

# 1. Rammen om taushetsplikten\*

## 1.1. Innledning

Den måten et samfunn utformer sine taushetspliktregler på, sier mye om dette samfunnet. Det sier noe om hvor åpent samfunnet er, det sier noe om hvilke interesser som har krav på beskyttelse, og hvilke grupper som har makt til å beskytte sine interesser gjennom et regelverk. Det sier også noe om forholdet mellom det private og det offentlige og hvor stor vekt det legges på kollektivets interesser i forholdet til individets interesser.

I det foregående har vi fått en grundig analyse av den del av regelverket som knytter seg til sosialarbeidernes taushetsplikt. Vi har sett at det finnes adskillige bestemmelser som kan komme til anvendelse og at bestemmelsene både er lite entydige og undertiden direkte motstridende. Vi har for eksempel fått vite at «sterke» yrkesgrupper er utstyrt med «sterk» taushetsplikt, mens nykommere i feltet, som tilsynelatende håndterer like ømtålelige problemer, er utstyrt med «svak» taushetsplikt. Vi har også sett at sosialarbeidere med samme arbeidsoppgaver, men ulike yrkesmessige tilknytninger, er underlagt forskjellige typer taushetsplikt. Taushetspliktreglene regulerer informasjonsstrømmene mellom yrkesutøver og klient, mellom de forskjellige yrkesutøvere, og mellom yrkesutøvere og andre organer utenfor den sosiale sektor. Men innenfor dette regelverket kommer det ikke frem et konsistent mønster som gir oss begrunnelser for hvorfor det er viktig at visse informasjonsstrømmer beskyttes bedre av taushetsplikten enn andre.

Det er et rimelig krav at det nå lages et regelverk som rydder opp i disse forholdene, men det kommer ikke til å bli noen lett oppgave. Mangelen på konsistens skyldes nemlig ikke uten videre myndigheter som ikke tar oppgaven alvorlig nok og i alt for stor utstrekning overlater til underordnede organer å

\* Dette arbeid er en videretrukkning av idéer lagt fram i et notat utarbeidet på oppdrag for Norges almenvitenskapelige forskningsråd, Fagetisk utvalg under Rådet for samfunnsvitenskapelig forskning, april 1978, med samme tittel som dette arbeid. Jeg vil gjerne takke Wenche Håland, Gudmund Hernes, Kjeld Qvortrup, Ørjar Øyen – og selvfølgelig Asbjørn Kjønstad – for inspirerende kommentarer og samtaler.

lage utfyllende bestemmelser og tilpasse seg praksis. Det skyldes i enda høyere grad at selve feltet er uryddig, fordi taushetsplikten som begrep ikke har vært underlagt en prinsipiell vurdering, men har fått lov til å utvikle seg som instrument for mange slags interesser. Taushetsplikten er blitt et mangehodet troll med et panser av ideologisk beskyttelse som gjør det vanskelig å angripe på en rasjonell måte.

Ideologien om taushetsplikten er blant annet knyttet til normer om privatlivets fred og ligger dypt forankret i vår kultur. Ønskeligheten av å beskytte det enkelte individ og dets rettigheter gjennom diskresjon og taushet er en del av generelle sosiale normer som regulerer samhandlingen mellom mennesker. Jo tettere denne samhandling blir, desto sterkere vil kravene til forsiktighet med viderefremføring av informasjon være. Det uformelle krav om taushet i visse situasjoner som finnes innenfor familie og vennekrets, blir overført til formelle regler om taushetsplikt. Det er gjerne i de mer følelsesladete situasjoner taushetsplikten har sin viktigste funksjon, og vi har sett at mange av disse følelser er blitt overført til taushetsplikten slik at den selv er blitt et følelsesladet begrep.

I det følgende skal vi prøve å se på taushetsplikten fra en noe annen vinkel enn vanlig. I stedet for å vurdere hvilke konsekvenser taushetsplikten har for det enkelte individ, skal vi se nærmere på hvilke konsekvenser taushetsplikten har for samfunnet. For selv om taushetsplikten er en verdifull beskyttelsesmekanisme for det enkelte individ, så har den som alle andre tiltak konsekvenser også for andre deler av virkeligheten enn det den umiddelbart tar sikte på. Taushetsplikten har for eksempel like stor og kanskje større betydning for profesjonene i den sosiale sektor enn for klientene, og innenfor administrasjonen brukes den undertiden til formål som har lite med klientenes interesser å gjøre. Kollektivet av klienter kan i visse situasjoner bli direkte skadelidende på grunn av taushetsplikten, og nye behandlingsformer og demokratisering av helse- og sosialsektoren kan faktisk hemmes på grunn av taushetsplikten.

Mye av det som sies i det følgende er basert på de erfaringer jeg har hentet i den sosiale sektor de siste femten årene, både gjennom kontakt med klienter og med forvaltningsorganene, og gjennom min forskning. Gang på gang har jeg støtt mot de skranker taushetsplikten setter, hvilket til dels skyldes at taushetspliktbestemmelsene opptrer oftere og håndheves med større styrke i den sosiale sektor, der enkeltindividene er svakere og står mer utsatt til. Bruken av taushetsplikten har antatt mange former, og det har ofte slått meg at det ikke nødvendigvis har vært klientenes interesser som har stått i sentrum, selv om begrunnelsene for taushetspliktsregler og praksis stadig har fremhevet hensynet til klientellet.

## 1.2. Den differensielle taushetsplikt

Taushetsplikten er differensiell i den forstand at den berører forskjellige grupper ulikt. Allerede i loven er det tatt hensyn til dette, fordi taushetspliktreglene er uttrykk for en vurdering av hvilke grupper og hvilke interesser som kan bli skadelidende, dersom informasjon om disse blir tilgjengelig for andre. Dels har vi allmenne interesser som kan bli skadelidende, f.eks. i form av lekkasjer om militære hemmeligheter. Dels har vi individuelle interesser som kan bli skadelidende. Disse siste kan grovt sett inndeles i to grupper, nemlig de som har å gjøre med økonomiske forhold hvor beskyttelsen av informasjon er nødvendig av hensyn til konkurrenten, og de interesser som har å gjøre med beskyttelse av opplysninger om individuelle kjennetegn og individuell atferd.

Det er denne siste kategori vi skal ta for oss i det følgende. Men det kan være verdt å peke på at de nevnte to grupper av interesser er vesensforskjellige og slett ikke likelig fordelt i samfunnet. Taushetsplikten knyttet til økonomiske forhold vil først og fremst angå de høyere statuslag, og jo større økonomiske interesser som står på spill, desto sterkere vil kravene om taushetsplikt være. Taushetsplikten knyttet til informasjon om individer er i stor grad noe som også angår de lavere statuslag. Spesielt hensynet til de grupper som er avhengige av en eller annen form for hjelp fra samfunnets side trekkes inn som legitimering for en streng håndheving av taushetsplikten.

I dette siste ligger det en del elementer som det kan være viktig å se nærmere på. For det første ligger det en forutsetning om at visse typer atferd spesielt hos de som trenger hjelp fra samfunnet, er så avvikende fra «normal» atferd at de må beskyttes mot innsikt. Det betyr også at det ligger forutsetninger om hva som er å regne som normal eller akseptabel atferd. Nå vet vi at grensene for hva som oppfattes som normal atferd er i stadig bevegelse og at det som er oppfattet som avvikende atferd i visse grupper ikke nødvendigvis oppfattes som avvikende atferd i andre grupper. Spørsmålet her blir da *hvem* som definerer hva som er henholdsvis normal og avvikende atferd, *hvem* som skal bestemme hvilke områder som bør taushetslegges, og *hvordan* taushetspliktreglene bidrar til å forsterke normalitetsoppfatninger og avviksoppfatninger.

For det andre ligger det en forutsetning om at de som får hjelp, er avvikere som faktisk har noe å skjule. Sosiale problemer blir fortsatt langt på vei definert som moralske problemer, og man beskytter det enkelte individ ved ikke å la omverdenen se dets elendighet. Sosiale problemer blir på denne måten gjort til individuelle problemer, og avvikende karakteristika ved individet blir oppfattet som årsaker mer enn som virkninger. Hvis det ble lagt større vekt på de samfunnsmessige årsaker til sosiale problemer, ville en legge skylden på samfunnet og ikke på individet, og den beskyttelse som ligger i

taushetsplikten ville ikke i samme grad være nødvendig. Man kan si at bare så lenge årsaken til den avvikende atferd søkes i uakseptable svakheter i det enkelte individ, er det nødvendig å beskytte individet mot innsikt.

For det tredje forutsettes det gjerne at dersom den avvikende atferd blir kjent for andre i samfunnet, kan «avvikeren» bli skadelidende i den forstand at noen vil benytte informasjonen til å øke avvikerens byrder. Et ord som ofte brukes i denne sammenheng, er «stigmatisering» eller «brennemerking», som betyr en nedvurdering av avvikerens atferd. Dette er uten tvil et utbredt fenomen. Stigmatisering brukes som en sosial kontrollmekanisme for å presse mange typer avvikende atferd over mot mer akseptabel atferd. Det vi imidlertid ikke vet noe om her, er hvilke *uformelle hjelpemekanismer* som utløses når det kommer frem opplysninger om at andre mennesker har det vanskelig. Taushetsplikten er et uttrykk for større tro på menneskenes onde vilje enn på deres vilje til å gi hjelp og åpne for sine sosiale nettverk.

Vi vet fra annet hold at uformelle sosiale hjelpemekanismer er en nødvendig forutsetning for å integrere «avvikere» og de som har forskjellige typer sosiale problemer. Men taushetsplikten kan bidra til å motvirke dette ved at informasjon om behov for hjelp fra uformelle sosiale kontakter undertrykkes, og hjelpen låses fast til formelle organer.

Mine erfaringer med forskjellige typer sosialt klientell tilsier at nesten all deres «avvikende» atferd er normal atferd i den forstand at den finnes igjen i alle lag av befolkningen. Det som først og fremst kjennetegner dem vi gjerne vil beskytte med taushetsplikten, er den fattigdom og den hjelpeløshet som rammer dem når de konfronteres med «normale», men uforutsette begivenheter som f.eks. sykdom, dødsfall og skilsmisse. Da mangler de overskudd som kan hjelpe dem gjennom en vanskelig periode, og de er ikke integrert i sterke, sosiale nettverk som kan yte dem hjelp. Taushetsplikten bidrar til at dette bilde ikke formidles til omgivelsene.

Taushetsplikten er også differensiell i den betydning at noen taper mer enn andre dersom informasjon om deres atferd spres til et større publikum. Det har for eksempel vært hevdet at høystatus personer har mer å miste dersom det blir kjent for omgivelsene at de har mentale problemer eller får behandling for alkoholproblemer, fordi deres relative degradering alltid vil være større enn for dem som allerede befinner seg lavt i hierarkiet. Mot dette har det vært fremhevet at over tid vil ressurssterke mennesker bedre være i stand til å forsvare seg mot degradering og finne alternative kanaler til ny oppadgående mobilitet, mens svakstilte mennesker lettere kan gjøres til gjenstand for overgrep og derfor har større behov for beskyttelse. Det er mye dette siste som preger det offisielle synet på taushetsplikten, mens det heller synes å være det første som preger praktiseringen av taushetsplikten.

## 2. Hvem taper og hvem vinner på taushetsplikten?

### 2.1. Innledning

Det har lenge vært et dogme at taushetsplikten først og fremst er til for klientenes skyld. Det er dette dogme vi skal utfordre i det følgende. Hvilke andre grupper har interesse i at taushetsplikten håndheves, hvilke grupper påvirker taushetspliktens utforming og hvilke grupper påvirkes av taushetsplikten? Eller sagt på en annen måte: Hvem er det som taper og hvem er det som vinner på en sterk eller en svak håndheving av taushetsplikten? Taushetsplikten er nemlig ikke et nøytralt instrument, men et middel til å håndtere visse informasjonsstrømmer i samfunnet. Jo mer informasjon og jo viktigere informasjon som underlegges taushetsplikten, desto sterkere instrument til maktutøvelse vil taushetsplikten være. Klientene selv har få eller ingen muligheter til å påvirke taushetspliktens utforming. De avleverer informasjon om seg selv, og de har ikke herredømme over hvordan denne informasjon oversettes, videresendes og eventuelt brukes i nye sammenhenger. De vet ikke at informasjonene brukes som del av et større spill om hvem som skal ha innflytelse i den sosiale sektor, at profesjonene trenger kontroll over informasjonsstrømmene for å sikre sine posisjoner, og at fordelinger skjules under taushetsplikten slik at tiltak for å rette opp skjevhetene ikke kan settes i verk. Taushetsplikten har en betydning som går langt utover den enkelte klients interesse.

### 2.2. Individuell versus kollektiv nytte av taushetsplikten

#### 2.2.1. Innledning

Det som er et gode for den enkelte, er ikke nødvendigvis til beste for fellesskapet. Taushetsplikten i den sosiale sektor er knyttet til idéen om personvern og beskyttelse av det enkelte individ, men dette betyr ikke at *kollektivet* av

klienter er tjent med denne beskyttelsen. Det er mye som tyder på at beskyttelsen også bidrar til å usynliggjøre dem i forhold til befolkningen og dempe deres krav overfor myndigheter og behandlere. Samfunnet blir fattig på informasjon om sine egne sosiale problemer, slik at nye løsninger har vanskelig for å vinne gjenklang og gamle fordommer om sosialklientellet ikke avkreftes. Klientellet blir ikke bare usynliggjort i forhold til omverdenen. De blir også usynliggjort i forhold til hverandre, slik at de ikke vet om felles styrke og de muligheter for å danne interessegrupper som er så nødvendige for å få gjennomslagskraft i dagens samfunn. Prisen for beskyttelse av det enkelte individ blir en svekket posisjon for det kollektiv av individer som er avhengig av hjelp fra samfunnets side.

### 2.2.2. *Fordommer opprettholdes*

I det foregående ble det antydnet at en fra taushetsplikten kan avlede at de individer som skal beskyttes av taushetsplikten, har en «unormal», «umoralsk» eller «avvikende» atferd som ikke tåler dagens lys. Hvis denne forutsetning faller sammen med folks oppfatninger av klientenes faktiske kvaliteter, kan taushetsplikten lett bidra til å forsterke disse oppfatninger. Det finnes en rekke stereotyper eller standardoppfatninger om de moralske kvaliteter til klientellet i den sosiale sektor. Stadig antydes det at det dreier seg om mennesker som oftere enn andre er late, drikkfeldige, lever over evne, utnytter andre, ikke klarer å oppdra sine barn skikkelig, etc. Slike fordommer er en overlevering fra forsorgstiden som vi ikke så lett blir kvitt, selv om det i de intensjoner som ligger til grunn for nyere lover, f.eks. lov om sosial omsorg, ikke finnes noen akseptering av slike stereotype oppfatninger. Men i forbindelse med debatter om misbruk av trygde dukker fordommene opp igjen og igjen. Undertiden gis de som generelle kommentarer til de stadig stigende sosialbudsjetter, og undertiden gis de i forbindelse med konkrete saker om antatte misbruk som refereres i lokalpressen eller over hagegjerdet. Fordommene gir grunnlag for ytterligere stigmatisering eller nedvurdering av klientene. Det er fordommer som det synes nesten umulig å komme til livs, blant annet fordi påstanden om konkrete tilfeller nesten aldri tilbakevises fra autoritativt hold. Funksjonærene har taushetsplikt. Derfor blir den konkrete informasjon som kan bidra til å øke folks innsikt og forståelse for de forhold som trygdede lever under og de forhold som skaper sosiale problemer, gjemt i trygdesystemet.

Mye tyder nemlig på at de som kjenner den enkelte klient og hans eller hennes bakgrunn, i mye mindre grad fordømmer denne klienten på grunnlag av moralske standarder. Kunnskaper og nærhet gir forståelse.<sup>1</sup> Fortolkninger og

mytedannelser om hvordan trygdepengene misbrukes og sløses bort, blir overlatt sensasjonspresse og den opinion som har behov for å definere sosialklientellet som en pariakaste. Kollektivet av klienter blir skadelidende fordi fordommene opprettholdes. For å bryte stigmatiseringsprosessen er det nødvendig å få frem til offentligheten informasjon om hele klientgruppen. Men denne informasjon ligger vanligvis bare hos dem som samtidig forvalter taushetsplikten.

### 2.2.3. Sosial læring hindres

En annen konsekvens av at omverdenen ikke har adgang til å motta informasjon om dem som blir hjulpet, er at læringen om de sosiale hjelpetiltak blir mindre. Vi vet fra før at det er mange som ikke får hjelp fordi de ikke er kjent med hvilke rettigheter de har. Selv om det blir spredt mye informasjonsmateriell, når det ikke frem til alle, og det ser ut til at noen av dem som står dårligst til, er de som i minst utstrekning benytter sine rettigheter.<sup>2</sup> Dette skyldes flere forhold, og mer informasjon alene ville ikke kunne rette på disse skjevheter. Mer direkte informasjon om konkrete tilfeller kunne imidlertid være et viktig bidrag til kunnskapene om egne rettigheter, fordi konkrete opplysninger innenfor visse grupper vil ha større spredningseffekt enn abstrakte opplysninger i informasjonsmateriell og regelverk. For noen blir informasjonen først meningsfull og kan brukes på egne problemer, når den er blitt knyttet til menneskeskjebner de kjenner.

### 2.2.4. Klientellet finner ikke sammen

Taushetsplikten er en meget vesentlig hindring for at de som er beskyttet av taushetsplikten kan finne sammen og i fellesskap fremme sine interesser. Dette har betydning på flere områder. Dels får klientene ikke anledning til å lære av hverandre, verken når det gjelder regelverket eller når det gjelder å håndtere sin klientrolle. Dels blir de hindret i å gi offentligheten opplysninger om hvem de er og i å organisere pressgruppeaktivitet overfor systemet. Dels må de opptre som enkeltpersoner overfor et sterkt byråkrati som i kraft av sin organisasjon kan definere enkeltindividenes måte å nærme seg organisasjonen på. Bare de mest ressurssterke klienter – og da helst de med lett gjenkjennelige og akseptable kjennetegn – finner sammen i fellesskap uten hensyn til taushetsplikten. Organisasjonene av de sukkersyke og de hjertesyke er eksempler på slagkraftige interessegrupper hvor medlemstallet antakelig dekker en stor del av de klientmassene det her gjelder. Alderspensionistene og uførepensionistene er eksempler på interessegrupper som etter hvert har opp-

nådd representasjon i en del sammenhenger, men medlemstallet i de organiserte interessegrupper ligger langt under antallet klienter. Ugifte mødre og spesielle grupper uføre er eksempler på grupper som ikke tør stå frem offentlig, og som på grunn av taushetsplikten meget vanskelig kommer til å vite om hverandre og derfor sjelden kommer til å vinne frem i pressgruppevirksomhet eller felles aktiviteter til støtte for hverandre.

Den taushetsplikt som virker beskyttende for den enkelte, kan derfor være direkte til skade for fellesskapet som ikke får anledning til å rehabilitere seg, få økt forståelse for sin situasjon og bruke samme pressgruppevirksomhet som andre for å forbedre sin situasjon. Denne skadelige virkning øker over tid, fordi «akseptable» grupper vil stå frem og øke sitt forsprang, både med hensyn til sitt omdømme og med hensyn til å oppnå en større andel av de sosialpolitiske godene.

## 2.3. Taushetsplikt som ledd i profesjonaliseringen

### 2.3.1. *Innledning*

Profesjonene har etter hvert fått en betydelig innflytelse i det industrialiserte samfunn, og på visse samfunnsområder har de nesten fått monopol på de beslutninger som fattes. Fra forskjellig hold har det vært hevdet at profesjonaliseringen vil øke ytterligere både i omfang og innflytelse, mens det fra annet hold har vært hevdet at profesjonene snart har nådd sitt høydepunkt og at sterke krefter innen og utenfor profesjonen vil komme inn med beskrankninger på deres fremtidige utfoldelse.<sup>3</sup> Mye av uenigheten i disse vurderinger skyldes nok den uensartete språkbruk i begrepsdefinisjonene.<sup>4</sup> I det følgende skal vi se nærmere på taushetspliktens betydning for opprettholdelse og styrking av profesjonsutøvingen i den sosiale sektor.

En profesjon er kjennetegnet av at dens medlemmer har samme langvarige utdanning, at medlemmene er orientert mot bestemte yrker, og at disse yrker ikke kan fylles av andre enn de som har denne bestemte utdanning. Profesjonene er preget av at de legger vekt på teoretisk utdanning, at alle medlemmer får samme utdanning og at denne utdanning ikke kan stykkes ut i biter og ivaretas av andre profesjoner, at de krever yrkesmonopol med beskyttet yrkestittel, og at de er enerådende (autonome) med hensyn til utøvelsen av sin profesjon. Dessuten har de som oftest etiske regler som omhandler forholdet mellom profesjonsmedlemmene, mellom samfunnet og profesjonsmedlemmene, og mellom profesjonsmedlemmene og klientene.<sup>5</sup> I de foreliggende



analyser av de etiske regler som jeg kjenner til, nevnes taushetsplikten helst i forbifarten, og den problematiseres sjelden.

Den definisjon som gjengis ovenfor er den ideelle profesjonstype og de fleste profesjoner avviker på en eller flere av de elementer som inngår i definisjonen. Det har vært gjort forsøk på å rangere de forskjellige profesjonene etter hvor tett opp de ligger til idealtypen, dvs. hvor sterkt profesjonaliserte de er.<sup>6</sup> Ser en på noen av yrkene i den sosiale sektor, kan en si at leger ligger nærmest opp til den ideelle profesjonstype, at psykologer har sterke aspirasjoner i form av større profesjonalisering, men hittil ikke helt har nådd målet, mens sosionomer trass i aspirasjoner fortsatt klassifiseres som halv-profesjonelle.<sup>7</sup> Graden av profesjonsdannelse markerer samtidig et hierarki, fordi profesjonaliseringen også er et virkningsfullt instrument til maktutfoldelse og sosial løfting av sine medlemmer, hvilket i tur og orden påvirker den sosiale rekruttering av medlemmene.<sup>8</sup> De mest profesjonaliserte gruppene vil også være de som tillegges (og tillegger seg selv) mest prestisje.

Dessuten er det en tendens til at overskudd på jobber øremerket for visse profesjoner, slik vi har sett det i etterkrigsårene i den sosiale sektor, øker profesjonaliseringen. Dette skyldes bl.a. at profesjonene kommer i en fordelaktig forhandlingsposisjon som gjør at de selv kan påvirke betingelsene for sin videre utvikling.

Profesjonene er i vekslende grad underlagt kontroll av sin virksomhet. En vesentlig kontroll ligger i den yrkesmessige situasjon, og de profesjoner som finner sine arbeidsplasser innenfor en sterk organisasjonstruktur som for eksempel et byråkrati, vil være underlagt sterkere kontroller enn frie yrkesutøvere. De som arbeider i nærheten av lokalsamfunnet, vil i større grad enn andre yrkesutøvere innenfor samme profesjon, være underlagt lokalsamfunnets normer for høvelig atferd.<sup>9</sup> Ellers vil profesjonene selv bidra til å kontrollere sine medlemmer, gjennom utdannelsen og forskjellige typer etiske regler, men de reelle sanksjonsmuligheter, som for eksempel utelukkelse fra profesjonens medlemsforening, blir heller sjelden brukt.<sup>10</sup> Profesjonene vil gjerne vise til taushetsplikten som et eksempel på hvordan de selv kontrollerer medlemmenes utfoldelsesmuligheter. Men taushetsplikten er i like høy grad en ressurs og en nødvendig forutsetning for profesjonsmedlemmenes muligheter til å utøve sin profesjon.<sup>11</sup>

Leger, psykologer, prester, psykiatere og sosialarbeidere er eksempler på profesjonsgrupper som meget sterkt understreker taushetsplikten som en nødvendig forutsetning for sitt arbeid. Uten taushetsplikten mener de ikke det vil være mulig å få adgang til de opplysninger fra klientene som behandlingen, omsorgen og rådgivervirksomheten er basert på. Innenfor et samfunn som er så

sterkt privatisert som det norske når det gjelder individuelle problemer, er det sikkert en korrekt vurdering at taushetsplikten må håndheves strengt om adgangen til opplysningene skal sikres. I Kina, hvor individuelle problemer pr. definisjon er lokalsamfunnets problemer, skjer all behandling i åpenhet og i samarbeid med de som hører til ens sosiale nettverk.<sup>12</sup> Taushetsplikt ville i den sammenheng bli sett på som utidig og direkte ødeleggende for behandlingen.

For de som baserer seg på den norske virkelighet, blir taushetsplikt derimot en ressurs. Flertallet av de eksperter som driver med psykiatrisk/psykologisk behandling og individuell rådgivning, ville meget hurtig måtte regne med å bli arbeidsløse dersom opplysninger om klienter lekket ut. Noe annerledes er det med eksperter som baserer sin hjelp på kurativ medisin eller økonomiske og materielle støttetiltak. De vil i mindre grad bli skadelidende, fordi de kan bedømmes direkte på grunnlag av de resultater som oppnås med behandlingen.

Det er kanskje ikke nødvendig å si at når taushetsplikten fremheves som så viktig av de forskjellige profesjoner i sosialsektoren, er det selvfølgelig hensynet til klientellet som kommer i første rekke. Men dette har vært sagt så ofte før. Det er derfor ikke urimelig at dette poeng blir underspilt i denne sammenheng, hvor formålet er å vise at taushetsplikten også er en nødvendig forutsetning for at visse profesjoner ikke bare kan overleve, men til og med øke sin uavhengighet og innflytelse. Koplingen mellom profesjonalisering og taushetsplikt har hittil vært lite påaktet – fordi man hele tiden har tatt for gitt at taushetsplikten først og fremst var et gode for klientellet.

### 2.3.2. *Innsyn gir makt*

Den som ingenting vet, er også avskåret fra handling. Uten informasjon er det ikke mulig å ta initiativ, og det er ikke mulig å gripe inn i en uønsket handling. Den som sitter med informasjonen, har i alle fall muligheten for å gripe inn og påvirke begivenhetene. Informasjon er i seg selv et middel til maktutøvelse fordi den kan formidles selektivt, holdes tilbake og brukes som grunnlag for koalisjoner. Dette er et velkjent fenomen. Den som har kontroll over informasjonsstrømmene, vil gjennomgående også ha større makt, både til å håndtere sitt eget liv og til å påvirke andres. Dette kommer til uttrykk på flere måter.

For det første skjer det slik Goffman har beskrevet det: Informasjon om en motpart er en nødvendig forutsetning for å forutsi hvilken atferd en kan vente fra motpartens side, og ved hjelp av denne informasjonen kan en ta sine forhåndsregler og kontrollere motpartens atferd.<sup>13</sup> Crozier går et stykke lenger og definerer faktisk makt som evnen til å forutsi andres atferd.<sup>14</sup> Jo mer informasjon som foreligger, desto mer effektivt kan en forutsi denne atferd, og desto mer effektivt kan en gripe inn i og forandre denne atferd. Terapeutisk

behandling er basert på akkurat dette prinsipp. Vanligvis vil behandlerne (og andre) ikke definere dette som maktutøvelse, men som et nødvendig ledd i behandlingen som tas i overensstemmelse med klientens ønsker. Gjennom taushetsplikten får behandlerne monopol på disse informasjonsstrømmene.

For det andre kan informasjon brukes som et effektivt middel til å definere hvem som hører til gruppen og hvem som står utenfor. Bare de som er inn-gruppe får del i informasjonen. Informasjonen stemples konfidensiell og bare beregnet for de lojale, selv om opplysningene i seg selv er nokså uskyl-dige og like gjerne kunne gjøres tilgjengelig for et større forum. Den måten småpikene deler sine hemmeligheter med venninnene og den måten profesjo-nene reserverer visse typer informasjon for sine medlemmer, avspeiler samme prinsipp: Overføring av informasjon har undertiden mindre å gjøre med infor-masjonens innhold enn med dens symbolske verdi som-uttrykk for gruppetil-hørighet. Den markerer overfor omverdenen hvem som ikke får lov til å tre inn i gruppen, og dette bidrar igjen til å styrke gruppetilhørigheten. Samtidig brukes informasjon også som et middel til å markere status, både innenfor gruppen og i forhold til omverdenen. Det er prestisjegivende å ha adgang til fortrolig materiale, og jo mer fortrolig materialet er, desto høyere status kreves det for å slippe til. En undersøkelse, som ganske visst har lite å gjøre med forholdene i den sosiale sektor, viste for eksempel at ved en gjennomgang av klassifisering av amerikanske militære hemmeligheter, var en stor andel av opplysningene uten militær interesse, men funksjonærene ønsket fortsatt å stemple dem som hemmelige fordi det bidro til deres personlige prestisje.<sup>15</sup>

For det tredje kan informasjon brukes til å oppnå mål som det er vanskelig å oppnå på ordinær måte, blant annet ved å tilbakeholde informasjon og formidle den i endret form og i overensstemmelse med interessegruppens egne behov. Den kan også bevisst knyttes til temaer som gir assosiasjoner i den ønskete retning, slik vi for eksempel ser det i reklamen. Dette innebærer at de som har monopol på informasjonen, kan definere hva som er viktig og uviktig i visse spørsmål, og så lenge det er taushetsplikt, kan ikke andre utfordre disse definisjonene. De som kontrollerer informasjonene, kan også noenlunde uimotsagt fremme teorier om hva som er årsaker til problemene, fordi det er de som definerer symptomene og har opplysninger om deres utbredelse. På samme måte kan de fremme forslag til nye organisatoriske løsninger og behandlingsformer, som andre har vanskelig for å gå etter i sømmene fordi de mangler den nødvendige informasjon til å gjendrive påstandene. Informasjon blir derfor et maktredskap i forhold til omgivelsene, hva enten informasjonen kontrolleres av profesjonene eller andre interessegrupper, og makten brukes her som andre steder ofte til å øke sin egen gruppes innflytelse og vekst.

### 2.3.3. *Vekst i profesjonene*

I årene etter den siste krig har vi sett en kraftig vekst i en rekke behandlingsprofesjoner. Denne veksten har gått parallelt med oppfatninger om at antall sosiale problemer øker i samfunnet og at disse profesjonene har vært de rette til å løse problemene. Profesjonene har selv bidradd til denne utviklingen ved å peke på stadig nye problemområder og ved å fremholde sin egen ekspertise som relevant og nødvendig. De seneste meldinger om psykiateres kartlegging av den norske befolknings mentale tilstand hvor det vises at både femteparten og fjerdeparten av befolkningen har psykiske problemer som bør behandles av fagfolk, er gode eksempler på akkurat dette.<sup>16</sup>

Dich gir en noe annen forklaring på denne vekst i profesjonene. Han kaller profesjonene i sosial-, skole- og helsesektoren for den «herskende klasse» hvis fantasi ingen grenser kjenner når det gjelder ekspansjon. Deres makt er basert på deres evne til å skape en forpliktende sosial ideologi, slik at bare det beste er godt nok for de som har problemer. Det beste betyr blant annet topp utdannete eksperter og det kostbareste utstyr som finnes. Disse ressursene forvaltes av profesjonene som derved bidrar til å styrke sin egen posisjon.<sup>17</sup> Dich nevner ikke taushetsplikten direkte, men viser til profesjonenes uigjennomtrengelighet som en av forutsetningene for at deres behandlingssideologi ikke utfordres.

Trass i de store ressurser samfunnet har avsatt til behandlingsformål, synes omfanget av de sosiale problemer bare å øke. Det har vært fremsatt forskjellige forklaringer på dette. Dels har det vært hevdet at de raske endringer i samfunnet får de sosiale problemer til å vokse hurtigere enn de kan håndteres. Endringer i flyttemønsteret, arbeidsmarkedsstrukturen og urbaniseringsgraden kan tjene som stikkord her. Dessuten er det viktig å være oppmerksom på at endringer i den private omsorgsstruktur også har bidradd til å synliggjøre og forsterke problemene. Disse strukturelle endringer har behandlingsekspertene ingen særlige forutsetninger for å gripe inn i. Det er også etter hvert blitt større forståelse for at sosiale problemer springer ut av ulike fordelinger og ikke bare, slik en før trodde, av individuelle problemer. Fordelinger av samfunnets ressurser er imidlertid et politisk ansvar som behandlingsekspertene qua eksperter har liten innsikt i. Det har ellers vært hevdet at behandlingsprofesjonene ikke har vært i stand til å løse de problemer som defineres inn under deres ansvarsområde, fordi deres teorier og metoder ikke er adekvate. Ingen av de tre forklaringstyper utelukker hverandre, og alle tre er problematiske for de individ- og rådgivningsorienterte behandlingsprofesjoner. I de senere år har disse profesjoner derfor også vært utsatt for meget sterk kritikk. Behandlerne har i forbausende liten grad bidradd til å tilbakevise denne kritikk. Noen har i stedet skjult seg bak taushetsplikten, som er blitt en del av en ond sirkel fordi

kritikken forsterkes når det trekkes et mystifiserende slør over behandlingen og visse trekk ved profesjonenes atferd.

#### 2.3.4. *Beskyttelse av profesjonene*

Det er riktig å si at vi som står utenfor, vet lite og ingenting om hva som skjer i det lukkede rom mellom behandler og klient. Vi vet ikke hvor effektiv behandlingen er, og vi vet ikke hvilke problemer som «løses» og hvilke som forblir uløste, eventuelt forsterket. Der finnes intet system som produserer «beviser» på vellykket behandling, og vi er henvist til å ta de profesjonelles egne garantier for at behandlingen er vellykket. De som ikke ble hjulpet av behandlingen, står som regel sjelden frem, blant annet fordi de i den individorienterte behandlingen selv må ta skylden for at behandlingen ikke lyktes. (Merkelappen «ikke motivert for atføring eller behandling» er et typisk eksempel på en språkbruk som plasserer ansvaret for den mislykte behandling hos den behandlete.) Derfor får vi heller ikke innsikt i om den behandling profesjonene står for, er den optimale løsning på de problemer som i dag preger velferdsstaten. Vi tror det er så, men vi vet det faktisk ikke.

Rettsikkerhetsproblematikken får stadig større oppmerksomhet i den sosiale sektor, men den har vanskelige vilkår fordi behandlingssektoren er så lite gjennomskiktig og det finnes så få juridisk holdbare kriterier for hva som er riktig atferd overfor klientene.<sup>18</sup> Dette kom tydelig frem i den kjente «Gro-saken» hvor eksperter bedømte legebehandlingen som faglig forsvarlig og nødvendig, mens legfolk definerte den som nedverdiggende og umenneskelig. Like sterkt kommer det frem i forbindelse med innleggelse og utskrivning på psykiatriske sykehus som skjer på et psykiatrisk diagnosegrunnlag som bare psykiatere kan bruke. Kontrollkommisjonen kan derfor ikke utøve de relevante juridiske kontrollfunksjoner, men må basere seg på utsagn fra den ekspertise som den er satt til å kontrollere.<sup>19</sup>

Samfunnet har liten kontroll over behandlerne. Profesjonene har selv hånd om alle leddene i behandlingsprosessen, både med hensyn til diagnostisering, årsaksforklaring, utvelgelse av klientell, behandlingsform, vurdering av behandlingens effekt, og påvirkning av opinionen gjennom ekspertuttalelser. Dette gir dem en meget sterk maktposisjon. I den utstrekning de er underlagt kontroll, er de helst underlagt kontroll av sine egne fagfeller. Også her varierer forholdene fra profesjon til profesjon. Sosionomene har ikke greidd å få like mye kontroll over sine medlemmer som for eksempel legene. Legene har etiske regler som innebærer at en lege ikke bør kritisere fagfeller og at eventuelle klager først må fremmes gjennom legenes egne organer. I en innstilling om taushetsplikten sies det at medisinsk forskning er en meget

viktig forutsetning for fremskritt innen helsetjenesten, og at taushetsplikten ikke må være til hinder for slik forskning. Men det må utvises en viss forsiktighet med utlevering av data til forskere som ikke samtidig er medisinerne.<sup>20</sup> Dette utsagn begrunnes ikke, men vi kan jo gjette på at andre forskere ikke vurderes som like troverdige. Konsekvensen av en slik holdning er imidlertid klar, for den betyr at medisinerne kan monopolisere helsetjenesteforskningen, fordi det helst er de som slipper til. Fugelli, som er lege, mener taushetsplikten er i en krise, dvs. at medisinerne holder på å miste kontrollen over den informasjon som produseres innenfor helsevesenet. Dette begrunner han med de nye teknisk/administrative ordninger innenfor helse- og sosialtjenesten, og legenes egen slepphendthet. Han uttrykker seg rent lyrisk når han sier at integrasjonsprofetene er i ferd med å kondemnere et slikt gammelt arvestykke som taushetsplikten er.<sup>21</sup> Formannen for verdenslegeforeningens etiske råd uttalte nylig at legenes taushetsplikt blir uthult dersom de skal akseptere en dom i dansk høyesterett om at opplysninger fra et klientkartotek skal utleveres i forbindelse med etterforskning av et grovt ran.<sup>22</sup> Norske sosionomer har drøftet samme standpunkt i forbindelse med narkotikasaker.<sup>23</sup> Grenselandet mellom profesjonenes interesser og mer allmenne interesser på dette område inneholder mye konfliktstoff. Sannsynligheten taler likevel for at det blir profesjonene som blir den tapende part, fordi de offentlige økonomiske interesser blir for store til å oversees.

### 2.3.5. *Integrasjon og samarbeid*

Sosialreformkomitéen fremmet i 1972 forslag om en integrering av helse-, trygde- og sosialsektoren. Både helse- og trygdesektoren motsatte seg dette meget sterkt. Argumentene som ble fremført, var noe ulike, men stort sett kan en si at både helse- og trygdesektoren var redde for å miste autonomi i økonomiske og faglige saker. De var også lite interessert i å redusere sine opparbeidete posisjoner gjennom en økt nærhet til lavstatusklienter og sosialkontoret. En del av disse argumenter ble fremført offentlig, men noen av argumentene kunne vanskelig fremmes offentlig av sosialt ansvarlige organer. I stedet ble taushetsplikten kjørt frem som et sterkt og sosialt akseptabelt argument for at integrering ikke var mulig. Høystatus-gruppen, legene, ga uttrykk for at det ville være etisk uforsvarlig å dele arkiver med de andre behandlingsorganer. Trygdesektoren var ikke villig til arkivfelleskap med sosialsektoren, mens den sosiale sektor, som ønsket integrasjon, var villig til å dele sine arkiver med alle oppover i hierarkiet.<sup>24</sup>

Det var kanskje ikke overraskende at integrasjonsplanene ble lagt på hyllen, når så tilsynelatende enkle problemer som organiseringen av arkivene ikke

syntes å kunne løses. I virkeligheten var arkivproblemene og taushetsplikten en del av en helt annen type konflikt, nemlig forholdet mellom profesjonene i den sosiale sektor. De konkurrerer om markedet, akkurat som andre produsenter. Forskjellen er bare at profesjonene produserer ideologi og produkter som hittil har vært unndradd vanlige markeds mekanismer. Når ressursene strammes til og antall behandlere øker utover behovet, vil konkurransen i forhold til jobber og kontroll over behandlingsapparatet øke. Det er dette som er i ferd med å skje, og det blir derfor enda viktigere enn før for profesjonene å sikre sine egne medlemmer de mest fordelaktige posisjoner. For de som sitter på toppen av behandlingshierarkiet, blir det viktig å opprettholde tingenes tilstand slik at dette hierarki ikke blir endret. For de som sitter lengre nede i hierarkiet, blir det viktig å utfordre dette hierarkiet og sikre sin egen profesjon relativt bedre vilkår.

Det er derfor ikke merkelig at bruken av taushetsplikten har en tendens til å følge hierarkiske ordninger. Med loven i hånd kan leger nekte å sende opplysninger om sine pasienter til de psykologer som behandler dem, og psykologer nekter i tur og orden å sende opplysninger til sosialkontoret om de samme pasienter/klienter, men tar for gitt at sosialkontoret åpner sine arkiver for psykologene. Skolebarn som blir sendt fra sosiallæreren til skolepsykologen med alle relevante opplysninger, kommer tilbake uten diagnose, angivelig på grunn av taushetsplikten.<sup>25</sup> Sosialarbeiderne på sosialkontoret arbeider til gjengjeld hardt for at de folkevalgte representanter i sosialstyret skal holdes borte fra klientene og er derfor meget tilbakeholdne i informasjonsformidlingen til de folkevalgte som er tillagt styringen av sosialsektoren. Edruskapsarbeidet som er det minst profesjonaliserte og gjennomgående minst prestisjegivende arbeid innenfor denne sektoren, har ikke en gang en egen taushetspliktparagraf i lov om edruskapsvern som kan brukes til beskyttelse av seg selv og sine klienter. Hele bildet er preget av det vi i sosiologien kaller asymmetrisk eller ensidig bytte. Den svake part må utlevere informasjon uten å kunne kreve tilsvarende informasjon eller motytelse tilbake. Ser en på taushetsplikten som en måte å styre informasjonsstrømmene på, er det i og for seg ikke overraskende at den også brukes til å markere hakkeordenen på.

Det er ikke vanskelig å finne flere eksempler på denne type atferd. Da idéen om samarbeid mellom representanter for forskjellige behandlingsprofesjoner først ble fremsatt, ble taushetsplikten understreket av de som følte de hadde noe å tape på denne nye arbeidsformen, mens den ble definert som uvesentlig for de som følte de hadde noe å vinne ved nærheten til andre behandlingsprofesjoner. Det som er vanskelig i denne sammenheng, er sammenblandingen av legitim og illegitim bruk av taushetsplikten. Rent umiddelbart synes det

moralsk og etisk riktig at alle instanser passer nøye på de opplysninger de har fått. Men undersøker en nærmere hvilke opplysninger som stemples som konfidensielle, hvilke konsekvenser det har for klienten/pasienten at opplysninger ikke koordineres, hvilke konsekvenser det har for behandlingssamfunnet at profesjonenes maktposisjoner styrkes gjennom taushetsplikten, og hvilke konsekvenser det har for samfunnsøkonomien at det blant annet på grunn av taushetsplikten ikke kommer i stand en sterkere integrering, så kan en også spørre om bruken av taushetsplikten som argument er legitim for alle formål.

## 2.4. Taushetsplikt som beskyttelse av administrative organer

### 2.4.1. Innledning

Max Weber sa allerede i 1922 at begrepet taushetsplikt er byråkratiets spesielle oppfinnelse, og at intet forsvarer byråkratiet så godt som nettopp taushetsplikten. Mye tyder på at denne sannhet fortsatt står urokkelig, og taushetsplikten kan brukes til å dekke over alt fra Watergate til Gro-sak. Det er her viktig å slå fast at taushetsplikt som et middel til å beskytte avgjørelser er et generelt fenomen, selv om det i vår sammenheng først og fremst er av interesse å se på hvordan taushetsplikten brukes i forhold til avgjørelser om enkeltindivider. Grensene mellom de begrunnelser for taushetsplikten som gis for individenes skyld, for kollektivets skyld, for mer overordnede interessers skyld, og for organisasjonens skyld, er heller flytende i og med at én type brukes til å legitimere en annen.

Vi vet ikke hvordan det forholder seg i Norge, men ellers i den industrialiserte verden har det vært en økende tendens til å hemmeligstemple materiale av mange slag.<sup>26</sup> Noe som i sin tur kan tenkes å virke normdannende også når det gjelder mindre sensitivt materiale, jfr. fhv. justisminister Inger Louise Valle som har sagt: «Vi hemmeligholder for mye her i landet.»<sup>27</sup> Den økende hemmeliggjøring kan ha sammenheng med at det utenfor de etablerte politiske kanaler utøves økende pressgruppeaktivitet overfor administrative organer. Derfor er administrasjonens behov for å bruke taushetsplikten som et middel til å beholde kontrollen over den informasjon som avgjørelsene baseres på, også blitt sterkere. Taushetsplikten blir så å si en forutsetning for en effektiv administrasjon.



#### 2.4.2. *Behovet for beskyttelse varierer*

Nå finnes det flere typer administrasjon, og ikke alle vil i samme utstrekning ha behov for å beskytte sine avgjørelser mot innsyn. Tar en utgangspunkt i de saker som angår enkeltindivider, kan en vel fremsette begrunnede hypoteser om følgende: Jo knappere de goder er som forvaltes, desto sterkere behov vil administrasjonen ha for å beskytte sine avgjørelser. Jo mer kompliserte reglene for tildeling er, jo mer skjønn det er bygd inn i regelverket, og jo mindre allment godtatte reglene for tildeling er, desto mer vil administrasjonen ha behov for å verne sine avgjørelser mot innsyn. Jo sterkere og mer heterogene pressgrupper som setter frem krav, og jo mer det administrative organ er i konflikt med andre administrative organer og omgivelsene forøvrig, desto sterkere behov vil administrasjonen ha for å beskytte sine avgjørelser. Dette kan gjøres på mange måter, bl.a. ved å bruke vanskelig tilgjengelig språkbruk og langtekkelige avgjørelsesprosedyrer. Mange av angrepene på byråkratiet har rettet seg mot akkurat slike forhold, jfr. debatten de siste par år om den omseggripende byråkratisering. Men taushetsplikten er også et viktig middel til å beskytte mot innsyn i administrasjonen. Det var blant annet derfor vi fikk en del endringer i forvaltningsloven. Paragrafene om partsøffentlighet er ment som en motstrategi mot utillatelig bruk av hemmeligholdelse. Det er imidlertid tvilsomt om forvaltningsloven er tilstrekkelig sterk, for vi ser allerede eksempel på at det innenfor visse organer holder på å utvikle seg en praksis med etablering av to arkiver: ett som er underlagt partsinnsyn ifølge forvaltningsloven, og ett som er definert som «interne notater» og derfor er unndratt forvaltningsloven. En konfrontasjon mellom de to arkiver ville sannsynligvis vise at de interne notater ikke bare er uferdige memoranda, men også inneholder kvalitativt forskjellig materiale som administrasjonen ikke ønsker å legge frem for et større publikum.

#### 2.4.3. *Forholdet til regelverket*

Det er kanskje nødvendig å utdype noen av disse hypoteser nærmere. Forholdet mellom taushetsplikt og fordelingen av knappe goder blir tatt opp i et eget avsnitt. Når det gjelder forholdet til regelverket, kan en vel si at så sant administrasjonen følger regelverket, vil greie og éntydige tildelingsregler i seg selv sjelden skape behov for beskyttelse innover i administrasjonen. Først når tildelingsreglene ikke blir godtatt av klientene eller i samfunnet, blir administrasjonen utsatt for kritikk. Denne type kritikk vil som oftest bli kanalisert videre til politiske eller overordnede organer. Blir regelverket sløret, innviklet, lite konsistent eller i stor utstrekning basert på skjønn, blir automatikken i

tildelingene mindre, og den enkelte funksjonærs vurderinger utgjør et sterkere innslag i avgjørelsene. Det blir med dette en økende sannsynlighet for at avgjørelsene ikke blir i samsvar med eller rettferdige i forhold til visse normer. Den enkelte funksjonær eller organisasjon som helhet må i større grad trekke sine egne verdier inn i avgjørelsesgrunnlaget, og dermed vil kritikken mot organisasjonen kunne styrkes, især hvis synligheten av avgjørelsesgrunnlaget er stor. En måte å dempe denne synlighet på, er å knytte taushetsplikten til så mange av avgjørelsene som mulig. Det blir derfor funksjonelt for organisasjonen å understreke hensynet til de individene som berøres av avgjørelsene. Og dette hensyn går samtidig hånd i hånd med organisasjonens egne behov for beskyttelse, når grunnlaget for avgjørelser av forskjellige grunner blir grumsete.

I min egen undersøkelse av lov om sosial omsorg kommer dette tydelig frem. Sosialstyrenes avgjørelser er av forskjellige grunner preget av usikkerhet, ad hoc beslutninger og varierende begrunnelser. Styrene blir derfor et lett bytte for kritikk, og velger å la både små og store avgjørelser gjemmes bak taushetsplikten. Samtidig arbeider sosialstyrene med problemstillinger som de fleste andre borgere kan antas å ha god greie på, og de har ikke et eget språk med tekniske og vanskelige termer å beskytte sine avgjørelser bak. Taushetsplikten blir derfor en sentral beskyttelsesmekanisme for disse organene.<sup>28</sup>

Den sterke håndhevelse av taushetsplikten innebærer at det ikke blir klart for omgivelsene hvilke kriterier som ligger til grunn for avgjørelsene i sosialstyrene. Potensielle klienter får ikke informasjon om hva sosialkontoret står for og hvilken hjelp som ytes. Gamle oppfatninger av at sosialkontoret bare er et nytt navn på den tidligere så forhatte fattigkasse eller forsorgskontor, blir stående, og mulige nye klienter avstår fra å søke hjelp. Eller sagt på en annen måte: Taushetsplikten bidrar indirekte til en «rasjonering» av sosialhjelpen.

#### 2.4.4. *Pressens rolle*

Pressens rolle når det gjelder taushetsplikten i den sosiale sektor er i denne sammenheng interessant, fordi pressen i stor utstrekning har interesser som er sammenfallende med klientellets. Pressen har med styrke hevdet sin rett til innsyn i forvaltningen med den begrunnelse at pressen plikter å ivareta folkets rett til å vite hva som skjer i de organer som forvalter samfunnets interesser. Og pressen har det som profesjonene, de vil helst bare underkastes kontroll av sine egne. Her står de mot sterke kollektive interesser. Pressefrihet er et ord med ideologisk tyngde og blandet innhold.<sup>29</sup> Håndteringen av taushetspliktbestemmelsene er sentral for å forstå dette, og gang på gang er taushetsplikten blitt utfordret og ofte nedkjempet. Pressen har også i stadig større utstrekning

(og nesten uten hensyn til politisk farge) solidarisert seg med enkeltindivider som kommer til kort overfor byråkratiet. De inviteres til å komme med konfidensielle opplysninger om seg selv, og tilsagnet gis ofte i håp om på denne måte å få hjelp til å nå fram med sine ankesaker. Undertiden gjør pressen mer skade enn gagn, men undertiden greier den også å synliggjøre klientellet på en realistisk måte og skaffe opplysninger som gir grunnlag for nye vedtak. Den viktigste funksjon av denne virksomhet er imidlertid den indirekte trusel om publisitet som forvaltningsorganene risikerer om taushetsplikten brukes i utrengsmål.

Dette er en grunnleggende del av en demokratisk prosess hvormed befolkningen gis innsyn i hvordan deres eget samfunn fungerer. Men den ideologiske bakgrunn for pressens engasjement på dette felt er heller ikke upåvirket av økonomiske motiver. Sosiale problemer, fremstilt på den rette måte, er blitt godt stoff. Det er mange grunner til dette, som vi ikke skal komme inn på her, men et visst innslag av «sosialpornografi» øker uten tvil opplagstallet. «Avsløringer» av saksbehandlingen i offentlige organer er også godt stoff i en tid hvor det synes å være voksende skepsis til byråkratisering og offentlig kontroll. Det blir derfor viktig for pressen å få adgang til det den store offentlighet ellers ikke vet, både når det gjelder «sensasjonelle» enkeltsaker og saksbehandlingen i forvaltningen. Den såkalte «Catherine-saken» som fikk så stor oppmerksomhet i 1978, er et godt eksempel på denne type journalistikk. Gedigen interesse for en ulykkelig familie og negative holdninger til en upopulær nemnd, som trakk taushetsplikten etter hårene, skapte en spennende føljetong som ble fulgt av tusenvis av lesere. Den samme presse har imidlertid vært heller restriktiv i sin vurdering av forskernes adgang til konfidensielle data. Her kan det være nærliggende å trekke inn konkurransehensyn, men det er nok riktigere å si at pressen har samme behov som behandlerne for å vekke tillit ved å forsvare enkeltindividets rett til beskyttelse av private opplysninger.<sup>30</sup>

#### 2.4.5. *Forskningen og adgang til data*

Forskerens møte med taushetsplikten i forvaltningen kan skje på mange ulike måter. Skulle jeg bygge på mine egne erfaringer, er det i alle fall tre forhold som bør fremheves. Jo mer konsekvensrik eller utfordrende forskningen har gitt inntrykk av å være for forvaltningen, desto mer vekt har forvaltningen lagt på en streng håndheving av taushetsplikten. Her er det neppe tale om noen objektive kriterier for hva som er konsekvensrikt eller utfordrende, men mer en subjektiv opplevelse hos den eller de som møter undersøkelsen og skal ta standpunkt til den. Det har også vist seg at jo mer utbygd eller byråkratisk et

forvaltningsorgan har vært, desto vanskeligere har det vært å få adgang til data. Dette er for så vidt i overensstemmelse med generell organisasjonsteori, men det var interessant å få det demonstrert i forbindelse med undersøkelsen av lov om sosial omsorg, hvor sosialkontorer med forskjellig organisatorisk utforming og underlagt det samme regelverk, praktiserte taushetsplikten ut fra vidt forskjellige kriterier. Dessuten så det ut til at jo mer intensivt forskningen ble drevet, desto vanskeligere var det å få data. De kommunene vi besøkte bare en dag eller to, åpnet alle sin arkiver uten restriksjoner, mens de kommuner der forskeren oppholdt seg i lengre tid, var heller tilbakeholdende.<sup>31</sup>

Det var også interessant å se den konkrete utformingen av taushetsplikten. Den samme type data ble gitt forskjellig tilgjengelighet alt etter den måten de ble oppbevart på. Noen klientrapporter ble oppbevart i innbruddsikre skap, noen lå i åpne protokoller på skranken hvor klientene kom inn, og et sted ble de oppbevart i en eske under funksjonærens seng.

I de senere år har departementene og forskerne fått stadig større felles interesse i å få frem forskning, og for visse forskningsformål er forvaltningsorganene blitt løst formelt fra taushetspliktrestriksjonene i forhold til forskerne. Dette har vært en meget god hjelp, men det må ikke underslås at behovet for beskyttelsesmekanismer i forvaltningen er så stort at nye beskyttelsesmekanismer vokser frem. Nå vises det til tidsnød og underbemanning, og det vises til vansker med å få samlet sammen de nødvendige opplysninger som forskerne har bruk for.

Vanskene med å få forskningsdata avspeiler imidlertid ikke bare administrasjonens behov for beskyttelse. Det avspeiler også den mer generelle skepsis i befolkningen til forskning og forskeres innsyn. Mye av denne skepsisen er knyttet til innføringen av elektronisk databehandling, og de muligheter for koplinger av mange slags data og misbruk som ukontrollert bruk av slike systemer kan medføre. Men skepsisen går gjerne dypere og var utbredt også før innføringen av de nye databehandlingssystemer ble del av diskusjonen. Og som så mange andre holdninger er skepsisen ikke likelig fordelt i befolkningen. En analyse av de negative reaksjoner til den norske del av det skandinaviske prosjekt «Metropolit» som skulle følge skolebarn frem til voksenalder, viste blant annet at det var sammenheng mellom ønsket om streng taushetsplikt og plassering i den sosiale struktur. Jo mer massive protestene mot undersøkelsen var i den enkelte skolekrets, desto større var innslaget av høy-status foreldre i kretsen.<sup>32</sup>

Dette er et mønster som også har vært observert andre steder, og det er kanskje ikke unaturlig, all den tid det har vært elitens særrett å håndtere hemmeligstemplete opplysninger og ha krav på beskyttelse mot innsyn.<sup>33</sup> Vi

vet imidlertid ikke hvordan slike holdninger fordeler seg innenfor den administrative struktur og hvordan de modereres og påvirkes av profesjonstilknytning, organisasjonens målsetting, etc. Tendensen til at profesjonsmedlemmer innenfor en administrasjon er mer villige til å gi data til sine egne profesjonsmedlemmer utenfor administrasjonen enn til andre forskere, kan ikke bare tolkes som en del av profesjonaliseringen, men er også uttrykk for en felles forståelse som fremmer den forskning en er kjent med og kan vurdere.<sup>34</sup>

## 2.5. Taushetsplikten i spillet om knappe goder

### 2.5.1. Innledning

Det er velkjent at bruken av offentlige goder ikke fordeler seg likt i befolkningen. Noen får mer enn andre, selv om godene i prinsippet skulle være like tilgjengelige for alle. Det er forskjellige grunner til dette som vi ikke skal gå inn på her.<sup>35</sup> Mye tyder imidlertid på at ressurssterke grupper i høyere grad enn andre er i stand til å nyttiggjøre seg attraktive offentlige goder, spesielt hvis disse goder er for knappe til å dekke alle grupperes behov og ikke kan oppnås på andre måter. Selv når det gjelder goder som er øremerket for ressursvake grupper, er det en tendens til at stadig ressurssterkere grupper prøver å få del i disse godene.<sup>36</sup>

Så lenge vi kjenner fordelingen av knappe goder i befolkningen, er det mulig å fatte politiske vedtak som kan bidra til en omfordeling som oppleves som mer rettferdig. Men mange av disse fordelinger kjenner vi ikke, og vi vet ikke hvilke endringer de har undergått over tid. Den vesentligste grunn til at vi har så få kunnskaper om disse fordelinger, er mangelen på løpende statistikk og informasjonsinnhenting, men innenfor visse områder, spesielt i den sosiale sektor, er også taushetsplikten en effektiv hindring for innsyn.

Så lenge taushetsplikten hindrer oss i å se fordelingen, betyr det at den er funksjonell for de som får relativt mye av godene og for de som urettmessig får del i godene. Til gjengjeld er taushetsplikten lite hensiktsmessig for de som ikke får del i godene og derfor ikke – så å si med fordelingen i hånden – kan vise at deres andel av de offentlige goder ikke tilsvarer det som var intensjonene fra myndighetenes side.

### 2.5.2. Barnehageplasser som eksempel

For å belyse problemstillingen nærmere kan vi ta utgangspunkt i et knapt gode som for eksempel barnehager. Antall barnehageplasser og behovet for barne-

hager står ikke i noe rimelig forhold til hverandre. Det er så få barnehageplasser at de virkelig er et ettertraktet gode. Administrativt og budsjettmessig sorterer de i kommunene under sosialsektoren, fordi de ifølge politisk vedtatte målsettinger skal brukes som et middel til å løse visse sosiale problemer. Det er blant annet derfor en prioriterer barn av enslige foreldre og barn med vanskelige oppvekstforhold. Ressurssterke foreldre definerer derimot barnehagene som et pedagogisk virkemiddel, slik at også deres barn skal ha rett på offentlige barnehageplasser. Så lenge det holdes innenfor visse grenser er dette for så vidt i overensstemmelse med det pedagogiske heterogenitetsprinsipp om at ressurssterke barn bør føres sammen med ressursvake barn i barnehagene. Kvinnebevegelsen ser barnehagene som en forutsetning for kvinnefrigjøringen, og spesielt yrkeskvinner presser på for å få barna sine i barnehage. Samtidig bruker kommunene barnehageplassene som et tilbud til kommunale funksjonærer de gjerne vil beholde, og det finnes ressurssterke foreldre med veltilpassete barn som på forskjellig vis klarer å fremstille sine barn som mindre veltilpassete slik at de får plass i barnehagene som sosialsektoren betaler hovedparten av. Dessuten er det en tendens til at selvfinansieringen for barnehageplassene økes. Alt dette bidrar til at den relative andel av de barn som må antas å profitere mest fra barnehagene, nemlig de ressursvake barn, minker.

I forbindelse med et forskningsprosjekt med det formål å se nærmere på barnehagenes sosialpolitiske og fordelingsmessige konsekvenser ble det fra en kommunes side gjort helt klart at alle data som hadde med opptak til barnehager å gjøre, var belagt med taushetsplikt.<sup>37</sup> Selv data som normalt ikke defineres som sensitive, ble trukket inn under taushetsplikten. Retten til å belegge disse data med taushetsplikt i forhold til forskningen, ble utfordret fra juridisk hold, men med negativt resultat i første omgang.<sup>38</sup> Etter en lang drakamp fikk vi omsider adgang til data, men det er kanskje ikke det mest interessante i denne sammenheng. Viktigere er det å forstå hvorfor kommunen mobiliserte så sterkt for å hindre forskning på et område som det burde være i kommunens interesse å få nye opplysninger om. Dette er nemlig et område som forventes å trekke nokså store ressurser fra kommunen i årene fremover. Vi holder på å analysere reaksjonene på vårt prosjekt og mye tyder på at vi står overfor samme type reaksjoner som i sin tid ble prosjekt «Metropolit» til del.<sup>39</sup> I stedet for å bruke status som forskningsvariabel kan vi bruke ressursstyrke som variabel. Resultatet av en slik streng håndhevelse av taushetsplikten betyr nemlig forskjellige ting for forskjellige grupper. De foreldre som har oppnådd særfordeler i kampen om knappe goder, hvilket som oftest vil være de mest ressurssterke, har mest å vinne ved at taushetsplikten blir strengt ivaretatt og

godefordelingen ikke blir avslørt. Mens de sosialpolitisk svake, som jo blir brukt som legitimering for taushetsplikten, har mest å tape fordi de ikke får vist hvor svakt de står i kampen om godene.

Det er jo nærliggende å anta at hadde undersøkelsen prøvd å påvise «misbruk» av ytelser i klassisk forstand, ville nok taushetsplikten ikke ha blitt håndhevet fullt så strengt. Da ville samfunnet ha definert det som en fordel å ha innsikt i godefordelingen.

## 3. Det åpne samfunn

### 3.1. Innledning

Taushetsplikten, slik den blir praktisert innenfor helse- og sosialsektoren, er under press fra flere kanter. De forhold som har blitt trukket frem i det foregående, har hittil vært mindre påaktet og utgjør foreløpig ingen større utfordring mot den sterke håndheving av taushetsplikten. Presset kommer fra helt andre kanter, nemlig nye behandlingsformer bygget på ideologier om åpenhet i forhold til omverdenen, økende demokratisering av helse- og arbeidssektoren, og uformelle selvhjelpsgrupper basert på innsyn i hverandres problemer. Den underliggende tendens er en omseggripende ideologi om et åpnere samfunn hvor så mange som mulig skal bringes til å delta innenfor områder av samfunnslivet som før har vært forbeholdt et mindre antall mennesker tillagt autoritet og ekspertise. Dersom disse nye idéer og tiltak får gjennomslagskraft, vil de i neste omgang tvinge frem en revurdering av taushetsplikten, fordi den er et av stengslene i utviklingen mot et åpnere samfunn.

### 3.2. Nye behandlingsformer

Mangfoldet i behandlingstilbudene innenfor sosialsektoren har økt kraftig. Ikke bare har vi sett en vekst i antall hel- og halvprofesjonelle behandlere. Også skoledannelsen innenfor de forskjellige profesjoner har bidradd til veksten i spesialiserte og nyanserte behandlingstilbud. Disse er basert på til dels meget forskjellige årsaksteorier. For noen behandlere vil årsakene til personlige problemer først og fremst søkes påvist i det enkelte individ, og behandling vil derfor også bli sett på som en privatsak mellom behandler og pasient/klient. Behandlingen foregår ikke bare adskilt fra den øvrige verden. Det defineres også som en del av behandlingen at kommunikasjon om behandlingen fortrinnsvis skal skje mellom behandler og den som blir behandlet, og det



defineres som illegitimt for andre å stille spørsmål om behandlingens art. Formelt er det behandleren som har taushetsplikt, men uformelt overføres denne taushetsplikt til omgivelsene.

For andre behandlere søkes årsakene til problemene i omgivelsene, enten i det umiddelbare nærmiljø eller i samfunnets organisasjon. Stadig flere behandlere mener årsaken først og fremst finnes utenfor individene selv, men nedfelles i deres reaksjonsmønstre. Reaksjonsmønstrene kan derfor ikke behandles isolert, men bare som en del av individenes forhold til sine omgivelser. Behandlingen kan ikke lenger holdes innenfor behandlingsrommet. Den må også tas hensyn til individenes sosiale omgivelser, og det kan være like viktig å påvirke/behandle omgivelsenes atferdsmønstre som det kan være å påvirke enkeltindividet. *Dette betyr at en streng håndhevelse av taushetsplikten ikke lenger er funksjonell for behandlingen.* Det blir tvert om viktig å formidle en del av individets problemer til omverdenen, fordi omgivelsene ikke kan påvirkes/endres til fordel for individet uten samtidig å få innsikt i og forståelse for hva som er bakgrunnen for påvirkningen. Hvis det for eksempel er spillet mellom ektefellene som er utløsende årsak til den enes angstreaksjoner, bør den andre ektefelle trekkes inn i behandlingen. Hvis det er drikkekulturen på arbeidsplassen som er hovedbøyyen i forbindelse med en arbeidstakers alkoholproblemer, bør kanskje arbeidskameratene trekkes inn i behandlingen. Hvis det er tilpasningsproblemer for det funksjonshemmete barn på skolen, kan det bli nødvendig at lærere og kamerater trekkes inn i behandlingen. Taushetsplikten innenfor denne type behandling må derfor tøyes langt og utvides til å omfatte så mange mennesker at den i praksis blir umulig å opprettholde. Som Kjøenstad skriver (pkt. 9.1–9.3) kan det enkelte individ gi samtykke til at taushetsplikten oppheves i saker som angår vedkommende selv, og formelt vil det være dette som skjer i de tilfeller som er nevnt ovenfor. *Men indirekte vil utvidet bruk av denne type behandling i løpet av relativt kort tid bidra til å lempe de strikte oppfatninger av hva taushetsplikt bør være.*

Samtidig er det blitt en stadig mer fremtredende ideologi for visse typer behandling at resultatet av en god behandling ikke lenger er *avhengig* av at individet endrer sitt atferdsmønster, men at han eller hun erkjenner sine problemer åpent både i forhold til seg selv og i forhold til sine omgivelser. Dette betyr i praksis at individet selv nå direkte oppfordres til å formidle til sine omgivelser den type informasjon som ellers ville ha vært underlagt taushetsplikt. *Det defineres faktisk som et terapeutisk sunnhetsstegn å kunne formidle taushetsbelagt og tabubelagt informasjon om seg selv.*

Et godt eksempel er «det terapeutiske samfunn» som var et forsøk på å gå nye veier i psykiatrien. Innenfor sykehuset ble fysiske og sosiale skiller brutt

ned og pasienter ble brakt sammen for i fellesskap å diskutere sine problemer. Nærhet til behandleren ble supplert med gruppeterapi som både skulle bidra til at det enkelte individ åpnet seg for andre ved å snakke om sine problemer og til kunnskaper og forståelse for andres problemer. Jeg har aldri hørt taushetsplikt nevnt i den forbindelse. Åpenhet som et psykiatrisk virkemiddel i motsetning til tidligere tiders lukkede og bortgjemte psykoanalyse ble det nye ideal. Idéene om det terapeutiske samfunn påvirket omleggingen av mange institusjoner og oppfatninger av mentale problemer ute i befolkningen. Mange av pasientene viste bedring så lenge de befant seg innenfor det terapeutiske samfunn, men samfunnet utenfor var ikke tilpasset den samme åpenhet og tilbakefallsprosenten måtte derfor bli høy.

Derfra var veien ikke lang til å kreve åpenhet i forhold til et større forum som en del av behandlingsprosessen. Innenfor de nye behandlingsformer blir pasientene/klientene nå ikke bare oppfordret til å fortelle omgivelsene om sine problemer. Det er faktisk en del av behandlingen å erkjenne sine problemer ved å snakke åpent og avslappet om det som plager en. Til fordel for dette blir det blant annet hevdet at det medfører større belastninger å prøve å skjule sine problemer enn de belastninger som omgivelsene kan påføre den som eksponerer sine problemer.

Nå bryter individet jo verken taushetsplikt eller juridiske lover ved å formidle denne type informasjon om seg selv, men det bryter en del konvensjoner som gjør at det ikke er lett å være pasient eller klient i en slik situasjon. Det krever styrke å kunne stå frem med sine svakheter og en atferd som er definert som avvikende. Behandlingen kan derfor akkurat gå ut på å gi individet tilstrekkelig selvtillit til å tåle de negative sanksjoner som kan bli rettet mot det. Stort sett kan en vel si at i første omgang er det bare de sterkeste som vil kunne tåle dette, fordi pasientene/klientene som oftest sendes alene ut i en prosess som i sin ytterste konsekvens tar sikte på å endre grunnleggende normer i vårt samfunn.

Under forutsetning av at større åpenhet i systemet er ønskelig, er det derfor viktig å spørre *hvem* som skal ta belastningene med større åpenhet. Skal vi sende de mest belastede foran oss eller skal vi prøve å åpne systemet på andre måter. Mye tyder på at endringene i systemet skjer forrest og mest smerte-fritt om de første skritt blir tatt av de som både har ressurser til å tåle tilbakeslag og som har mulighet til å få gehør for sine idéer. Da den amerikanske presidentfrue i fjernsynet fortalte at hun hadde fjernet det ene bryst etter en kreftoperasjon, bidro det til en avmystifisering av et tabu- og taushetsbelagt tema. Det fikk kvinner i tusenvis til i åpenhet å diskutere de problemer de tidligere hadde vært avskåret fra å ta opp, fordi det var blitt sett på som en skam å måtte være

uten det ene bryst. I Danmark gikk det for et par år siden en bekjennelseepidemi over landet hvor kjente folk har stått frem og fortalt hvordan de har vært på antabuskur i flere år.<sup>40</sup> Avioldsbevegelsen i Danmark har ikke vært fremtredende og omgangen med alkohol har vært betraktet som relativt problemløs for det store flertall, selv om forbruket og faktisk antall misbrukere ligger godt over det norske.<sup>41</sup> Det kom som en overraskelse på det danske folk at både store kunstnere og industriledere hadde måttet underkaste seg antabuskur og medisinsk behandling, og det er nå blitt akseptabelt å diskutere sine alkoholproblemer langt utenfor kjendiskretsen.

Det kan nevnes mange flere eksempler. Men det er viktig at man her ikke baserer seg på enkeltmenneskers initiativ, men også får til endringer i samfunnsstrukturen som fremmer denne type initiativ. Behandlerne har det vanskelig i denne atmosfære av åpenhet. Noen opplever åpenheten som en trusel mot deres profesjon, fordi de mister kontrollen over behandlingen. Andre opplever utviklingen som positiv, men har vansker med balansegangen mellom de informasjonen om pasienten/klienten som bør holdes tilbake og de som kan slippes ut til et større forum. Det finnes jo ingen objektive kriterier for skambelagte informasjonen, og det som oppleves som skam for den ene, kan være betydningsløst for den andre. For mange behandlere som ønsker åpenhet, har derfor sorteringen av informasjon foregått i samråd med den enkelte pasient i stedet for en absolutt håndhevelse av tausheten. Andre behandlere ser den utstrakte bruk av diagnoser og prognoser basert på individenes fortid som den største hindring for åpenhet, fordi det er fortiden som inneholder de tabubelagte handlinger. En overgang til prognoser basert på individenes fremtidspotensial vil medføre et mye mindre behov for fortidens tabubelagte opplysninger. En slik fremgangsmåte er i overensstemmelse med annen utvikling i moderne sosialpolitikk hvor en nå prøver å legge større vekt på individets nåværende behov enn på de begivenheter som gikk forut for behovet. En ser det innenfor trygdesektoren og arbeidsmarkedssektoren, og en ser det i forsøk på å dempe stigmatiseringen av ungdomskriminelle.<sup>42</sup>

Mange av behandlingsmodellene er under angrep fra flere kanter. Det settes spørsmålsteget ved om all denne behandling er nødvendig,<sup>43</sup> og om den er effektiv. En dansk psykiater som i lange tider hadde behandlet schizofrene ungdommer uten positivt resultat, måtte erkjenne at enten var det hans diagnose eller hans behandling som var feil, da ungdommene flyttet ut til kollektivet Christiania og begynte å fungere i en atmosfære hvor konvensjonelle tabuer er lagt bort.<sup>44</sup> Angrepene på behandlingsmodellene bevirker at behandlere søker nye løsningsmodeller, og mange av disse modeller er grunnet i større åpenhet i forhold til det øvrige samfunn.

### 3.3. Demokratiseringsprosesser

På stadig flere områder av samfunnslivet ser vi en utvikling hen mot mer demokratiske styringsformer i form av mer innflytelse for den enkelte i avgjørelser som angår vedkommende selv, større medbestemmelsesrett blant arbeidstakere og større avgjørelsesmyndighet til lokalmiljøet. Den nye arbeidsmiljøloven og medbestemmelsesretten ifølge aksjeloven kan blant annet sees som uttrykk for denne utvikling, fordi ansatte på alle nivåer på arbeidsplassen nå blir tillagt innsyn og ansvar for problemer som før ble tillagt ledelse og administrasjon alene.<sup>45</sup> Noen av endringene i forvaltningsloven skal også bidra til at enkeltindivider får retten til innsyn i saker som angår dem selv.<sup>46</sup>

Innenfor helsesektoren ser vi tendenser til samme utvikling. Det settes spørsmålsteget ved sykehusenes hierarkiske oppbygging og legenes autoritet på ikke-medisinske områder. Ad rettslig vei har pasienter fremmet krav om innsyn i egne sykejournaler og fått medhold (se Kjørstad, pkt. 9.5). Samtidig blir det stadig mer akseptert at mange av de sykdommer som vi før trodde hadde rent medisinske årsaker, oppstår i forbindelse med den måten vi har organisert samfunnet på. Det synes derfor nødvendig å trekke legbefolkningen mer aktivt inn i helsearbeidet.

Det er vel først og fremst de økte utgifter i helsesektoren som har presset frem disse nye signaler og blant de som forvalter helsesektoren, er det sterkt delte meninger om hvor langt en bør gå i å overlate til ikke-medisinere å stelle med offentlig helse og privat helbredelse. Konflikten kommer blant annet til syne i forbindelse med sentralisering av sykehusene, hvor lokalbefolkningen flere steder har gjort seg til eksperter på egne helsebehov og krevd at lokale sykehus og fødestuer ikke må nedlegges. Fra medisinsk hold blir det hevdet at sentralisering av sykehusene gir et bedre helsetilbud til befolkningen, fordi bare store sykehusenheter kan utstyres med spesialavdelinger og nødvendig teknologi. Men den medisinske ekspertises planlegging for fremtiden blir ikke uten videre godtatt av brukerne. Parallelt med dette reises det tvil om visse deler av skolemedisinen, salget av naturmedisin øker, og det ser nå også ut til at «selvhjelp-gruppene» kan slå rot i den norske befolkning.

Innenfor den sosiale sektor står vi overfor to motstridende og uforenlige tendenser. På den ene side har vi hatt en profesjonalisering av det sosiale arbeid som foreløpig har kulminert med et Stortingsvedtak om at de folkevalgte medlemmer i sosialstyrene skal drøfte og ta stilling til de store linjer i det kommunale sosialpolitiske arbeid, mens sosialarbeiderne skal drive det klientrettete sosiale arbeid. Rent umiddelbart kan det synes som en fornuftig arbeidsdeling, men i praksis betyr det at legfolkene fjernes fra klientene og sosialarbeiderne monopoliserer kontakten med klientene og de kommunale

sosiale problemer. På den annen side blir det på samme måte som innenfor helsesektoren stadig mer akseptert at sosiale problemer ikke først og fremst skapes i det enkelte individ, men i måten vi har organisert samfunnet på. Akkurat hvilke faktorer som bidrar mest til å skape eller opprettholde sosiale problemer er vanskelig å si, men det kan her være tilstrekkelig å peke på skjeve ressursfordelinger, omlegging av arbeidsinnhold og arbeidsplasser, og utilstrekkelige hjelpetilbud både på nasjonalt og lokalt nivå. Det er lite sosialarbeiderne alene kan gjøre for å påvirke disse forhold, og i stedet går de inn i en begrenset rolle hvor tilpasning av klientene til omgivelsene, og administrasjon av knappe goder blir det vesentligste. De folkevalgte medlemmer i sosialstyrene får ikke lenger informasjon og direkte kontakt med klientene. Dette begrunnes blant annet med hensynet til taushetsplikten og risikoen med at de folkevalgte kanskje vil «skade» klientene hvis de møter det med moraliserende holdninger. Denne risiko er selvfølgelig reell, men skadevirkningene er sannsynligvis overdrevet. Dels kan man ikke isolere klientene fra andre mennesker, dels er mange klienter avhengig av andre mennesker for å få en skikkelig løsning på sine problemer, og dels er det lite sannsynlig at sosialstyremedlemmene kan oppfylle sine forpliktelser som policy-utformere hvis de ikke har konkrete kunnskaper om klientenes problemer.

En undersøkelse av virkningene av lov om sosial omsorg viser blant annet at det er lokalsamfunnets oppfatninger av hva som er sosiale problemer og hvilke ressurser som bør settes inn, som setter grenser for sosialstyrets og sosialadministrasjonens muligheter.<sup>47</sup> Det er bare ved å gi lokalsamfunnet innsyn i de sosiale problemers natur at disse grenser kan utvides. Dette gjøres ikke ved å begrense innsynet til profesjonelle sosialarbeidere. Undersøkelsen viser også at de sosialstyremedlemmer som har kontakt med klientellet, med større sannsynlighet også vil være de som lever opp til intensjonene i lov om sosial omsorg og er villige til å støtte sosialarbeiderne i deres arbeid med å finne de beste hjelpetiltak for klientene. Ved å fjerne disse «positive» sosialstyremedlemmer har sosialarbeiderne samtidig mistet sine beste støttespillere. Vel så viktig er det at en samtidig fjerner sosialstyremedlemmene som en innfallsport til integrasjon av klientene i lokalsamfunnet.

Når det gjelder integrasjon av klientene i lokalsamfunnet, kommer de nye impulser imidlertid fra en ny og uventet kant, nemlig Finansdepartementet. På bakgrunn av de stadig stigende utgifter til institusjonalisering av eldre, syke og barn har man i departementet begynt å se seg om etter nye og utradisjonelle løsninger som er mindre kostnadskrevenende. Nøkkelbegrepet i denne forbindelse er «sosiale nettverk» som betyr at folk i lokalsamfunnet skal bringes sammen i nye og forpliktende relasjoner, slik at hjelp så langt det er mulig blir

gitt utenfor institusjon av ikke-eksperter. De sosiale nettverk som er brutt ned fordi kvinnene i stadig mindre grad deltar i ulønnet omsorgsarbeid, skal erstattes med nye sosiale nettverk som er mindre kostnadskrevenne enn institusjonalisering. Akkurat hvordan det skal skapes nye sosiale nettverk er ikke klart. Teoretisk er sosiale nettverk et vanskelig begrep som samfunnsforskere har jobbet lenge med, og konstruksjonen av slike konkrete nettverk innebærer politiske avgjørelser som tiden sannsynligvis ikke er moden for. Det står imidlertid fast at man fra Finansdepartementets side prøver å sende løsningen av visse kostnadskrevenne sosiale problemer tilbake til lokalsamfunnet og legfolkene.<sup>48</sup> De problemer som eventuelt kan oppstå i forhold til taushetsplikt, diskuteres overhodet ikke. Kanskje man ikke er kommet så langt i utformingen av denne type løsninger at det er blitt aktuelt å diskutere de nærmere detaljer for gjennomføringen. Eller kanskje man akkurat forutsetter et åpent lokalsamfunn, slik for eksempel Nils Christie skisserer det, hvor innsyn er det vanlige fordi det bidrar både til forståelse av andres problemer og til effektiv sosial kontroll.<sup>49</sup>

En håndheving av taushetsplikten på linje med det vi har i dag, vil umuliggjøre både lokalsamfunnets muligheter for igjen å håndtere sine egne sosiale problemer, Finansdepartementets sosiale nettverk og Christies tette samfunn. De progressive sosialarbeidere kommer her mellom barken og veden, fordi profesjonaliseringen krever monopolisering av kontakten med klientene, mens håndteringen av de grunnleggende sosiale problemer krever integrasjon av klientene i lokalsamfunnet, åpenhet i forhold til omgivelsene, og deltakelse i avgjørelsesprosessene av mange flere enn de som primært rammes av problemene. Det er kanskje noe sterkt å si at taushetsplikten bidrar til å spenne ben for lokale demokratiseringsprosesser, men det er i alle fall viktig å være oppmerksom på at mange slags informasjoner unndras de krefter som nå prøver å få større kontroll over sitt eget nærmiljø. I mange lokalsamfunn er taushetsplikten ganske visst allerede en illusjon, fordi samfunnet er så gjennomsiktig at det er vanskelig å skjule hemmeligheter. Men eksistensen av taushetsplikten betyr at bare de som har lov til å vite noe legitimt og offentlig, kan fremme forslag til løsninger.

### 3.4. Selvhjelpsgrupper

De selvhjelpsgrupper som i de seneste år har vokst frem i USA og Vest-Europa, er et annet uttrykk for kravene om større innflytelse over eget liv. De er ofte oppstått som en motvekt til ekspertenes problemløsninger og en del av dem

støttes av det offentlige som i disse grupper ser et middel til å redusere økende offentlige utgifter. Private interesser er i en viss grad sammenfallende med offentlige interesser, men bare til en viss grad, og det er ikke uten videre gitt at Finansdepartementet eller Sosialdepartementet vil godta selvhjelpsgruppene som en del av sine sosiale nettverkløsninger.<sup>50</sup>

Som navnet antyder, består selvhjelpsgruppene av mennesker som er søkt sammen for i fellesskap å løse sine problemer. Selvhjelpsgruppene har hatt spesielt god grobunn innenfor helse- og sosialsektoren. Eller kanskje en heller kan si at det er der de er blitt lagt merke til, for sammenslutninger av mennesker med felles problemer som søker egne løsninger er ikke noe nytt fenomen. Det finnes overalt hvor menneskene holder til. Selvhjelpsgruppene kan grovt sett deles opp i fire grupper:<sup>51</sup>

For det første har vi de selvhjelpsgrupper som så å si er de profesjonelle hjelperes forlengete arm. De arbeider under veiledning av profesjonelle og blir overlatt de problemer som de profesjonelle selv ikke rekker over eller som er så enkle at de kan håndteres uten en fullstendig opplæring. Det er typisk at man innenfor disse grupper ikke setter spørsmålstejn ved de profesjonelles autoritet, problemdefinisjoner, løsninger eller metoder. Aktivitetene tar sikte på å intensivere og forbedre for eksempel institusjonene eller pleietilbudene, men ikke reorganisere eller endre dem. Sammenslutninger av visse pasientgrupper med samme sykdom fungerer på denne måten. De hjelper hverandre til å følge den foreskrevne behandling og livsform, og virker som kontrollinstanser hvis noen faller utenfor. Innsyn i hverandres sykdom og hverdag blir derfor en del av behandlingen og en forutsetning for at gruppen kan fungere. I og med disse selvhjelpsgrupper ikke utfører lønnet arbeid og kan betraktes som legenes «medarbeidere» (jfr. Kjørstad pkt. 5.4) er de heller ikke underlagt taushetsplikt.

For det andre har vi de selvhjelpsgrupper som tar utgangspunkt i klientenes behov for å fremme egne interesser, både i forhold til de faktiske hjelpeorganer og i forhold til omgivelsene ellers. Hjelpeorganene sees som inadekvate, enten fordi de ikke har tilstrekkelige ressurser eller personell, har en struktur som bidrar til utilstrekkelig eller urettferdig fordeling av godene, eller fordi hjelpeorganet har en for begrenset målsetting. Hjelpestrukturen som sådan forkastes ikke, men man ønsker å endre den slik at den fungerer bedre i overensstemmelse med klientellets behov. Som et ledd i dette aktiviseres faktiske og potensielle klienter. De informeres om deres rettigheter og bringes sammen for å utvikle pressgruppestrategier. Innsyn i andres problemer brukes som et middel til å få gruppen til å opptre i fellesskap, og overføring av dette innsyn til omgivelsene brukes som et middel til å oppnå resultater. Virksom-

heten ligger nær opp til det sosialarbeiderne kaller samfunnsarbeid, og som vi sannsynligvis kommer til å se mye mer til i fremtiden.

For det tredje har vi de selvhjelpsgrupper som avviser både det profesjonelle arbeid og behandlings- og hjelpetilbudene. Avvisningene skjer på til dels meget forskjellige premisser, og for noen av gruppene har de ikke annet enn de negative holdninger til offentlige hjelpetiltak felles. Noen av gruppene baserer seg på gammel folkemedisin og nesten glemte kunnskaper fra bygdesamfunnet. Det forutsettes at legfolk har like mye eller mer innsikt i medisinske og sosiale problemer som de profesjonelle som man mener handler mer i egeninteresse enn for almenne interesser. Andre ser hjelpetilbudene som samfunnets kontroll av avvikere, og det vises til hvordan hjelpen bidrar til å opprettholde og forsterke problemene. Årsakene til problemene er å finne i samfunnet og politisk aktivitet blir derfor en sentral aktivitet for disse gruppene. For alle grupper gjelder det at hver deltaker må aksepteres som den anerkjente ekspert på sine egne problemer. Problemene temmes ved å styrke de sosiale relasjoner innenfor gruppen og vise solidaritet med de svake og vanskeligstilte. Innsyn i andres problemer er en forutsetning for solidaritet og behandling av problemene.

Som den fjerde og siste gruppe har vi de som er helt uinteressert både i de profesjonelle hjelpere og i hjelpetilbudene. Gruppene setter ingen mål for hvordan de andre bør fungere, men skaper sin egen ekspertise og behandling. Utgangspunktet er som regel konkrete og avgrensede problemer som overforbruk av alkohol, narkotiske stoffer, tobakk eller mat. Bare det felles problem kvalifiserer til medlemskap i gruppen, og ekspertisen oppstår gjennom de erfaringer man selv har gjort med sitt problem. Behandlingen bygger på intenst sosialt samvær, vidtgående innsyn i hverandres liv og uhemmet uformell sosial kontroll med den atferd som er knyttet til problemet.

Felles for alle selvhjelpsgruppene er at informasjonen flyter fritt og at behandlingen er avhengig av denne frie informasjonsflyten. Noen av gruppene pålegger sine medlemmer uformell taushetsplikt i forhold til omverdenen, – men dette er like mye et middel til å sikre solidaritet innover i gruppen. Andre av gruppene ser åpenhet også i forhold til omverdenen som et ledd i behandlingen og en forbedring av vilkårene for deres gruppe. For alle medlemmene gjelder det at de gir opplysningene frivillig, men slik frivillighet vil ofte være en betingelse for medlemskap.



## 4. Avslutning

Innledningsvis ble det sagt at den måten et samfunn utformer sine taushetspliktregler på, sier mye om dette samfunn. Enda mer får vi å vite når vi som samfunnsforskere prøver å undersøke nærmere hvordan disse regler kommer til anvendelse i praksis. Det er noe av dette jeg har forsøkt i det foregående.

Nå vil noen sikkert hevde at analysen utelukkende avdekker taushetspliktens negative virkninger. Men dette er en påstand som ikke bør stå uimotsagt. Vurderinger av negative eller positive virkninger kan bare ses i forhold til visse verdier. De som ønsker taushetsplikten håndhevet for enhver pris, og de som har noe å vinne på en streng håndheving av taushetsplikten, vil nok mene at de *konsekvenser som har vært trukket frem i det foregående, stort sett er negative* og ikke en fremvisning av det positive. Men de som for eksempel ønsker et åpnere samfunn, en nedtoning av profesjonenes innflytelse, mer innsikt i samfunnets godefordelinger eller bedre forståelse for sosiale problemer, vil se analysen som mer positiv, fordi den gir en annerledes innsikt i sosiale prosesser, og dette er prosesser som ofte blir betraktet som uvedkommende for taushetsplikten. Analysen blir positiv nettopp fordi den avslører taushetspliktens negative sider. Slik blir vurderinger av *negative versus positive konsekvenser* først og fremst et spørsmål om øynene som ser.

Når taushetsplikten blir satt inn i en større ramme, blir det også vanskeligere å ta stilling for eller mot en utviding eller streng håndheving av taushetsplikten. Jo flere sider ved taushetsplikten som trekkes inn i analysen, desto vanskeligere blir det å vite hvilken side som bør tillegges mest vekt. Så lenge vi betrakter taushetsplikten som et isolert fenomen, vil de fleste av oss betrakte den som et udiskutabelt gode. Men trekker vi inn de konsekvenser den har i forhold til andre sentrale verdier i samfunnet, må vi prioritere mellom disse fordelene på den ene side og fordelene ved å opprettholde taushetsplikten i sin nåværende form på den annen side.

I løpet av en slik prosess må vi også ta stilling til hva vi forstår ved begrepet taushetsplikt og om det er et brukbart analytisk begrep. Som det er vist i det foregående, er det både juridisk og sosiologisk et heller upresist begrep med

varierende innhold. For fremtidig bruk av begrepet vil det derfor være nødvendig med en del presiseringer. En første ligger i en juridisk presisering av hvilke informasjonsstrømmer som skal sorteres ved hjelp av taushetspliktreglene, dvs. en påpeking av hvilke informasjoner som er «følsomme». I dag er det uklare regler for hvilke informasjoner som skal klassifiseres som følsomme, og behandlere og administrasjon løser de endeløse sorteringsproblemer ved å taushetsbelegge også likegyldige informasjoner. En annen presisering ligger i å definere nærmere hvem som skal være henholdsvis sender og mottaker av taushetspliktbelagt materiale. Regelverket sier en del om dette, men langt fra nok. En tredje presisering bør ta utgangspunkt i de begrunnelser som gis for å taushetsbelegge visse typer informasjon i forhold til andre og som gjør visse grupper til bedre forvaltere av taushetsplikten enn andre. Med slike presiseringer vil vi få inntak til de verdier som indirekte er nedfelt i taushetspliktbestemmelsene. Og det er kanskje her den største gevinst vil ligge, fordi arbeidet med eksplisitte begrunnelser vil tvinge oss til å ta grunnlaget for taushetspliktideologien opp til ny vurdering.

# Noter

1. Nils Christie, *Fangevoktere i konsentrasjonsleire. En sosiologisk undersøkelse av norske fangevoktere i «serberleirene» i Nord-Norge i 1942–43* (Oslo: 1972).
2. Else Øyen, «Rasjonering av trygdegoder. Ressurssvake grupper og trygdebyråkratiet», *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 19 (1978), s. 104–122.
3. Eliot Freidson, «The Futures of Professionalisation», i M. Stacey *et al.*, eds., *Health and the Division of Labor*, (London: Croom Helm, 1977), s. 14–38, og Ulf Torgersen, *Profesjons sosiologi*, (Oslo: Universitetsforlaget, 1972), kap. 8.
4. Freidson, *ibid.*
5. Definisjonen og utdypningen av karakteristika ved profesjonene er hentet fra Torgersen, *op.cit.*, kap. 1 og 2.
6. Nina Toren, «Semi-Professionalism and Social Work: A Theoretical Perspective», i Amitai Etzioni, *The Semi-Professions and Their Organization*, ed., (New York: The Free Press, 1969).
7. Toren, *ibid.* Norske sosionomer har på samme måte som leger og psykologer prøvd å få til en egen lov for offentlig godkjenning av sosionomer, men har hittil ikke lyktes. *Sosionomen*, 17 (1977), s. 734–755.
8. Torgersen, *op.cit.*, s. 37–42.
9. Else Øyen, *Sosialomsorgen og dens forvaltere, En sosialpolitisk undersøkelse* (Oslo: Universitetsforlaget, 1974 og 1978) kap. 10.
10. Torgersen, *op.cit.*, kap. 5.
11. Vilhelm Aubert, *Rettens sosiale funksjon* (Oslo: Universitetsforlaget, 1976), s. 53.
12. Yngvar Løchen, *Stol på egne krefter* (Oslo: Universitetsforlaget: 1976), s. 121–134.
13. Erving Goffman, *The Presentation of Self in Everyday Life* (Garden City: Doubleday & Co., 1959).
14. Michael Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon* (Chicago: University of Chicago Press, 1964).
15. Edward A. Shils, *The Torment of Secrecy* (New York: The Free Press, 1956).
16. Undersøkelser referert i Einar Kringlen, *Psykiatri* (Oslo: Universitetsforlaget, 1975). Nils Johan Lavik, *Ungdoms mentale helse* (Oslo: Universitetsforlaget, 1976) og Odd Steffen Dalgard, *Mental helse og sosiale livsforhold i Oslo med særlig vekt på hjemiljøets betydning* (Sosialdepartementets sammendragsserie, 3 (1979).
17. Jørgen S. Dich, *Den herskende klasse. En kritisk analyse av social udbytning og midlerne imod den* (Odense: Borgen, 1973).

18. Gerd Benneche, *Rettsikkerheten i barnevernet* (Oslo, Universitetsforlaget, 1967) og *I det andre huset* (Oslo: Gyldendal, 1977).
19. Else Øyen og Bente Holst Eriksen, «Et første utkast til en del sosiologiske problemstillinger angående kontrollkomisjonenes virksomhet innenfor Lov om psykisk helsevern», Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen, 1975.
20. *Legers og tannlegers rettigheter og plikter*, NOU 1976:1, s. 106–107.
21. Per Fugelli, «Fortrolig med et team?», kronikk i *Dagbladet*, 15. juni 1973.
22. Uttalelse fra Jens Daugaard, sitert i *Berlingske Tidende*, 24. juli 1978.
23. Se f.eks. *Sosionomen*, 9 (1975), m.v.
24. Else Øyen, «Hva er godt sosialt arbeid?», *Sosionomen* 11 (1974) og 13 (1974), s. 334–335, med henvisninger.
25. Ifølge universitetslektor Jan Waage, Pedagogisk seminar, Universitetet i Bergen. Se også Kari Kromann, «Taushetsplikten – beskyttelse av hvem?», *Sosionomen*, 15 (1978), s. 700–704.
26. Ritchie P. Lowry, «Toward a Sociology of Secrecy and Security Systems», *Social Problems*, 19 (1972) no. 4.
27. Iflg. *Dagbladet*, 13. oktober 1978.
28. Øyen, *Sosialomsorgen og dens forvaltere*, *op.cit.*, s. 225, 238 og 243–244.
29. Odd Raaum, *Myten om pressefrihet. Norsk mediepolitikk og tradisjoner i presse og kringkasting* (Oslo: Universitetsforlaget, 1978).
30. I sin analyse av pressens rolle er Gerd Benneche for såvidt enig i min fremstilling, men hun legger større vekt enn jeg på pressens oppgaver som forsvarer av samfunnets vanskeligstilte medborgere. At Benneche selv har vært sentral på dette felt er hevet over enhver tvil, men jeg er mer skeptisk til om dette kan sies å være et generelt trekk ved pressens virksomhet. Gerd Benneche, *Taushet. Vern eller maktmiddel?* (Oslo: Institutt for journalistikk, 1979). For en gjennomgang av «Cathrine-saken», se samme, s. 57–71.
31. Else Øyen. «Den 'nøytrale' observatørs rolle ved langvarig observasjon av små grupper», i Stein Ugelvik Larsen (red.), *Problemer i samfunnsvitenskapelig metode* (Oslo: Universitetsforlaget, 1976).
32. Ørjar Øyen, «Social Class, Conservatism, and Submission to Longitudinal Research: The Reaction to Project Metropolitan in Norway». Paper gitt ved den 6. Verdenskongress i sosiologi, Evian, 1966, og «Social Research and the Protection of Privacy», *Acta Sociologica*, vol. 19, 3 (1976), s. 249–262.
33. Shils, *op.cit.*
34. Rikstrygdeverket har for eksempel favorisert forskning utført av jurister og leger, mens statsvitere, sosiologer og psykologer som ingen representanter har innenfor denne administrasjon, har hatt vansker med å slippe til med sin forskning.
35. For en utdyping av dette spørsmål, se f.eks. følgende rapporter fra *Levekårsundersøkelsen*, NOU 1976:28, NOU 1977:44, og NOU 1978:3.
36. Øyen, «Rasjonering av trygdegoder etc.», *op.cit.*
37. Tom Bjørge Gundersen, *Den sosialpolitiske betydning av barnehageutbyggingen*, hovedfagsoppgave, INSS, Universitetet i Bergen, 1979.
38. Uttalelser innhentet fra professor Torstein Eckhoff, gjengitt i Bergens Arbeiderblad 2. nov. 1978 og 11. nov. 1978.
39. Gundersen, *op.cit.* og Ø. Øyen, «Social Class, etc.», *op.cit.*
40. Anders Bødelsen, «Hvorfor drikker du ikke?», Kronikk i *Politiken*, 14. juli 1978.

41. Kettil Bruun, m.fl., *Alcohol Control Policies in Public Health Perspective* (Forssa: Finland, 1975), s. 56, tabell 10.
42. Ungdomsdomstolen i New York slettet alle arkiver om ungdomskriminelle for at tidligere opplysninger ikke skulle bli belastende for de unges fremtid, også hvis de skulle møte for ungdomsdomstolen igjen. Opplysninger iflg. Lenard Edwards, Stanford, USA, forelesninger 1973.
43. Finn Carling, *Skapt i vårt bilde. Skisser om behandling og samfunn* (Oslo: Gyldendal, 1975).
44. Opplysninger iflg. overlege Ebbe Linnemann, Amtsygehuset i Gentofte, Danmark.
45. Loven om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v., av 4. febr. 1977.
46. Endringer i Forvaltningsloven av 27. mai 1977.
47. Else Øyen, *Sosialomsorgen og dens forvaltere, op.cit.*, kap. 10.
48. *Lokalsamfunnsutvikling i Norge etter 1960 og Langtidsprogrammet 1978-81, Vanskeligstiltes levekår*, to notater utarbeidet av Finansdepartementet, 5. august 1976.
49. Nils Christie, *Hvor tett et samfunn?* (Oslo: Universitetsforlaget, 1975).
50. I en annonse om forskningsmidler pr. 1. oktober 1978 prioriterer Sosialdepartementet analyser som viser hvordan lekmanns/selvhjelpsordninger kan supplere hjelpeapparatet.
51. Bernhard Badura, «Some Structural Problems of Social Security and Possibilities for Their Solution», Stensil, Universität Konstanz, Juni 1978.