bolig må leie seg inn på det private markedet i påvente av en kommunal bolig til den aktuelle bruker.

6.2.2 Forvaltningsloven § 13b nr. 2 og forholdet til NAV- loven § 7 første ledd

Etter NAV- loven § 7 følger det at taushetsplikten er utvidet til å omfatte også de ikke-sensitive opplysningene. Det gjøres likevel unntak slik at det kan gis opplysninger om en person i forbindelse med arbeidsformidling og ved gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak.

Med denne bestemmelsen klargjøres det at opplysninger som Aetat tidligere måtte innhente fra trygdeetaten etter folketrygdloven 21- 9(nå opphevet), og som ble brukt til utførelse av

²³ Asbjørn Kjørstad mfl., Sosial trygghet og rettssikkerhet under sosialtjenesteloven og barnevernstjenesten, 2000, 2. utg. s. 369.

²⁴ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s.30

²⁵ Se juridisk betenkning om taushetsplikt og videreformidling i en framtidig arbeids og velferdsforvaltning, som nevnt i St.prp.nr. 46 s.76 andre spalte

oppgaver etter arbeidsmarkedsloven, og som strengt tatt ikke ble brukt til det formålet etaten hadde innhentet dem for, nå kan innhentes på grunnlag av denne nye bestemmelsen.

”Det kan likevel tenkes at opprettelsen av den nye etaten vil føre til at opplysninger som Aetat idag må hente fra trygdeetaten etter folketrygdlovens bestemmelser, 21-9 tredje ledd annet punktum, brukes direkte til utførelse av oppgaver etter arbeidsmarkedsloven. Strengt tatt brukes de ikke da til det formålet etaten har innhentet dem for.

Likevel er dette nye rettslige grunnlaget viktig for å tydeliggjøre at selv om opplysningene strengt tatt ikke brukes til det formålet som etaten har innhentet dem for, er ikke bestemmelsen til hinder for at opplysninger om en person brukes ved formidling av arbeid eller ved gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak.”²⁶

Bestemmelsen kan imidlertid ses på som unødvendig ettersom fvl § 13b første ledd nr. 2 innebærer at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysningene brukes som ledd i saksbehandlingen.²⁷

Hensikten er altså å tydeliggjøre at det nye rettslige grunnlaget for taushetsplikten når saker behandles etter arbeidsmarkedsloven, ikke innebærer innskrenkninger i etatens arbeidsforhold.

Det er klart at bestemmelsen ikke hindrer slik bruk.²⁸

6.2.3 Unntak på grunnlag av en hensiktsmessig arbeids og arkivordning

Etter fvl § 13 b første ledd nr. 3 er taushetsplikten ikke til hinder for at;

”opplysningene er tilgjengelig for andre tjenestemenn innen organet eller etaten i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids og arkivordning, blant annet til bruk ved veiledning i andre saker.”

Første spørsmål blir da hva det innebærer at utveksling ”trengs”.

En alminnelig tolkning av ordlyden tilsier at det innad i organet må være et kvalifisert behov for utveksling på nærmere angitte vilkår.

En slik tolkning støttes av forarbeidene til forvaltningsloven ved at det må foreligge et nødvendig behov for at man skal kunne utveksle opplysninger etter denne bestemmelsen, og at behovet må vurderes ut ifra hensynet til behandlingen av den enkelte sak.²⁹

²⁶ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s.81

²⁷ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s.81

²⁸ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s.80

²⁹ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s.34

Videre følger det av forarbeidene til helsepersonelloven at begrunnelsen for bestemmelsen er å sikre rasjonelle og hensiktsmessige samarbeidsforhold innen en behandlingsenhet.³⁰

Etter denne bestemmelsen må det altså i hvert enkelt tilfelle hvilke opplysninger som ”trengs” å være tilgjengelige ut i fra hva som praktisk sett framstår som hensiktsmessig.

Det skal ikke være meningen at tauhetsplikten skal bidra til å gjøre det så tungvint at de enkelte ansatt ikke får gjort sine oppgaver etter lovens formål.

Bestemmelsen må likevel anvendes med varsomhet og kritisk skjønn da den åpner for en særlig vid adgang for utveksling av opplysninger innen det enkelte organ eller etat.

6.3 Unntak ved utveksling av opplysninger til andre forvaltningsorganer

6.3.1 Utveksling av opplysninger for å fremme avgiverorganets behov etter lov m.m

Det følger av fvl § 13b nr. 5 at forvaltningsorganet uavhengig av taushetsplikten kan gi andre forvaltningsorganer opplysninger;

”om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag.”

Spørsmålet blir da hva som ligger i at opplysningene må være ”nødvendige” for at de skal kunne utveksles på grunnlag av denne bestemmelsen.

En alminnelig tolkning av ordlyden tilsier at det må foreligge et kvalifisert behov for utveksling på grunnlag av lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag.

Går man til bestemmelsens forarbeider presiseres det at mottakerorganet for det første må ha en saklig grunn for å få opplysningene. Et forvaltningsorgan kan etter denne bestemmelsen bare gi andre forvaltningsorganer slike opplysninger som det er naturlig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver.

Av forarbeidene fremgår det likevel at avgiverorganets interesse i å gi opplysninger ikke behøver å være knyttet til den enkelte konkrete sak. Forarbeidene nevner som eksempel at det kan det være behov for mer generelt oppfølgingsarbeid overfor den enkelte klient.³¹

For det andre må det være nødvendig å utveksle slike opplysninger for å ivareta avgiverorganets interesser og oppgaver, men ikke for å ivareta mottakerorganets interesser.

³⁰ Ot.prp. nr. 13 (1998-1999) avsnitt 11.4.2.6

³¹ Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s.34

Det må altså foreligge et kvalifisert konkret behov, man skal ikke ha tilgang til flere opplysninger enn det som er nødvendig for å utføre sine arbeidsoppgaver.

Slik tilgang skal altså ha grunnlag i konkrete vurderinger av det faglige behovet. Vurderingen vil ofte innebære at den tilsattes opplysningstilgang skal være begrenset til enkelte tjenestemottakere, og heller ikke nødvendigvis omfatte alle tilgjengelige opplysninger om disse.³²

*”Nødvendighetskravet medfører således at behovet for å meddele opplysninger må være situasjonsbegrunnet. Det er ikke arbeidsmetoden, men et konkret saksforhold nødvendigheten skal vurderes utifra. Dette vil medføre at selv om det tidligere har vist seg at det var nødvendig med bistand fra lege eller politi i forbindelse med incestsak, kan man ikke rutinemessig utveksle informasjon med disse i senere saker av tilsvarende karakter; omformulert; nødvendighetskravet forutsetter at det i hvert tilfelle konkret må vurderes om meddelelsen er nødvendig.”*³³

Hva som er nødvendig må nok også vurderes ut fra hensynet til klienten. Hensynet til klienten kan tilsi at det brukes andre virkemidler for å fremme avgiverorganets oppgaver, og man må vurdere hva som er nødvendig ut fra organets oppgaver.

Det samme prinsipp om nødvendighet ligger også til grunn i helsepersonelloven § 25 første avsnitt; ”når dette er nødvendig for å få forsvarlig helsehjelp” og lovens § 26 første avsnitt; ”når dette er nødvendig for å gi helsehjelp”.

Etter helsepersonelloven § 25 første avsnitt innebærer nødvendighetskravet at utvekslingen må fremme formålet med loven, nemlig for å få forsvarlig helsehjelp. Det må foreligge et terapeutisk formål.³⁴

*”Her har det tidvis oppstått problemer i internkommunikasjonen ved at noen, som sosionomer og sykehusprester, mener de har et slikt behov for taushetsbelagte helseopplysninger, mens den journalansvarlige lege har vurdert det annerledes. Den som har ansvaret for journalen har også ansvaret for at opplysningene ikke leveres ut til andre enn dem som trenger det for gjennomføring av vedkommendes arbeidsoppgaver. I mange sykehus er det derfor internregulert, differansiert tilgang til journalopplysninger.”*³⁵

Kravet om at det må være ”nødvendig” omfatter altså både hvilken informasjon som kan gis og hvem som kan få den. Pasientinformasjon kan bare gis til annet personell som behøver denne for å gi helsehjelp til pasienten.³⁶

³² NOU 2004:18 ”Helhet og plan i sosial og helsetjenestene” s. 99.

³³ Asbjørn Kjørstad mfl., sosial trygghet og rettssikkerhet under sosialtjenesteloven og barnevernstjenesten 2. utg. Bergen, Oslo, Stavanger 2000 s.372

³⁴ Asbjørn Kjørstad, ”Helserett ” Oslo 2007, s.297

³⁵ Jan Fridtjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, Frihagens forvaltningsrett bind 1, 2 utg.2005 s.197

³⁶ <http://abo.retsdata.no>, kommentarer til helseperonelloven av 02.07.1999 nr. 64 § 25 ved Anne Kjersti Befring og Bente Ohnstad.

Den samme forståelsen av nødvendighetsprinsippet som er lovfestet i helsepersonelloven må altså legges til grunn i forståelsen av nødvendighetsvilkåret etter fvl § 13b nr.5

Unntaket fra taushetsplikten i dette tilfellet innebærer ikke noen opplysningsplikt for det organ som sitter inne med opplysningene.³⁷

Et eksempel på at bestmmelsen ikke innebærer noen opplysningsplikt for det organet som sitter inne med opplysningene, følger av Frihagens forvaltningsrett;

”Skolen uten samtykke fra eleven eller foreldre, kan gi sosialkontoret opplysninger om hjemforhold hos en elev hvis dette er for å løse skolens oppgaver. Men skolen kan ikke gjøre dette alene av hensynet til sosialkontorets egen saksbehandling jf. opplæringslova § 15-4. Også uten at avgiverorganet selv har interesse av det, kan og skal det utleveres opplysninger uhindret av taushetsplikt, til de kommunale barnevernsmyndigheter, hvis avgiverorganet kan tro at det foreligger forhold som gir barnevernet grunn til å gripe inn for å verne et barn.”³⁸

6.3.2 Unntak fra taushetsplikten på grunnlag av allmenne omsyn

Et annet grunnlag for utveksling av opplysninger mellom forvaltningsorganer følger av fvl § 13b nr. 6.

Dersom det finnes ønskelig av *”almenne omsyn, eller forfølging av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver”*, er ikke taushetsplikten til hinder for at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger jf. denne bestemmelsens nr. 5, om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet.

Utlevering kan altså med hjemmel i fvl § 13b nr. 6 utleveres på nærmere bestemte vilkår.

Første spørsmål blir da hva som ligger i formuleringen *”almenne omsyn”*?

Etter en alminnelig tolkning må begrepet antakelig tolkes på samme måte som når det dreier seg om offentlig påtale. Av hensyn til borgernes og almennhetens rettssikkerhet og rettsfølelse, samt det offentliges pålagte arbeidsoppgaver, kan det være nødvendig å anmelde eller gi opplysninger. Særlig vil dette alternativet være aktuelt ved grove lovbrudd, men også når lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver.

Av forarbeidene framgår det at med uttrykket *”almenne hensyn”* tas det sikte på å gjøre unntak for de grove lovbrudd.³⁹

³⁷ Ot.prp. nr. 3 (1976- 1977) s.34

³⁸ Jan Fridtjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, Frihagens forvaltningsrett bind 1, 2 utg.2005 s.198

³⁹ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s.35

Det følger videre av ordlyden jf. ”ønskelig” at selv om fvl § 13b første ledd nr. 6 gir adgang til anmeldelse, betyr ikke dette at organet eller tjenestemannen verken bør eller har noen plikt til å gi opplysninger til kontrollmyndighetene. Videre framgår det av forarbeidene til bestemmelsen at ”til forskjell fra de mer generelle bestemmelsene i § 13b første ledd nr. 2-5, er nr. 6 direkte begrenset til å gjelde opplysninger i forbindelse med lovbrudd”.

Bestemmelsen er etter ordlyden ikke uttømmende jf. vilkåret ”ønskelig”.

Bestemmelsen innebærer ikke noe krav om at det må være tale om brudd på straffesanksjonerte regler. Det må likevel foreligge brudd på regler slik at det kan bli tale om sanksjoner eller direkte inngrep ellers fra myndighetenes side.

Etter bestemmelsen gis det også adgang for forvaltningsorganet til å utveksle opplysninger til andre forvaltningsorganer hernunder ulike kontrollmyndigheter. Slike kontrollmyndigheter kan for eksempel være statistisk sentralbyrå samt andre revisjons og kontrollorganer som utfører kontroll med organets virksomhet.⁴⁰

6.3.3 Unntak på grunnlag av opplysninger til bruk for forskning

I enkelte tilfeller hender det endelig at andre utenfor forvaltningen kan ha ønske om tilgang til personlig informasjon som finnes i forvaltningen. Forvaltningsloven sier ikke noe om dette utover de reglene som finnes i fvl § 13d.

Ettersom jeg ikke ser denne bestemmelsen som særlig relevant i forhold til min avhandling og dens tema, nøyer jeg meg med å bare nevne at det også kan gjøres unntak for opplysninger til bruk ved forskning etter fvl § 13d.

7 De rettslige grensene ved utveksling av opplysninger med ”andre forvaltningsorganer”

7.1 NAV- loven § 7 andre ledd

Det følger av NAV-loven § 7 andre ledd at;

”Opplysninger til andre forvaltningsorganer, jf. forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 5 og 6, kan bare gis når det er nødvendig for å fremme etatens oppgaver eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade på noens helse.”

Første spørsmål blir da hvilke ”andre forvaltningsorganer” det her siktes til.

⁴⁰ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s.35

En naturlig språklig forståelse av bestemmelsens andre ledd tilsier at ”*andre forvaltningsorganer*” må omfatte slike organer som ligger utenfor det forvaltningssystem som NAV- enheten representerer og som ikke omfattes av NAV- lovgivningen.

Det følger videre av NOU 2009:1 som omhandler personvern i det digitale samfunnet at;

”i denne sammenheng er andre forvaltningsorganer organer som ikke er en del av arbeids og velferdsetaten.”

Som eksempel nevnes sykehus og andre helseinstitusjoner.⁴¹

Det er imidlertid klart at NOU’er har en lav rettskildemessig vekt som redegjort for i punkt 1.4.2.

Ettersom denne omhandler den nye arbeids- og velferdsforvaltningen vil den likevel ha noe vekt, utover ren generell juridisk teori når det skal vurderes hvem som omfattes av vilkåret ”*andre forvaltningsorganer*”.

I forarbeidene til forvaltningsloven nevnes det at det kan være nødvendig å underrette andre myndigheter om forhold som generelt er i strid med de forutsetninger som er satt opp for avgiverorganets virksomhet. Et eksempel på dette kan være det økonomiske grunnlaget for virksomheten.⁴²

Etter denne bestemmelsen kan det altså gis opplysninger til organer som ikke er en del av samme forvaltningssystem som etaten og dermed faller utenfor arbeids og velferdsetaten.

Det stilles altså krav om et nødvendighetsprinsipp og bestemmelsen er en tilpasset versjon av fvl § 13b første avsnitt nr. 5.

Jeg går ikke mer inn på dette enn å henvise til drøftelsen av nødvendighetsprinsippet som er redegjort for i punkt 6.3.1

7.2 Utveksling av opplysninger til en brukerkontakt

Etter NAV- loven § 7 andre ledd kan en brukerkontakt som nevnt i folketrygdloven § 15- 12 femte ledd uten hinder av taushetsplikten, få oppgitt navn og adresse på enslige forsørgere som mottar overgangsstønad innenfor brukerkontaktens virkeområde.

En slik brukerkontakt er etter folketrygdlovens bestemmelse ”en enslig mor eller far som deltar som brukerkontakt i oppfølgingsvirksomhet som tar sikte på å kvalifisere og stimulere enslige forsørgere til arbeid og utdanning”.

⁴¹ NOU 2009:1 ”Individ og integritet, personvern i det digitale samfunn,” punkt 16.5.5.2

⁴² Ot.prp. nr. 3 (1976- 1977) s.34

Utvexling kan etter ordlyden altså skje så lenge det er tale om ”oppfølgingsvirksomhet” og denne virksomheten tar sikte på å ”kvalifisere” og ”stimulere” enslige forsørgere til arbeid og utdanning.

Det følger av NAV sine egne sider at;

”Brukerkontaktene skal være et bindeledd mellom de enslige forsørgerne og de offentlige etatene. Brukerkontaktene utfører en annen type tjenester overfor brukerne enn offentlige ansatte ved å arrangere sosiale aktiviteter, gå på hjembesøk mv. Brukerkontakten skal veilede og formidle aktuell kontakt til offentlige instanser. Brukerkontakten skal ikke være “kurator” eller “saksbehandler”, og er heller ikke ansvarlig for virksomhetens resultater. Det er derfor viktig at man avklarer rollene mellom brukerkontakt og trygdekontor. Det kan være hensiktsmessig for brukerkontakten å ha en fast person i trygdekontoret å forholde seg til, f.eks. trygdekontorets representant i kjernegruppen. Brukerkontakten skal delta på møter og kurs i regi av trygdekontor/fylkestrygdekontor som berører virksomheten. Brukerkontakten skal også delta i kjernegruppemøtene”.⁴³

Videre understrekes det i lovens forarbeider at brukerkontakten ikke skal være ansatt i trygdeetaten. Spørsmålet om brukerkontaktens arbeidsrettslige status ble vurdert bl.a. i forbindelse med lovendringen i Ot prp nr 8 (1996-97) hvor det uttales følgende;

“På samme måte som de forutgående prosjektene, skal oppfølgingslederne representere brukergruppen enslige forsørgere og ikke være ansatt i trygdeetaten.”⁴⁴

Etter denne bestemmelsen gis det altså en rimelig vid adgang til å utveksle informasjon også til personer som ikke er ansatt i det felles lokale kontoret.

7.3 Kommunikasjon mellom NAV- ansatte og den kommunale sosialtjenesten

Problemstillingen blir etter dette på hvilket grunnlag kan informasjon utveksles mellom arbeids og velferdsetaten og de av kommunens tjenester som inngår i de felles lokale kontorene etter NAV- loven § 13 og de av kommunens tjenester som ikke er lagt til det felles lokale kontoret etter § 13?

Etter NAV- loven § 2 avgrenses arbeids- og velferdsetaten mot de av kommunens tjenester som inngår i de felles lokale kontorene jf. NAV- loven § 13, altså de av sosialtjenestens tjenester som ivaretar sosialtjenestelovens kapittel 5 om økonomisk stønad.

⁴³ <http://www.nav.no/rettskildene/Vedlegg/104147.cms>

⁴⁴ Ot. prp. nr. 8 (1996- 1997)

Det må etter dette legges til grunn at den kommunale sosialtjenesten ikke er en del av etaten NAV, og utveksling av informasjon kan dermed ikke hjemles i NAV- loven § 7 første ledd jf. fvl §§ 13 til 13 e.

Spørsmålet blir da om informasjon mellom arbeids- og velferdsetaten og den kommunale sosialtjenesten bare kan utveksles i medhold av § 13b nr. 2 og 3 eller må utveksling av informasjon på tvers av dette etatskillet, når vilkårene er oppfylt hjemles i fvl § 13b nr. 5?

Etter fvl § 13b nr. 2 kan utveksling av informasjon skje ut i fra formålsrealisering jf. punkt 6.2.1. Informasjon kan skje internt og eksternt. Ut i fra bestemmelsens virkeområde etter forvaltningsloven, kan utveksling mellom NAV og den kommunale sosialtjenesten i utgangspunktet skje med hjemmel i denne bestemmelsen.

På den andre siden følger det av NAV- loven § 8 andre ledd at opplysninger som nevnt i bestemmelsen bare kan gis etter samtykke fra brukeren eller med hjemmel i lov.

Det er altså gitt en egen bestemmelse på grunnlag av samtykke som regulerer utveksling av opplysninger mellom NAV og sosialtjenesten i NAV- loven. Dette taler for at denne går foran, og at fvl § 13b nr. 2 ikke kommer i tillegg.

Etter fvl § 13b nr.3 kan utveksling skje til andre tjenestemenn internt i organet eller etaten og ikke utover disse grensene.

NAV og den kommunale sosialtjenesten representerer imidlertid to ulike organer i forhold til forvaltningslovens regler. Det følger videre av forarbeidene at departementet mente det var mest hensiktsmessig å opprettholde regler som bygget på forvaltningslovens system og dens organskille.⁴⁵ Ut i fra dette er det klart at fvl § 13b nr. 3 ikke kommer til anvendelse.

Videre er det naturlig å legge til grunn at dersom det skulle ha vært adgang for etaten til å utveksle opplysninger, i medhold av fvl § 13b nr. 2 og 3 til sosialtjenesten, hadde man ikke behøvd en ekstra bestemmelse i NAV-lovens §16. I stedet kunne man bare beholdt bestemmelsene i fvl § 13b nr. 2 og 3 for alle de tre instansene innenfor den nye arbeids- og velferdsforvaltningen uten noe tillegg i NAV- loven. Etter NAV- loven § 16 skal opplysningene være tilgjengelige for alle de ansatte i kontoret, ikke i ”organet” som er vilkåret etter fvl § 13b nr. 3.

Endelig taler hensynene bak taushetsplikten, nemlig personvern og tillit til forvaltningen for en slik tolkning. Dersom hjemmelen for utveksling av informasjon mellom etaten og sosialtjenesten i tillegg til bestemmelsene i NAV- loven skulle følge av fvl § 13b nr. 2, hadde det i praksis så og si ikke vært noe igjen av taushetsplikten som jo er et grunnleggende hensyn bak den nye NAV- reformen.

Etter dette er det naturlig å legge til grunn at utveksling av opplysninger mellom etaten og sosialtjenesten må skje i medhold av fvl § 13b nr. 5 slik denne bestemmelsen er tolket i punkt 6.3.1.

⁴⁵ Ot.prp. nr. 47 (2005- 2006) s.85

7.4 Utveksling av opplysninger mellom arbeids og velferdsetaten og de av kommunens sosiale tjenester som er lagt til det felles kontoret

7.4.1 Utveksling på grunnlag av en hensiktsmessig arbeids og arkivordning

Hjemmelen for å utveksle opplysninger internt i det felles kontoret, følger av NAV- lovens § 16.

”Taushetsplikt etter denne loven eller etter sosialtjenesteloven 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.”

Etter en naturlig språklig forståelse innebærer bestemmelsen at hele kontoret, inkludert kommunens tjenester etter sosialtjenestelovens kapittel 5, anses som et organ i forhold til taushetspliktreglene, på en slik måte at det ikke er noe formelt skille mellom den statlige etaten og den kommunale sosialtjenesten.

Av bestemmelsen framgår det at utveksling av opplysninger kan skje dersom det ”trengs” og er ”hensiktsmessig”.

Første spørsmål blir da hva som ligger i vilkåret om at opplysninger er tilgjengelige i den utstrekning som ”trengs”.

En alminnelig forståelse av lovens ordlyd tilsier at vilkåret må tolkes strengt.

Videre er det naturlig å tolke ordlyden dit hen at det må foreligge et kvalifisert behov for å utveksle opplysninger. Likevel må ikke adgangen til å utveksle opplysninger begrenses på en slik måte at det hindrer en praktisk arbeidsordning ut i fra de oppgaver som de ansatte er pålagt å utføre.

Bestemmelsen bygger imidlertid på samme prinsipp som fvl § 13b første ledd nr. 3 og må tolkes på tilsvarende samme måte.⁴⁶

Etter fvl § 13b nr. 3 må det foreligge et nødvendig behov. Behovet må vurderes ut ifra hensynet til behandlingen av den enkelte sak,⁴⁷ og opplysningene vil dermed ikke være gjenstand for ”fri flyt”.⁴⁸

Spørsmålet blir etter dette hva som ligger i at opplysninger kan gjøres tilgjengelig dersom det er ”hensiktsmessig” av hensyn til arbeids og arkivordningen.

Etter en alminnelig tolkning av ordlyden ser det ut til at bestemmelsen innebærer et krav til at det må være hensiktsmessig ut i fra praktiske betraktninger med tanke på den daglige arbeids og arkivordningen.

⁴⁶ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s.70

⁴⁷ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s.34

⁴⁸ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s.70

Ser man hen til til helsepersonellovens begrunnelse for bestemmelsen følger det av denne at meningen med bestemmelsen er å sikre rasjonelle og hensiktsmessige samarbeidsforhold innen en behandlingsenhet.⁴⁹ Dette må kunne legges til grunn også ved forståelsen av hvordan NAV- loven § 16 skal forstås.

Det vises forøvrig til punkt 6.2.3 i denne avhandlingen.

7.4.2 Forarbeidene

Av forarbeidene til bestemmelsen framgår det at;

*”For utveksling av personopplysninger med de delene av kommunens tjenester som inngår i det enkelte lokale kontoret, vil lovens § 16 komme til anvendelse.”*⁵⁰

*”Bestemmelsen innebærer at det lokale kontoret i forhold til taushetsplikten i praksis blir å betrakte som ett organ, selv om det formelt sett likevel er et skille, og saksbehandlingen i forhold til disse reglene som organintern.”*⁵¹

Videre presiseres det i forarbeidene til NAV- loven at;

*”Der tjenester som er underlagt taushetsplikt etter andre lover enn denne og sosialtjenesteloven, legges til kontoret, vil det ikke være adgang til utveksling av personopplysninger etter § 16 i lovforslaget.”*⁵²

Ser man lovens ordlyd og forarbeidene i sammenheng innebærer altså en alminnelig tolkning av bestemmelsen at opplysninger etter denne bestemmelsen kan gjøres tilgjengelige for alle ansatte innen NAV, herunder, den del av sosialtjenesten som er lagt til det felles kontoret, uten hinder av taushetsplikt dersom vilkårene i bestemmelsen er oppfylt.

Opplysningene må være nødvendig en praktisk arbeidshverdag og innebærer ikke at opplysningene skal være gjenstand for en ”fri flyt”.

⁴⁹ Ot.prp. nr. 13 (1998-1999) Om lov om helsepersonell m v (helsepersonelloven) avsnitt 11.4.2.6

⁵⁰ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s.69

⁵¹ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s.70

⁵² Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 52

7.5 Utveksling av opplysninger mellom arbeids og velferdsetaten og de av kommunens tjenester som ikke er lagt til det felles kontoret

7.5.1 NAV- Lovens utgangspunkt

Det følger av NAV- loven § 8 at den omhandler den gjensidige bistanden mellom arbeids- og velferdsetaten og sosialtjenesten.

Det følger av denne bestemmelsen at;

”Arbeids- og velferdsetaten skal gi sosialtjenesten bistand i saker som gjelder den enkelte brukeren.”

Etter dette har altså NAV en plikt til å gi slik bistand som her er nevnt uavhengig av om det foreligger samtykke fra brukeren.

Etter bestemmelsens andre ledd følger det likevel at;

”Etaten skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som bør føre til tiltak fra sosialtjenestens side, og skal av eget tiltak gi sosialtjenesten opplysninger om slike forhold. Opplysninger kan bare gis etter samtykke fra brukeren eller med hjemmel i lov.”

Etter denne bestemmelsen skal NAV gi sosialtjenesten opplysninger av eget tiltak, men enten etter samtykke fra brukeren eller med hjemmel i lov. Slik bestemmelse finnes i NAV- loven § 7 første ledd som viser til fvl §§ 13- 13e, og NAV- loven §§ 8 og 16.

Av merknadene til bestemmelsen følger det at;

”Sosialtjenesten kan kreve opplysninger fra andre offentlige organer. Hvis brukeren ikke samtykker i at opplysningene blir innhentet, skal spørsmålet om opplysninger kan gis uten hinder av taushetsplikt avgjøres etter de taushetspliktbestemmelser som gjelder for avgiverorganet. Reglene om informasjonsutveksling er utformet ut fra tjenestens behov for informasjon. På den annen side setter hensynet til taushetsplikten visse rammer. Forutsetningen om samtykke understreker at hensynet til brukerens interesser må veie tungt. Reglene om taushetsplikt er strenge nettopp for å skape grunnlag for et tillitsforhold mellom brukeren og det organ han/hun har vært i kontakt med.”⁵³

I bestemmelsens tredje ledd følger det at;

Opplysninger om stønadsaker, ytelsessaker og arbeidsforhold kan gis uten hinder av taushetsplikt.

⁵³ Ot.prp.nr.47 s.82

Av bestemmelsens fjerde ledd følger det videre at;

Reglene i denne paragrafen gjelder tilsvarende for etatens rett og plikt til å gi opplysninger til kommunen til bruk i saker om introduksjonsstønad etter introduksjonsloven

Endelig framgår det for klarhetens skyld av bestemmelsens siste ledd at;

”Sosialtjenesten plikter å gi opplysninger og bistand og avgi uttalelser til etaten uten hinder av taushetsplikt, jf. arbeidsmarkedsloven § 19 og folketrygdloven § 21-5.”

Etter sosialtjenesteloven §8-8 har sosialtjenesteloven taushetsplikt etter bestemmelsene i fvl. 13- 13e. Det er imidlertid, og på samme måte som etter NAV- loven § 7 første ledd gjort unntak fra fvl § 13 for ”fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bosted og arbeidssted.” Også etter sosialtjenesteloven § 8-8 er slike opplysninger belagt med taushetsplikt.

7.5.2 Forarbeidene

Det følger av forarbeidene til NAV- loven at meningen med bestemmelsen i § 8, er at man her har en hjemmel til å utveksle opplysninger fra etaten til de delene av sosialtjenesten som ikke inngår i det felles lokale kontoret, altså i utgangspunktet de delene av kommunens tjenester som ikke forvalter sosialtjenestelovens kapittel 5 om økonomisk stønad.

Det presiseres videre i merknadene til NAV-loven § 8 at den bygger på gjeldende bestemmelser i arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven, og sosialtjenesteloven og vil regulere utveksling av opplysninger utenfor rammen av § 16 i lovforslaget jf. ovenfor, altså når ikke hele kontoret anses som ett organ i forhold til taushetsplikten.⁵⁴

Bakgrunnen for bestemmelsen var sosialtjenestens behov for samarbeid med andre forvaltningsorganer. Innhenting av opplysninger krever primært samtykke, subsidiært etter de taushetspliktbestemmelser som gjelder for avgiverorganet.

7.6 Oppsummering

Etter det som nå er sagt, må altså utvekslingen av opplysninger mellom NAV og de av kommunens tjenester som er lagt til det felles kontoret etter NAV-loven § 2 jf. § 13, hjemles i fvl § 13b nr. 5.

Etter bestemmelsen må utveksling være nødvendig for å fremme lovens formål.

⁵⁴ Ot.prp. nr. 47(2005- 2006) s. 81

Etter NAV- loven § 8 skal NAV gi opplysninger til de av kommunens tjenester som ikke ligger i det felles kontoret, og etter § 16 er det gitt adgang til utveksling av opplysninger når hele kontoret anses som et organ, såkalt organintern.

Bestemmelsene i NAV- loven § 7 jf. fvl §§ 13 til 13e, samt NAV- loven §§ 8 og 16, legger altså etter det som til nå er sagt det lovmessige grunnlaget for behandling av personopplysninger i statsetaten og internt i det felles kontoret uten at det er nødvendig å innhente samtykke.

8 Avslutning

8.1 Oppsummering

Etter å ha redegjort for det rettslige grunnlaget for taushetsplikt i NAV er det klart at den nye arbeids og velferdsforvaltningen først og fremst innebærer et politisk og organisatorisk grep i arbeidet med å skape en felles organisering av de statlige og kommunale tilbud.

Dagens arbeids og velferdsforvaltning framstår utad som èn dør, døren til NAV. Som det framgår av denne avhandlingen bygger fortsatt den nye reformen i teorien likevel på det gamle formelle skillet som følger av forvaltningsloven.

Av NAV- lovens formål fremgår det at meningen med reforen er å bidra til en enklere hverdag for brukerne av NAV. Også i forarbeidene er ønsket om å minske graden av kasteballsproblettikk fremhevet. Hensynet til at brukerne skal kunne henvende seg til èn dør i stedet for flere skulle imidlertid tilsi at alle de tidligere etatene som nå er samlet i ett felles NAV- kontor, hadde et felles rettslig grunnlag også når det gjaldt utveksling av personopplysninger. Dette er som vi nå har sett, altså likevel ikke tilfelle.

Videre er det klart at adgangen til å utveksle opplysninger i den nye etaten NAV til dels bygger på svært skjønsemessige vilkår. Som det er redegjort for i denne avhandlingen gis det i enkelte tilfeller antakelig en for vid adgang til kommunikasjon på tvers av de formelle skillene.

Dette kan føre til misforståelser i forhold til hvor langt taushetsplikten rekker og hva personvernet innebærer. Dette kan i sin tur forhindre det nødvendige samarbeidet som må til for å til rette legge for et helhetlig tilbud til brukeren, men også true taushetsplikten og personvernet til den enkelte bruker ettersom reglene blir mistolket eller strukket for langt.

Den store hovedregelen om taushetsplikt for utveksling av sensitive personopplysninger er etter dette en sannhet med vesentlige modifikasjoner.

En felles arbeids og velferdsforvaltning er en god intensjon slik at brukeren ikke lenger behøver å måtte oppsøke flere ulike etater, men kan forholde seg til èn dør hvor man treffer mennesker som vet hvor kompetansen sitter. Likevel er det helt klart at den rettslige reguleringen av noen av de viktigste verdiene i et rettssamfunn, taushetsplikten og

personvernet, i arbeidet med ny velferdslovgivning ikke er god nok. Den er uklar og fragmentert.

Etter å ha analysert både lov, formålene og hensynene bak den nye reformen ser det altså ikke ut til at lovgiver har overveid de problemer som kom til å oppstå som følge av en sammenslåing av de tidligere etatene, uten at det rettslige grunnlaget også ble samordnet.

En etablering av en arbeids og velferdsforvaltning på tvers av skillet mellom stat og kommune utfordrer dermed den enkelte brukers krav på taushetsplikt og personvern.

8.2 Forslag til løsning

En løsning på de problemer som NAV- lovgivningen medfører, vil nok først og fremst være å foreta en samordning av de ulike taushetspliktbestemmelsene.

Taushetspliktsbestemmelsene er som vi har sett spredt utover i lovgivningen.

Med tanke på at det fortrinnsvis ikke er jurister som er ansatt i arbeids og velferdforvaltningen er det verken praktisk eller hensiktsmessig å dele opp lovgivningen slik det faktisk er gjort.

I tillegg bør burde det antakelig ha vært definert klarere hva som lå i vilkårene for kommunikasjon i de enkelte tilfellene. Etter NAV- loven § 16 er blant annet vilkårene for utveksling i det enkelte tilfelle at det ”trengs” av hensyn til en ”hensiktsmessig” arbeids og arkivordning.

Dette er en bestemmelse av svært skjønnsmessig karakter som burde vært klarere. Slik den står nå gir den en altfor vid adgang til kommunikasjon av opplysninger mellom den statlige etaten og den kommunale sosialtjenesten.

I tillegg utgjør forvaltningslovens regler svært skjønnsmessige vilkår for utveksling av opplysninger på tvers av de formelle skillene. De rettslige grunnlagene for taushetsplikten i NAV er dermed i altfor stor grad preget av skjønn, slik at det i stor grad blir opp til den enkelte saksbehandler å avgjøre hvorvidt utveksling av opplysninger kan skje.

Helt avslutningsvis må jeg nok derfor stille meg i rekken av de juridiske teoretikere, som mener at den rettslige reguleringen av taushetsplikten og personvernet i NAV ikke er god nok og at det i mange tilfeller kan minne om hastverk fra så vel politikere som fra lovgivers side.

9 Litteraturliste/ Kildehenvisning

Rettspraksis

Høyesterett

Rt. 1989 s. 1363

Offentlige dokumenter

Norges Offentlige Utredninger

NOU 2009:1 Individ og integritet, personvern i det digitale samfunn

NOU 2004:18 Helhet og plan i sosial og helsetjenestene

Odelstingsproposisjoner

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

Ot.prp. nr. 13 (1998-1999) Om lov om helsepersonell m v (helsepersonelloven)

Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) Om lov om endringer i lov 10 Februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker

Ot.prp. nr. 8 (1996- 1997)

Stortingsproposisjoner

St.prp. nr.46 (2004-2005) Ny arbeids og velferdsforvaltning

Andre dokumenter

Foredrag av Jan Fridtjof Bernt på Helse og sosialrettsseminaret Trondheim, 12 November, 2008, "Etatene, profesjonene og ansvaret for det hele mennesket".

Litteratur

Asbjørn Kjørstad, Helsereitt, 2. Utg, Oslo 2007

Asbjørn Kjørstad mfl., sosial trygghet og rettssikkerhet under sosialtjenesteloven og barnevernstjenesten, 2. utg. Bergen, Oslo, Stavanger 2000

Jan Fridtjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, Frihagens forvaltningsrett bind 1, 2 utg.2005

Internett

www.nav.no

02. 06. 2009

<http://www.nav.no/rettskildene/Vedlegg/104147.cms>

www.abo.rettdata.no

01. 06.2009