



Personvern i Navs digitale saksbehandling.

Digital praksis i arbeids- og velferdsforvaltningen

i lys av regelverk om taushetsplikt, personvern og informasjonsforvaltning.

Juridisk utredning v/:

Julia Köhler-Olsen, førsteamanuensis/cand.jur. OsloMet – storbyuniversitetet.

Aina A. Kane, førstelektor/cand.jur. UiT Norges arktiske universitet.

.....	0
Del I – Innledende kapitler.....	1
1. Innledning.....	1
1.1 Betenkningens formål.....	1
1.2 Presentasjon av lover som er relevante for arbeids- og velferdsforvaltningens behandling av personopplysninger.	6
1.3. Digitale saksbehandlings- og arkivsystemer	6
1.4 Begrepsavklaringer	9
2. Metodiske valg i betenkningen	11
3. Offentlig forvaltnings alminnelige taushetsplikt.....	13
3.1 Forvaltningsmessig taushetsplikt.....	13
3.2 Særlige bestemmelser for arbeids- og velferdsforvaltningen	16
Del II – Deling av opplysninger i det lokale Nav-kontoret.....	17
4. Om det lokale Nav-kontoret.....	17
5. Unntak fra taushetspliktregler i et Nav-kontor	18
5.1 Innledning.....	18
5.2 Tilgang til taushetspliktbelagte opplysninger i et Nav-kontor	19
5.3 Tilgang «i den utstrekning som trengs»	23
5.3.1 Nødvendighetskravet	23
5.3.2 Tildelte roller for tilgang til taushetsbelagte opplysninger	24
5.4 Oppsummering	27
6. Taushetsbelagte opplysninger innenfor et felles Nav-kontor/i Arbeids- og velferdsforvaltningen	29
Del III – Utlevering av opplysninger fra arbeids- og velferdsforvaltningen til andre offentlig organer, organisasjoner og institusjoner.....	30
7. Innledning.....	30

8. Opplysninger utlevert fra kommunal sosialtjeneste til Kontaktsenter	31
9. Opplysninger utlevert fra Arbeids- og velferdsetaten via mittnav.no	33
10. Rettslig grunnlag for å utlevere taushetsbelagte opplysninger til andre forvaltningsorganer	35
10.1. Innledning.....	35
10.2. Opplysningsrett etter sosialtjenesteloven	36
10.3. Opplysningsrett der det er nødvendig i den enkelte sak under Arbeids- og velferdsetaten.....	40
10.3.1 Nav-loven § 7 andre til femte ledd	40
10.3.2 Nav-loven § 8.....	43
10.3.3 Folketrygdloven § 21-4 b, §§ 25-9 og 25-11 annet ledd.....	45
10.4 Opplysningsplikt til barneverntjenesten	46
10.5 Fortløpende utlevering av taushetsbelagte opplysninger under Arbeids- og velferdsetaten.....	47
11. Oppsummering av Del III	49
Del IV – Innhenting av opplysninger til arbeids- og velferdsforvaltningen fra andre organer, organisasjoner og institusjoner	50
12. Innledning.....	50
13. Innhenting av opplysninger etter sosialtjenesteloven.....	51
14. Rettslig grunnlag for å innhente opplysninger fra andre forvaltningsorganer i Arbeids- og velferdsetaten	53
14.1 Innledning.....	53
14.2 Samtykke til innhenting av opplysninger	55
14.3 Folketrygdloven kapittel 21.....	55
14.3.1 Opplysningsplikt etter pålegg	56
14.3.2 Bistandsplikt	58

14.3.3 Krav til innhenting av opplysninger	58
14.4. Arbeidsmarkedsloven	59
14.5. Barnetrygdloven og kontantstøtteloven.....	59
14.6. Opplysninger registrert i Folkeregisteret	61
14.7 Opplysninger registrert i arbeidsgiver- og arbeidstakerregister	64
15. Oppsummering av Del IV	65
Del V Avsluttende bemerkninger	67
16. Sammenheng eller motstrid i taushetspliktbestemmelsene	67
17. Overordnede vurderinger om avveining mellom personvern hensyn og effektiv saksbehandling gjennom bruk av databehandlingsystem	69
17.1. Sakstyper og effektiv, digital arbeids- og velferdsforvaltning	69
17.2 Avslutning	73

Del I – Innledende kapitler

1. Innledning

1.1 Betenkningens formål

Taushetspliktbestemmelser er en del av omfattende rettslig regulering som skal ivareta den enkeltes *personvern*. Personvern er ikke et entydig rettslig definert begrep.¹ I NOU 2009:1, *Individ og integritet – Personvern i det digitale samfunnet*, definerer personvernkommissjonen begrepet «personvern» til å dreie seg om ivaretagelse av personlig integritet, herunder den enkeltes mulighet for privatliv, selvbestemmelse (autonomi) og selvutfoldelse.² Personvernkommissjonen lanserte videre begrepet *personopplysningsvern* som omhandler regler og standarder for behandling av personopplysninger som har ivaretagelse av personvern som hovedmål.³ Formålet med reglene er å sikre enkeltindivider oversikt og kontroll over behandling av opplysninger om dem selv. Det er unntaksvis at enkeltpersoner ikke skal kunne bestemme selv hva andre skal få vite om hennes eller hans personlige forhold.⁴

Personopplysningsvernet er regulert generelt i personopplysningsloven⁵ og i ulike bestemmelser om taushetsplikt i forvaltningsloven⁶ og andre lover.⁷ I denne utredningen redegjøres og drøftes personopplysningsvernet i bestemmelser om taushetsplikt relevant for arbeids- og velferdsforvaltningen. Det avgrenses dermed mot det generelle personopplysningsvernet som følger av personopplysningsloven.⁸

¹ Wessel-Aas, J. og Ødegaard, M. (2018) *Personvern – Publisering og behandling av personopplysninger*, Oslo: Gyldendal, s. 26.

² NOU 2009:1 Individ og integritet – Personvern i det digitale samfunnet, pkt. 4.1.5

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger.

⁶ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker

⁷ Også lov 20. juni 2014 om helseregistre og behandling av helseopplysninger (helseregisterloven) og lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) regulerer behandling av personopplysninger.

⁸ Personopplysningsloven inkorporerer EUs generelle personvernforordning eller bare GDPR (General Data Protection Regulation), jf. § 1.

Arbeids- og velferdsforvaltningens lokale Nav-kontorer har ansvar for og forvalter arbeidsmarkedsloven⁹, folketrygdloven¹⁰ og sosialtjenesteloven,¹¹ samt andre lover som forvaltes av arbeids- og velferdsforvaltningen, jf. Nav-loven¹² §§ 1, 2 og 4. Gjennom sitt ansvar for veiledning, saksbehandling og avgjørelser overfor enkeltpersoner innenfor disse områdene, får Nav-ansatte tilgang til omfattende informasjon som i stor grad innebærer sensitive opplysninger om personenes helsemessige, økonomiske, familiære og sosiale forhold. For eksempel er søkere av tjenester og ytelser i Nav forpliktet til å selv inngi og gi Nav tilgang til å innhente slike opplysninger om sin helse, økonomi og familieforhold, dersom det er nødvendig for at Nav skal kunne vurdere hvorvidt søkeren oppfyller de ulike kriterier for en ytelse. Rimelighetshensyn tilsier at når private personer er forpliktet til å inngi opplysninger, eller de må gjøre det for å kunne ivareta sine interesser, at de skal være beskyttet gjennom taushetspliktsregler.¹³

I Stortingsmeldingen *Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*¹⁴ (Meld. St. 27 (2015-2016), s.11) fremgår at «En brukerrettet og effektiv offentlig forvaltning» er et hovedmål for digitalisering av offentlige tjenester. Angående digitalisering av offentlig sektor presiseres at «brukernes behov skal være det sentrale utgangspunktet ved digitalisering av offentlig sektor», og det presiseres at begrepet «bruker» her omfatter «innbyggere, ansatte, offentlige og private virksomheter, samt frivillig sektor».¹⁵ Et annet formål som påpekes i stortingsmeldingen er at informasjon til forvaltningen skal leveres kun én gang, og at forvaltningen ikke på nytt skal be om informasjon som brukeren allerede har gitt eller som forvaltningen har innhentet fra andre kilder.¹⁶ Med tanke på brukere av arbeids- og velferdsforvaltningen fremstår det som hensiktsmessig at opplysninger som er gitt tidligere til arbeids- og velferdsforvaltningen eller andre forvaltningsorganer skal kunne gjenbrukes i en senere sak. Prinsippet om å måtte gi opplysninger «kun én gang» og at disse så kan gjenbrukes i senere saksbehandling, finner man igjen blant annet i arbeids- og

⁹ Lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven)

¹⁰ Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)

¹¹ Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven).

¹² Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [Nav-loven].

¹³ Eckhoff, T. og Smith, E. (2018). Forvaltningsrett. 11. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

¹⁴ Meld. St. 27 (2015–2016). Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet. Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 15. april 2016, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg).

¹⁵ Ibid, s. 38.

¹⁶ Ibid, s. 43.

velferdsetatens adgang til å hente opplysninger fra registrert i folkeregisteret med hjemmel i Nav-loven § 7a, se nedenfor avsnitt 14.6. Mot prinsippet om at tidligere gitte opplysninger kan gjenbrukes, taler hensyn til personvern. Opplysninger som er gitt tidligere til arbeids- og velferdsforvaltningen eller andre offentlige organer eller etater, vil kunne gi grunnlag for avgjørelser som brukeren mener er feilaktige fordi opplysningene er blitt gjenbrukt på feile premisser. Sistnevnte hensyn er vernet i EU-forordningen 2016/679 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger inkorporert i norsk rett gjennom personopplysningsloven. EU-forordningens artikkel 5 bokstav b sier at personopplysninger skal samles inn for «spesifikke, uttrykkelig angitt og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene». Bestemmelsen gir uttrykk for ett av seks prinsipper for behandling av personopplysninger omtalt som «formålsbegrensning».¹⁷ Personvernforordningen åpner for at lovgiver kan lovfeste behandlingsgrunnlag for gjenbruk av opplysninger der det er nødvendig for å få utøvd pålagt offentlig myndighet eller fordi det er nødvendig for å ivareta en berettiget interesse som veier tyngre enn hensynet til den enkeltes personvern.¹⁸ Det er dermed lovgiverens ansvar til å vurdere hvorvidt det er nødvendig og/eller forholdsmessig at personopplysninger skal kunne brukes igjen etter at disse en gang er registrert. Effektivitetshensyn og at opplysningene ikke er særlig sensitive vil kunne tale for gjenbruk. Wessel og Ødegaard påpeker imidlertid at til tross for lovgiverens adgang til å foreta slike avveininger, må den behandlingsansvarlige sørge for at behandlingen av personopplysningene ikke er i strid med prinsippet om formålsbegrensningen (og andre prinsipper) uavhengig av lovgiverens vurderinger.¹⁹

I Stortingsmeldingen presiseres at digitale tjenester må ivareta personvern:

«Personvern og informasjonssikkerhet skal være en integrert del av utviklingen og bruken av IKT. Den enkelte innbygger skal i størst mulig grad ha råderett over egne personopplysninger. Behandling av personopplysninger skal baseres på gode forholdsmessighetsvurderinger med utgangspunkt

¹⁷ Wessel-Aas, J. og Ødegaard, M. (2018) *Personvern – Publisering og behandling av personopplysninger*, Oslo: Gyldendal, s. 128.

¹⁸ Ibid. s. 134

¹⁹ Ibid. s. 129.

i behandlingsformålet.»²⁰

Nav-direktør Sigrun Vågeng uttalte i mars 2018 at målet om at «digital samhandling skal være hovedregelen for kontakt mellom bruker og forvaltning», utgjør en stor utfordring for Nav, fordi «vi forvalter 60 ulike ytelser, vi har over 300 ulike IT-systemer og vi har 127 millioner henvendelser hvert år. Det er mye som skal endres før vi har løsninger som fungerer godt for alle.»²¹ Samtidig uttalte hun at digitalisering som utviklingsprosjekt «handler om å forenkle og effektivisere hverdagen til brukerne».²² Effektivisering av Navs bistand til sine brukere er et viktig ledd i å sikre brukeres rettigheter med tanke på de tjenester og ytelser som forvaltes av Nav, samtidig som brukernes personvernrettigheter skal sikres.

Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon 1950 artikkel 8 stadfester den enkeltes «rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse», og at eventuelt inngrep i denne retten fra myndighetene skal være lovhjemlet og nødvendig. Norges Grunnlov nedfeller i sin § 100 5. ledd hovedregelen om offentlighetens rett til innsyn i myndighetenes saker og saksgang. Innsynsretten kan begrenses gjennom lovgivning, ut fra personvern hensyn. Myndighetenes forvaltning av de opplysninger de innehar om enkeltpersoner reguleres som nevnt generelt i forvaltningsloven, men med særregler i ulike andre lover som forvaltes av arbeids- og velferdsforvaltningen.

Det er tre hovedhensyn som taler for en streng taushetsplikt i forvaltningen. Juridisk litteratur fremhever for det første *personvern hensyn* som handler om verdien av å beskytte ens privatliv. For det andre er *tillitsforhold* en forutsetning for gode tjenester fra forvaltningen, samt for det tredje taler det skjeve *maktforholdet* som foreligger mellom forvaltningsorganer og enkeltpersoner for en streng taushetsplikt. Samtidig fremheves tre hovedhensyn som taler for en mer åpen kommunikasjon; for det første *kunnskap og forståelse*, ved at borgerne kan få innsikt i forvaltningens arbeid og i eksempelvis helse- eller sosialrelaterte problemer, for det

²⁰ Meld. St. 27 (2015–2016). Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet. Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 15. april 2016, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg). s.12

²¹ <https://memu.no/innspill/nav-leder-an-i-offentlig-digitalisering/>

²² Ibid.

andre *samarbeid* mellom fagpersoner og forvaltningsorganer, samt for det tredje å motvirke at taushetsplikt kan bli brukt som *maktmiddel* ved at tjenesteytere holder tilbake informasjon for å beskytte egne interesser.²³ Borgernes tillit til at offentlige velferdstjenester overholder taushetsregler omtales som en «forutsetning for hele velferdsstatens fungering».²⁴

Navs veiledere og ledere representerer et mangfold av fag- og erfaringsbakgrunner, og en kan ikke legge til grunn at samtlige ansatte innehar en felles forståelse av taushetspliktens handlingsrom gjennom begrensninger og muligheter for informasjonsutveksling.²⁵ Ved å ta utgangspunkt i hensynene til både personvern, tillitsforhold mellom borgerne og forvaltningen, best mulig kunnskap og forståelse hos borgeren angående forvaltningens arbeid og ansvarsområder, samt hensiktsmessig tverretattlig og tverrfaglig samarbeid, har denne betenkningen formål om fremstille og drøfte rammer, innhold og begrensninger i arbeids- og velferdsforvaltningens taushetsplikt.

De fire hovedproblemstillinger som skal drøftes er:

1. Hvilke rettslige krav stilles til utlevering og innhenting av taushetsbelagte opplysninger digitalt internt i et Nav-kontor?
2. Hvilke rettslige krav stilles til digital utlevering av taushetsbelagte opplysninger fra Arbeids- og velferdsetaten og kommunale sosiale tjenestene til samarbeidsorganer/-partnere?
3. Hvilke rettslige krav stilles til digital innhenting av taushetsbelagte opplysninger av Arbeids- og velferdsetaten og kommunale sosiale tjenestene fra samarbeidsorganer/-partnere?
4. I hvilken grad virker de ulike bestemmelsene sammen, og står bestemmelsene i direkte eller indirekte motstrid når det gjelder den digitale utlevering og innhenting av taushetsbelagte opplysninger?

²³ Kjelland, M. (2017). Taushetsplikt og opplysningsplikt. I: Kjønstad, A., Syse, A. og Kjelland, M. (2017). *Velferdsrett II. Barneverns- og sosialrett*. 5. utg. Oslo: Gyldendal Juridisk, s.158-160.

²⁴ Stang, E.G., Aamodt, H.A, Sverdrup, S., Kristofersen, B. og Winsvold, A. (2013). Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt: Regelkunnskap og praksis. Nova-rapport 3/2013, s. 43.

²⁵<https://www.Nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Sok+jobb+i+NAV/NAV+som+arbeidsgiver/Arbeidsomrader+i+NAV>
<https://www.Nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Sok+jobb+i+NAV/NAV+som+arbeidsgiver/utdanning-og-profesjoner-i-Nav>

1.2 Presentasjon av lover som er relevante for arbeids- og velferdsforvaltningens behandling av personopplysninger.

Arbeids- og velferdsforvaltningen utgjør et partnerskap mellom stat og kommune, og omfatter flere forvaltningsorganer (se nærmere om Nav-kontoret som rettslig konstruksjon under kapittel 4). Arbeids- og velferdsforvaltningen forvalter et stort antall tjenester og ytelser, og disse er spredt på ulike lover. Vi presenterer her summarisk hvilke lover som er relevante for arbeids- og velferdsforvaltningens behandling av personopplysninger:

- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)
- Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)
- Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)
- Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)
- Lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsløven)
- Lov 9. desember 2012 nr. 88 om folkeregistrering (folkeregisterloven)
- Lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova)
- Lov 26. juni 1998 nr. 41 om kontantstøtte til småbarnsforeldre (kontantstøtteloven)
- Lov 8. mars 2002 nr. 4 om barnetrygd (barnetrygdloven)

Vi vil i det videre omtale lovene kun ved tittel. Som nevnt innledningsvis drøfter utredningen ikke regelverk om forvaltning av personopplysninger etter personopplysningsloven med inkorporert GDPR.

1.3. Digitale saksbehandlings- og arkivsystemer

Arbeids- og velferdsforvaltningen anvender ulike digitale systemer for saksbehandlings- og arkivering av opplysninger om sine brukere. Vi skal i det følgende gi en oversikt over digitale saksbehandlingsløsninger og papirbasert saksbehandling i et Nav-kontor. Vurdering av disse ulike løsningene opp mot taushetspliktregler vil bli tatt opp nedenfor under kapittel 5.

Et Nav-kontor kan velge å bruke et felles journalføringssystem (**Arena**) i sin saksbehandling av saker tilknyttet de lover som Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for og for saker etter sosialtjenesteloven. Alle ansatte i Arbeids- og velferdsetaten og i det enkelte Nav-kontoret har tilgang til Arena. Når en ansatt i et Nav-kontor legger inn taushetsbelagte opplysninger om en bruker som ansatte utenfor det lokale Nav-kontoret ikke skal ha tilgang til, i Arena, må han/hun krysse av i en boks omtalt som «kontorsperre». Avkrysningen sikrer at opplysninger hentet inn etter sosialtjenesteloven ikke er tilgjengelig for ansatte i Arbeids- og velferdsetaten utenfor det lokale Nav-kontoret.

Et felles Nav-kontor har også tilgang til **Gosys**, som er et digitalt arkivsystem. I arkivsystemet arkiveres kun dokumenter og opplysninger som er innhentet i forbindelse med saker etter lover som Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for. Dokumentene som blir innhentet i forbindelse med saksbehandlingen sendes med ordinær postvei til en ekstern tjenesteleverandør i Oslo for skanning. Tjenesteleverandøren skanner inn alle dokumenter i Gosys.

Dokumenter og opplysninger om personer som innhentes i forbindelse med saker etter sosialtjenesteloven arkiveres ikke i Gosys, men i et digitalt fagsystem innkjøpt av kommunen. Det forutsetter imidlertid at kommunen har kjøpt et digitalt fagsystem som inkluderer en arkiveringsløsning. Dersom kommunen har et slikt digitalt arkiv, skal alle dokumenter skannes inn i dette og behandles elektronisk. De kommuner som ikke har kjøpt inn en digital arkivløsning, operer med et kommunalt papirarkiv.

Når en person registrerer seg som arbeidssøkende på nettsiden mittnav.no, har vedkommende rett til å få sitt bistandsbehov vurdert dersom hun eller han ønsker det eller trenger bistand for å komme i arbeid, jf. Nav-loven § 14 a. Dersom det er fastslått i et enkeltvedtak at brukeren har et bistandsbehov, har vedkommende rett til å utarbeide en konkret plan for hvordan hun eller han skal komme i arbeid. Planen omtales som aktivitetsplan. Oppfølgingen og veiledningen i henhold til denne aktivitetsplanen skjer for veilederne på Nav-kontoret i det digitale oppfølgings- og saksbehandlingssystemet **Modia**. Modia skal på sikt erstatte både Arena og Gosys.

I aktivitetsplanen på mittnav.no kan brukeren legge inn forslag for aktivitet/er. Dette forslaget kan brukeren så legge under fanen «planlegger», deretter under fanen «gjennomfører», og til

slutt enten «fullført» eller «avbrutt». Brukeren og veilederen ser den samme informasjonen. Brukeren har imidlertid kun mulighet til å bruke de nevnte fanene, og til å gå i dialog med sin veileder på mittnav.no. Veilederen har i tillegg tilgang til flere funksjoner, som å innkalle brukeren til møter med Nav, avtale med brukeren om å søke bestemte jobber og til å skrive og lagre møtereferatet.

Veilederen og bruker kan samtale gjennom en meldingsfunksjon i Modia, og disse samtalene lagres automatisk. Når veilederen utformer referater fra muntlige samtaler, kan disse skrives direkte inn i Modia, og blir da automatisk lagret. Dermed er Modia et journalføringssystem som for tiden eksisterer ved siden av Arena. De veilederne vi har snakket med foretrekker imidlertid fortsatt å skrive sine faglige vurderinger i saker inn i Arena. Brukeren har ikke umiddelbart innsyn i Arena, i motsetning til Modia. Brukeren må be om innsyn i sin journal i Arena, mens det altså i Modia er full transparens. De veilederne vi har snakket med opplever Modia som hensiktsmessig i deres oppfølgingsarbeid, fordi systemet gir en tydelig retning.

Tilgang til Modia avhenger av tjenstlig behov, det vil si at de ansatte i Arbeids- og velferdsetaten vil ha tilgang til Modia dersom de har behov for det. Et eksempel vi er gitt på en ansatt som ikke har tilgang til Modia, er den personen som har ansvar for at alle Nav-kontorer i et fylket får med seg de nye endringene i Modia og de digitale løsningene som innføres. Til tross for dette ansvaret, er vedkommende ikke gitt tilgang på Modia og informasjon om brukere nettopp fordi vedkommende ikke har tjenstlig behov for den informasjonen for å utøve sitt arbeid. Ansatte i Arbeids- og velferdsforvaltningen – altså det felles Nav-kontoret - har tilgang til opplysninger som står på brukerens side i Modia i den utstrekning de jobber med brukeropfølging. Det er altså den rollen du er satt til å fylle som avgjør hva du har tilgang til av taushetsbelagte opplysninger.

Som nevnt kan arkivsystemet for saker etter sosialtjenesteloven være papirbasert. Det avhenger av om kommunen har kjøpt inn digital arkivløsning eller ikke. Dokumenter fra andre enn leger leveres i papirform til Nav. Slike sendes gjennom ordinær postgang til en skanningsløsning hos eksternt tjenesteleverandør i Oslo. Dette kan gjelde enten dokumenter med opplysninger om brukeren hentet inn fra eksterne samarbeidspartnere eller dokumenter med opplysninger fra brukeren selv. Dokumenter fra andre samarbeidspartnere enn leger

sendes gjennom vanlig postgang til Nav. Også samtykkeskjemaer som brukeren undertegner sendes til Oslo for innskanning i Gosys.

Til tross for de digitale journalføringssystemene Arena og Modia, og digitale fagsystemer som for eksempel Socio for saker etter sosialtjenesteloven, samt digitale arkivsystemer som Gosys, er bruk av papirdokumenter etter vårt inntrykk fortsatt utbredt i utveksling av taushetsbelagte opplysninger mellom Navs samarbeidspartnere, og også mellom Nav og brukeren.

1.4 Begrepsavklaringer

I denne betenkningen anvender vi betegnelsen *Nav* (i motsetning til NAV), ut fra Språkrådets uttalelse om at «Arbeids- og velferdsetaten understreker selv at Nav er et egennavn, og ikke forkortelse for noe annet. Derfor er det korrekt å skrive Nav og la bare forbokstaven i navnet være stor.»²⁶

Når vi i betenkningen anvender begrepet «*Nav-kontor*» så peker det på den lokale arbeids- og velferdsforvaltningen som resultat av Nav-reformens introduksjon av et partnerskap mellom arbeids- og velferdsetaten som forvaltere av arbeidsmarkeds-, trygde- og pensjonspolitikken og kommunen som forvaltere av sosiale tjenester, jf. Nav-loven §§ 4 første ledd og 13 første og andre ledd. Også andre kommunale tjenester kan inngå i det lokale Nav-kontoret, jfr. § 13 andre ledd, eksempelvis kommunale helse- og omsorgstjenester, barneverntjenester og flyktingetjenester. Partnerskapet innebærer ikke at tjenestene som går inn i Nav-kontoret utgjør ett felles forvaltningsorgan (se nærmere behandlet under kapittel 4), og hver tjeneste har egne taushetspliktsregler i sine særlover.²⁷

«*Forvaltningsorgan*» defineres i forvaltningsloven § 1 som «et hvert organ for stat eller kommune».

²⁶ <http://www.korrekturavdelingen.no/egennavn-hodebry.htm>

²⁷ Se sosialtjenesteloven § 44, Lov om barneverntjenester (barnevernloven) 17. juli 1992 nr. 100, § 6-7, Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (helse- og omsorgstjenesteloven) 24. juni 2011 nr. 30 § 2-1 jfr Lov om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven) 2. juli 1999 nr. 64 §§ 21 flg.

Andre begreper som er relevante i denne sammenhengen er begrepene «*offentlig tjenestemann*» og «*part*». En offentlig tjenestemann defineres som «en embedsmann eller annen som er ansatt i statens eller en kommunes tjeneste», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav d, mens en «part» defineres som en «person som en avgjørelse retter seg mot eller saken ellers direkte gjelder», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e.

Med tanke på arbeids- og velferdsforvaltningens innhenting og utlevering av ellers taushetsbelagte opplysninger, er også begrepene «*skriftlig*» og «*nedtegning, nedskrivning og protokollering*» relevante å avklare. «Skriftlig» omfatter «også elektronisk melding når informasjonen i denne er tilgjengelig også for ettertiden», mens «nedtegning, nedskrivning og protokollering» også omfatter «elektronisk nedtegning når dette oppfyller hensynene bak nedtegningen i like stor grad som nedtegning på papir», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav g og h.

Da forvaltningsorganers taushetsplikt har som formål å sikre personvern, vil man i denne utredning bruke begrepene «*opplysninger om en person*»/«*personopplysninger*» for å fremheve at taushetsplikten omfatter personlige forhold, altså «opplysninger som knytter seg til en bestemt person, gjerne på en måte som karakteriserer vedkommende eller berører vedkommendes identitet og som man vanligvis ønsker å holde for seg selv».²⁸ Dette i motsetning til det mer generelle begrepet «informasjon». Videre, i stedet for mer generelle begreper som «informasjonsdeling/-utveksling», vil man her bruke begrepene «utlevering/innhenting av opplysninger om person/personopplysninger». Dette begrunnes med at begrepene «informasjonsdeling/-utveksling» kan gi skinn av likeverdig posisjon mellom Nav-kontoret og deres brukere, og slik tilsløre det reelle makt-/avmaktsforholdet. Navs brukere er ofte i en sårbar og avhengig posisjon overfor Nav grunnet helsemessige og/eller sosiale problemer, og kan derfor oppfatte at de må samtykke til «informasjonsdeling» for å kunne få rettmessig bistand.

Vi har videre valgt å anvende betegnelsen «*bruker*» for personer som er i kontakt med og/eller søker eller mottar bistand fra arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette begrunnes med at vi finner det hensiktsmessig å harmonisere de ulike begreper ulike lover anvender om

²⁸ Graver, H.P. (2015). Alminnelig forvaltningsrett. 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget, s. 328.

personer som er i kontakt med arbeids- og velferdsforvaltningen for å få informasjon, for å søke om bistand gjennom råd og veiledning, tjenester, tiltak og ytelser, som har søknader under behandling, og som får oppfølging mens de har ulike bistandsformer. I sosialtjenesteloven § 20 anvendes begrepene «mottakeren» og «stønadsmottakeren om en person som får innvilget økonomisk bistand (§§ 20 og 20a), mens lovens §§ 42 og 43 anvender betegnelsen «tjenestemottakeren» angående retten til informasjon og medvirkning. Folketrygdloven anvender betegnelsen «medlem» i § 2-1, men også «stønadstakeren» i folketrygdloven § 21-4 om innhenting av opplysninger og uttalelser eller «stønadsmottakeren» i folketrygdloven § 21-4 a om innhenting av opplysninger fra tredjemann – stedlig kontroll.

I Nav-loven anvendes betegnelsen «bruker», men loven angir ingen legaldefinisjon for betegnelsen. Derimot defineres en «bruker» i pasient- og brukerrettighetsloven²⁹ § 1-3, som «en person som anmoder om eller mottar» kommunale omsorgstjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven.

Gjennom analogisk anvendelse av definisjonen «bruker», legger vi til grunn at en bruker i denne betenkningens sammenheng er en person som anmoder om eller som mottar tjenester og/eller ytelser som forvaltes av arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette omfatter både personer som henvender seg (jfr. Nav-loven § 14a), personer som søker en tjeneste/ytelse, og personer som mottar tjenester/ytelser. Vi legger videre til grunn at personer som det er aktuelt for arbeids- og velferdsforvaltningen å innhente eller utlevere opplysninger om inngår i alle disse nivåer, så vi velger å anvende begrepet «bruker» i betenkningen.

2. Metodiske valg i betenkningen

Arbeids- og velferdsforvaltningens taushetsbestemmelser, herunder taushetsplikstens rammer, innhold og begrensninger, fremstilles ved hjelp av rettsdogmatisk metode, som innebærer å fastlegge gjeldende rett på et område, det vil si hvilke regler som gjelder på området og

²⁹ Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven).

hvilket innhold de har.³⁰ Formålet i metoden er å «systematisere og beskrive de rettsreglene som gjelder på et bestemt samfunnsområde på et gitt tidspunkt».³¹

Grunnloven § 113 slår fast at «Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov», derfor vil lovtekster være den øverste rettskilde for å fremstille gjeldende rett om arbeids- og velferdsforvaltningens taushetsbestemmelser. For å fastlegge taushetsbestemmelsenes formål, innhold og begrensninger må lovtekster tolkes opp mot andre rettskilder. De rettskilder som vil tas i bruk ut over lovbestemmelser er lovforarbeider, rettspraksis (høyesterettsavgjørelser), forvaltningspraksis (rundskriv, veiledere og andre offentlige dokumenter), samt juridisk litteratur.

Arbeids- og velferdsforvaltningen, som et partnerskap mellom statlige og kommunale tjenester, reguleres av både felles lovgivning (f.eks. forvaltningsloven og Nav-loven), og adskilt lovgivning tilpasset de ulike tjenester og ytelser som forvaltes av instansen. Regler om taushetspliktens begrensninger fremgår således av blant andre forvaltningsloven, Nav-loven, folketrygdloven og sosialtjenesteloven, samt andre særlover. Ut fra betenkningens ulike formål vil det derfor også bli nødvendig å harmonisere ulike regler, det vil si å se regler i sammenheng med andre, og tilpasse dem til hverandre.³² Dersom ulike lovbestemmelser på samme område gir et ulikt resultat, må motstriden løses gjennom prinsipper om prioritet. Regler av høyere rang (f.eks. Grunnloven) skal gå foran regler av lavere rang (f.eks. Nav-loven), særlover (f.eks. sosialtjenesteloven) skal gå foran generell lov (f.eks. forvaltningsloven), og nyere lover skal gå foran eldre lover.³³

For å få et innblikk i hvordan arbeids- og velferdsforvaltningen håndterer innhenting og utlevering av opplysninger om person i sitt saksbehandlings- og oppfølgingsarbeid, har vi innhentet informasjon fra ansatte og ledere ved et Nav-kontor i Sør-Norge. Informasjonen er innhentet gjennom et todagers feltarbeid som omfattet observasjoner av ulike saksbehandlingsprosesser og drøftingsmøter, demonstrasjoner av ulike digitale saksbehandlingsprogrammer, og samtaler og intervjuer basert på temaer og spørsmål vi hadde

³⁰ Eckhoff, T. og Helgesen, J.E. (2001). Rettskildelære. 5. utg. ved Jan E. Helgesen. Oslo: Universitetsforlaget, s. 15. Bernt, J.F. og Doublet, D.R (1998). Vitenskapsfilosofi for jurister – en innføring. Bergen: Fagbokforlaget. s. 13.

³¹ Kjønstad, A., Syse, A. og Kjelland, M. (2017). Velferdsrett I - Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang. 6. utg. Oslo: Gyldendal Juridisk, s. 76.

³² Eckhoff og Smith, 2018, s. 333.

³³ Ibid, s. 348.

utformet i forkant. Vi har også hatt anledning til å stille skriftlige spørsmål over epost, og slik fått supplerende beskrivelser, eksempler og annen informasjon. For å få innsikt i saksbehandling etter innføring av digital saksbehandling i saker etter sosialtjenesteloven, har vi også hatt ett møte med veiledere ved et Nav-kontor som har tatt i bruk det digitale saksbehandlingssystemet Digisos. Ut fra dette har vi et datamateriale bestående av et innblikk i ulike digitale saksbehandlings- og arkiveringssystemer, og informasjon innhentet fra ansatte om fremgangsmåten:

- når saksbehandlere i arbeids- og velferdsforvaltningen ber om opplysninger om person fra andre instanser.
- når andre forvaltningsorganer ber om opplysninger om person fra arbeids- og velferdsforvaltningen.

3. Offentlig forvaltnings alminnelige taushetsplikt

3.1 Forvaltningsmessig taushetsplikt

Forvaltningsloven ble tilføyd taushetsregler gjennom lovvedtak fra 1977. I lovens forarbeider fremgår at daværende Sosialdepartement satte ned et utvalg for å «utrede spørsmålet om taushetsplikt og opplysningsplikt i den sosiale forvaltning og i skoleforvaltningen», og at spørsmål rundt taushetsplikt «burde utredes med sikte på å finne fram til regler eller prinsipper for forvaltningen i sin helhet».³⁴

Arbeids- og velferdsforvaltningen består av ulike «organer for stat eller kommune», jf. Nav-loven § 2. Disse ulike organene er bundet av forvaltningsloven, jfr. lovens § 1, og deres innhenting og deling av informasjon reguleres av lovens §§ 13 flg. Dette omtales som «ordinær forvaltningsmessig taushetsplikt».³⁵ I følge lovens § 13 f gjelder forvaltningslovens taushetsregler «som utfyllende regler» for personell som har taushetsplikt etter annen lovbestemmelse. I de ulike lover som forvaltes av arbeids- og velferdsforvaltningen, legges i

³⁴ Ot.prp.nr 3 (1976-77) s. 11.

³⁵ Kjelland, 2017, s.162.

all hovedsak til grunn at forvaltningslovens hovedregler om taushetsplikt skal gjelde, dog med de unntak som eventuelt fremgår av de ulike lovene.

Hovedbestemmelsen for arbeids- og velferdsforvaltningens taushetsplikt om sine brukeres opplysninger er forvaltningsloven § 13 første ledd bokstav a, som lyder:

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

1) noens personlige forhold [..]

«**Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan**» defineres i lovforarbeidene som å omfatte «både embetsmenn og ansatte tjenestemenn – herunder helt underordnet personale – og ombuds- eller tillitsmenn samt sakkyndige og andre som får enkeltstående oppdrag». ³⁶ Taushetsplikten er derfor pålagt personer, og ikke etater og forvaltningsorganer, og omfatter altså ikke bare personer som er ansatt, men også vikarer og oppdragstakere. ³⁷

«**plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til**» innebærer etter sin ordlyd å holde informasjon for seg selv. Ordlyden tilsier imidlertid også en mer utvidet fortolkning; plikten til å hindre at opplysninger kommer videre, kommer i tillegg til plikten å selv tie. Taushetsbelagte opplysninger i saksdokumenter, i papirer eller på dataskjermer, skal sikres for innsyn fra uvedkommende. Plikten ligger derfor både på den som selv har lagt fram dokumentene eller åpnet dataskjermen, og eventuelle kolleger som ser at opplysningene ligger tilgjengelig for andre.

«**det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om**» omfatter etter sin ordlyd opplysninger som er tilflytt en person både gjennom sin stilling eller et oppdrag, og mer tilfeldig gjennom eksempelvis å se det i arkiver eller få det på annen måte innen forvaltningen. I lovforarbeidene ³⁸ presiseres taushetsplikten gjelder uansett hvordan

³⁶ Ot.prp. nr. 3, 1976-77, s.36.

³⁷ Graver, 2015, s. 337.

³⁸ Ot.prp. nr. 3 (1976-77), s. 36.

opplysningene har kommet til personen. I en domsavgjørelse fra Høyesterett fremgår at profesjonsbestemt taushetsplikt også gjelder på fritiden, dersom opplysningene «mottas i egenskap av å være profesjonell tjenesteutøver».³⁹

«**personlige forhold**» innebærer etter sin ordlyd at opplysningene skal handle om personlige og private forhold, som en kan anta at folk flest ville ønsket at andre ikke utleverte. I lovforarbeidene fremgår at opplysninger som f.eks. kan «bidra til å utlevere eller skade vedkommende person i allmenhetens øyne» er hovedområdet for taushetsplikt.⁴⁰ Videre eksemplifiserer forarbeidene at taushetsplikten skal omfatte opplysninger om familie- og hjemforhold, helse, karakter og følelsesliv, utdanning, arbeid og økonomisk situasjon. Som hovedregel skal også sosiale forhold, samlivsstatus og politisk tilhørighet anses som personlige forhold.⁴¹ Både negative og personlige opplysninger om en person omfattes, ut fra tanken om at folk generelt vil oppleve en slik informasjonsdeling som utleverende. I tillegg fremholdes begrepet «personlige forhold» som snevrere enn begrepet «personopplysning» etter personopplysningsloven, fordi «personlige forhold» retter seg mot «utpreget personlige opplysninger om f.eks. fysisk og psykisk helse, karakter og følelsesliv».⁴² I personopplysningsloven § 2 defineres «personopplysning» som «opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson».⁴³

Forvaltningsloven § 13 andre ledd lister opp noen opplysninger som ikke skal regnes som «personlige forhold», *herunder fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted* - dog med den presisering at også slike opplysninger må anses som personlige dersom de røper et klientforhold. Forarbeidene beskriver hvordan «den situasjon som opplysningene er fremkommet i» tilsier at de skal være taushetsbelagt, og her vises til en høringsuttalelse som særskilt fremhever viktigheten av at «selve klientforholdet bør være undergitt taushetsplikt».⁴⁴

³⁹ Norsk Retstidende 1989, s. 1363.

⁴⁰ Ot.prp. nr. 3 (1976-77):13.

⁴¹ Kjelland, 2017, s. 165.

⁴² Graver, 2015, s. 329

⁴³ Angående begrepet «personopplysning» vises for øvrig til definisjon og avgrensninger i artiklene 4 og 9 i Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 (personvernforordningen).

⁴⁴ Ot.prp. nr. 3 (1976-77), s. 14

I Justis- og politidepartementets tolkningsuttalelse fra 1997 behandles spørsmålet om hvorvidt opplysninger som røper et tilknytningsforhold til (daværende) arbeidsmarkedsetaten faller inn under taushetsbestemmelsene i forvaltningsloven §§ 13 flg. Departementet fastslår her at selv om forhold som yrke og arbeidssted i seg selv ikke er å anse som «personlige forhold», så vil en persons forhold til arbeidsmarkedsetaten røpe et klientforhold.⁴⁵ Departementet behandler videre hvorvidt et klientforhold er å anse som et taushetsbelagt personlig forhold. Her tilkjennegis at selv om loven ikke gir klare holdepunkter for hvorvidt det regnes som sensitivt å være en av et større antall personer som er tilknyttet arbeidsmarkedsetaten, så må i alle fall tilknytningsformen og -grunnene anses som personlig forhold og taushetsbelagt.

3.2 Særlige bestemmelser for arbeids- og velferdsforvaltningen

Som nevnt under pkt. 3.1, stadfester forvaltningsloven § 13 f at lovens taushetsregler skal utfylle taushetsregler som omfatter personell under andre lover. Dette omfatter både hovedregelen om taushetsplikt om personlige forhold, og de ulike unntaksbestemmelser i lovens §§ 13 a og b. For eksempel presiseres hovedregelen om at forvaltningslovens taushetsbestemmelser gjelder for personer som utfører arbeid etter lovene, i arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7 første ledd, sosialtjenesteloven § 44 jfr. § 41, folketrygdloven § 21-1, arbeidsmarkedsloven § 14, kontantstøtteleven § 17 og barnetrygdloven § 16. Samtidig presiseres i enkelte av lovene at taushetsplikten også omfatter opplysninger som er unntatt etter forvaltningsloven, altså en strengere taushetsplikt. Denne omtales som «modifisert forvaltningsmessig taushetsplikt».⁴⁶

Slik modifisert forvaltningsmessig taushetsplikt fremgår av Nav-loven § 7, arbeidsmarkedsloven § 7 første ledd og sosialtjenesteloven § 44 andre ledd. Folkeregistreringsloven viser i sin § 9-1 ikke direkte til forvaltningsloven i sin taushetsbestemmelse, her er ordlyden en tilpasset form av forvaltningslovens taushetsbestemmelse ved at hovedregelen er taushetsplikt, mens bestemmelsens andre ledd lister opp en del opplysninger som ikke omfattes av taushetsplikten. Listen tilsvarende delvis de

⁴⁵ Justis- og politidepartementet (1997). §§ 13, 13a, 13 b og 13 d – Spørsmål om tolkningen av forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt. Tolkningsuttalelse fra lovavdelingen. Saksnummer 1998/5049E.

⁴⁶ Kjelland, 2017, s. 162

opplysninger som er unntatt taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 andre ledd, men inneholder også unntak for opplysninger spesielt tilpasset folkeregistrering. Bestemmelsene vil bli omtalt nærmere i kapitlene som følger under Del III og Del IV.

Når det gjelder hvilke taushetspliktregler som gjelder for de statlige og de kommunalt ansatte i det enkelte Nav-kontor, skriver Arbeids- og inkluderingsdepartementet at det i praksis vil skape problemer å falle inn under ulike regelverk.⁴⁷ Derfor er det etablert et rettslig grunnlag som gir tilgang til taushetsbelagte opplysninger i den utstrekning det er hensiktsmessig. Unntaksbestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 5.

Oppsummert innebærer arbeids- og velferdsforvaltningens modifiserte forvaltningsmessige taushetsplikt at profesjonsutøverne er forpliktet til å sørge for å sikre at opplysninger om deres brukere blir spredt minst mulig.

Del II – Deling av opplysninger i det lokale Nav-kontoret

4. Om det lokale Nav-kontoret

For å kunne drøfte spørsmålet om hvilke bestemmelser som regulerer deling av opplysninger om en person innad i et lokalt Nav-kontor, må det avklares hvilken type rettslig konstruksjon et lokalt Nav-kontor er. Dette er av betydning for å kunne avgjøre hvilke taushetspliktbestemmelser og unntak fra disse som gjelder for de ansatte i et lokalt Nav-kontor.

Forvaltningsloven § 1 andre punktum sier at som et forvaltningsorgan regnes et hvert organ for stat *eller* kommune. Forvaltningsloven § 1 skiller altså mellom et statlig og et kommunalt organ. Det som er ekstraordinært med et Nav-kontor er at det skal bestå både av et statlig organ og ett eller flere kommunale organer, jf. Nav-loven § 13 første ledd. Det følger av Nav-loven § 14 første ledd annet punktum og Nav-loven § 2 at flere kommunale tjenester i tillegg

⁴⁷ Ot. prp. nr. 47 (2005-2006), pkt. 9.7.2.

til de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen kan inngå i det felles lokale kontoret.

Pålegget om samlokalisering av den statlige arbeids- og velferdsetaten og de kommunale sosiale tjenester i Nav er en rettslig nyskaping.⁴⁸ At Nav-kontoret ikke skal forstås som ett forvaltningsorgan fremgår implisitt av ordlyd i Nav-loven § 8, 1. og 2. ledd, § 14, 1. ledd og § 16 som omtaler Arbeids- og velferdsetaten og kommunen/sosialtjenesten som adskilte organer. Det følger av Nav-loven § 14 første ledd at kontoret skal opprettes ved avtale mellom arbeids- og velferdsetaten og kommunen. Det betyr at Nav-kontoret ikke er et eget rettssubjekt, noe som også trekker i retning av at kontoret ikke kan forstås som et forvaltningsorgan i forvaltningslovens forstand.

5. Unntak fra taushetspliktregler i et Nav-kontor

5.1 Innledning

Både den statlige og de kommunale delene av et Nav-kontor er forvaltningsorganer. Deres virksomhet reguleres av bestemmelsene i forvaltningsloven, samt deres respektive særlover med den modifiserte forvaltningsmessige taushetsplikten, se for en kort oversikt kapittel 3 ovenfor. Forvaltningsloven har regler om unntak fra taushetsplikt som skal sikre nødvendig og hensiktsmessig informasjonsflyt innad i et organ eller en etat. Men siden et Nav-kontor verken er en etat eller et forvaltningsorgan betyr det at disse unntaksreglene *ikke* kan legges til grunn for utveksling av opplysninger om person mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunale tjenester i et Nav-kontor. Lovgiveren har derfor nedfelt et unntak som sikrer nødvendig og hensiktsmessig tilgjengelighet av taushetsbelagte opplysninger i et Nav-kontor, i Nav-loven § 16.

⁴⁸ Engelsrud, G., Jahren G. og Sletnes I. (2106) Kommunalrett – Oppgaver, organisering og kontroll, Oslo: Cappelen Damm Akademisk, s. 288.

5.2 Tilgang til taushetspliktbelagte opplysninger i et Nav-kontor

Nav-loven § 16 hjemler adgang for deling av taushetsbelagte opplysninger innhentet i forbindelse med saker etter sosialtjenesteloven og i saker under Arbeids- og velferdsetaten i et Nav-kontor, med formål om å sikre en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning. I følge Nav-loven § 16 er taushetsplikten etter Nav-loven § 7 ikke til hinder for at opplysninger er tilgjengelig for andre ansatte innen kontoret i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning, blant annet til bruk ved veiledning i andre saker. Delingen kan altså skje mellom ansatte i kontoret der det er hensiktsmessig.

Fordi ordlyden i Nav-loven § 16 sammenfaller med ordlyden i forvaltningsloven § 13 b nr. 3, vil rettslige kilder som er relevante for tolkning av forvaltningslovens bestemmelse også være relevante for tolkning av Nav-loven § 16. Det er derfor hensiktsmessig å se nærmere på denne unntaksbestemmelsen fra forvaltningsloven § 13 om taushetsplikt.

Forvaltningsloven § 13 b nr. 3 og Nav-loven § 16 gir adgang til å la taushetsbelagte opplysninger være tilgjengelig for andre tjenestemenn innen samme organ, etat, henholdsvis det felles Nav-kontoret hva gjelder arbeids- og velferdsetaten og den kommunale delen om sosiale tjenester. Formålet for tilgjengeligheten av disse opplysninger må være at dette «trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning». I følge Frihagen må dette forstås slik at det er en temmelig fri adgang til sirkulasjon av ellers taushetsbelagte opplysninger mellom Arbeids- og velferdsetaten og den kommunale sosiale tjenesten i Nav.⁴⁹ Denne temmelig frie adgangen begrunnes med at opplysningene bare blir tilgjengelig for forskjellige tjenestemenn der det har sammenheng med vedkommendes oppgaver og når anonymisering eller begrensning i adgang til opplysningene ellers vil reise praktiske vansker. I følge Graver åpner forvaltningsloven § 13 b nr. 3 også for at opplysninger kan utveksles mellom ulike saker, og at opplysninger også kan innhentes fra tidligere arkiverte saker.⁵⁰ I tillegg til at bestemmelsen gjelder for å fremme hensiktsmessig arbeids- og arkivordning samt bruk til veiledning i andre saker, fremhever forfatteren også at bestemmelsen medfører at taushetsplikten «ikke kan hindre organisering av hensiktsmessige løsninger for organets IKT-systemer». Som loven angir, kan opplysningene eller avgjørelsen av en sak gi veiledning for andre saker. Det

⁴⁹ Frihagen, A. (1986). Forvaltningsloven – Kommentartutgave. Bind 1. 2. utg. Bergen: Forlaget A. Frihagen A/S, s. 305.

⁵⁰ Graver, 2015, s. 337.

praktiske behovet for at saksbehandlere, henholdsvis veiledere og annet kontorpersonele får adgang til å gjennomgå tidligere saker begrunner forvaltningsloven § 13 b nr. 3, og likeledes Nav-loven § 16.

At også andre enn saksbehandlere og veiledere er omfattet av unntaket fra taushetsplikten, forklares i Ot. prp. nr. 3 (1976-1977), vedlegg 2, kapittel 3.6, (s. 151) med behovet for at også andre enn de ansatte med saksbehandler og veilederfunksjon vil komme bort i saken, som for eksempel skrivehjelp, journalførere og andre. I tillegg vil det være persongrupper som vil registrere og arkivere saken og som vil kunne få vite om opplysninger som finnes i dokumenter. Videre skal bestemmelsen sikre at der det er behov for å finne tilbake til en sak av andre saksbehandlere eller arkivpersonell, må det være rettslig adgang til det. Det vil kunne være behov for å finne tilbake til en sak når sakens parter tar opp et nytt spørsmål eller en ny sak, og det kan være behov for å benytte gamle saker som mønster eller veiledning.

I Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen understrekes i merknadene at bestemmelsen i Nav-loven § 16 innebærer at opplysninger om personen ved det felles lokale kontoret rettslig sett likestilles med organinterne opplysninger i taushetspliktlovgivningen, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 3. Det betyr at et lokalt Nav-kontor kan opprette et felles arkiv- og saksbehandlingssystem, jf. Ot. prp. nr. 47 (2005-2006) merknader til § 16, s. 85. Den enkelte ansatte i et lokalt Nav-kontor skal ha tilgang til opplysninger om en person i den utstrekning det er hensiktsmessig når denne arbeider med saker som tilhører Arbeids- og velferdsetatens ansvarsområder og saker som faller inn under sosialtjenesteloven.

Ordlyden i Nav-loven § 16 tyder på at bestemmelsen ikke går lenger i å tillate å gjøre taushetsbelagte opplysninger tilgjengelig for ansatte i et Nav-kontor enn det som følger av forvaltningsloven § 13 b nr. 3. Bestemmelsen muliggjør saksbehandling på tvers av det formelle skillet mellom Arbeids- og velferdsetaten og sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen innad ved hvert felles lokalt kontor, og bygger på samme prinsipp som forvaltningsloven § 13 b nr. 3, jf. Ot. prp. nr. 45 (2005-2006) pkt. 9.7.3, s. 70.

I praksis anvendes Arbeids- og velferdsetatens journalføringssystem Arena til å føre inn opplysninger om brukeren i en sak etter lovområder som tilhører Arbeids- og velferdsetaten og til å føre inn opplysninger om brukeren i en sak etter sosialtjenesteloven. Det nyutviklede

saksbehandlingssystemet Modia anvendes til saksbehandlingen og oppfølgingen av brukere i forbindelse med saker etter lovområder som Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for, likevel ikke til saksbehandlingen av saker etter sosialtjenesteloven. Det digitale arkivsystemet Gosys anvendes kun til lagring av opplysninger og vurderinger om en person i saker som Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for. Det er altså bare systemet Arena som pr. i dag anvendes med opplysninger om en person knyttet til saker som Arbeids- og velferdsetaten er ansvarlig for og til saker etter sosialtjenesteloven.

Som lovforarbeider påpeker, etablerer Nav-loven § 16 rettslig grunnlag for å utvikle og drifte et felles arkivsystem for et Nav-kontor til lagring av dokumenter med taushetsbelagte opplysninger innhentet i saker etter lover Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for, og til dokumenter innhentet i saker etter sosialtjenesteloven.⁵¹ For å unngå at ansatte i Arbeids- og velferdsetaten plassert utenfor det lokale Nav-kontoret får tilgang til disse dokumentene, ville man kunne etablere den samme løsningen som brukes i Arena i dag, nemlig en «kontorsperre».

Når opplysninger om en person knytter seg til en sak etter sosialtjenesteloven og disse journalføres i Arena, vil disse opplysninger bli beskyttet med en funksjon som heter «kontorsperre». Funksjonen kontorsperren fremstår som et liten avkryssingsboks på programmets side, hvor den enkelte ansatte krysser av. Funksjonen «kontorsperre» skal altså sikre at opplysninger om person knyttet til en sak etter sosialtjenesteloven ikke blir synlige og tilgjengelige for ansatte i Arbeids- og velferdsetatens enheter med arbeidsplass utenfor det felles lokale Nav-kontoret og som har tilgang til Arena.

Arena har i tillegg en funksjon som heter «sensitiv informasjon». Når veilederen krysser av i denne boksen etableres det ikke en kontorsperre, men andre ansatte med innsyn i Arena informeres slik om at de opplysninger som omtales her, oppfattes som svært personlige. Manglende avkryssning av «kontorsperre» innebærer at andre ansatte i Arbeids- og velferdsetaten har muligheten til innsyn i denne sensitive informasjonen.

Nav-loven § 16 gir rettslig grunnlag for å gjøre taushetsbelagte opplysninger tilgjengelig i den utstrekning det er hensiktsmessig ut fra en arbeids- og arkivordning på et kontor. Det betyr at

⁵¹ Ot. prp nr. 47 (2005-2006) merknader til § 16, s. 85

taushetsbelagte opplysninger innhentet til sak under Arbeids- og velferdsetaten aldri *bare* kan være sensitiv informasjon uten at også boksen «Kontorsperre» er avkrysset. Taushetsbelagte opplysninger i en sak under Arbeids- og velferdsetatens ansvar ville ellers være åpne for innsyn ikke bare for ansatte i Arbeids- og velferdsetaten, men også for andre Nav-kontorer i Arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette fordi også andre Nav-kontorer både anvender og har tilgang til Arena. Taushetsbelagte opplysninger om en bruker i en sak etter sosialtjenesteloven ville tilsvarende være tilgjengelig ikke bare for ansatte på det lokale Nav-kontoret, mens også andre Nav-kontorer og den øvrige Arbeids- og velferdsetaten. En må derfor anta at avkrysningsboksen «sensitiv informasjon» er en tilleggsinformasjon kun i de tilfeller der veilederen innad i et NAV-kontor, etter å ha krysset av «kontorsperre», ønsker å formidle sine kollegaer på kontoret at dette er svært personlig informasjon.

Det vi imidlertid har fått opplyst, er at den enkelte veileder kan velge å hake av for kontorsperre *og/eller* sensitiv informasjon.⁵² Dermed må veilederen noen ganger vurdere sensitiv informasjon som ikke taushetsbelagt informasjon når han/hun velger å kun krysse av boksen «sensitiv informasjon» uten samtidig å krysse av «kontorsperre». Det er krevende for oss å vurdere om det finnes den type informasjon, men det er vanskelig å tenke seg opplysninger som er sensitiv informasjon uten at dette handler om informasjon som kan knyttes til brukernes «personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13. Vi går derfor ut fra at når en saksbehandler/veileder velger å krysse av for sensitiv informasjon, vil vedkommende også krysse av «kontorsperre». Informasjonen om at det er sensitiv informasjon oppfyller i så fall en funksjon om å formidle kollegaer på kontoret med tilgang til disse opplysningene i Arena, at det som er oppført her bør håndteres spesielt hensynsfullt. Unntak fra taushetsplikt gir opplysningsrett. At unntak gir rett til å formidle opplysninger videre, betyr at saksbehandleren eller veilederen kan vurdere om det er nødvendig å gi andre opplysninger videre. Når det er krysset av for sensitiv informasjon, er det et tegn på at den som har tilgang til disse opplysningene bør vurdere nøye om det er nødvendig for saken og oppfølging av brukeren at andre samarbeidspartnere får vite om denne sensitive informasjonen.

Journalføringssystemet Arena skal, som tidligere nevnt, på sikt bli erstattet av det nyere systemet Modia. Pr. i dag brukes Arena og Modia parallelt i saksbehandlingen når saken er

⁵² E-post fra ansatt i Nav-kontoret Lillehammer/Gausdal 24. oktober 2018.

knyttet til Arbeids- og velferdsetatens ansvarsområder. Når en sak også involverer sosialtjenesteloven, brukes Arena som journalsystem og et internt fagsystem for saksbehandling av vedtak etter sosialtjenesteloven (Socio på Nav-kontoret Lillehammer-Gausdal). Arkivsystemet er også kommunalt for saker etter sosialtjenesteloven.

Etter vår forståelse brukes Modia pr. i dag som digital plattform for kontakt mellom veilederen og brukeren i saker under Arbeids- og velferdsetatens oppgaver, og spesielt for oppfølging av aktivitetsplanen. Det finnes foreløpig ingen tilsvarende plattform for digital kontakt med brukeren i saker etter sosialtjenesteloven og oppfølging av aktivitetsplan. Arbeids- og velferdsdirektoratet utvikler for tiden i prosjektet Digisos innsyns- og dialogløsninger for oppfølging av brukere som mottar økonomisk stønad.⁵³

5.3 Tilgang «i den utstrekning som trengs»

5.3.1 Nødvendighetskravet

Tilgang til organinterne taushetsbelagte opplysninger åpner ikke for ubegrenset tilgang til personopplysninger til tross for at Nav-loven § 16 utvider de organisatoriske grensene. Både forvaltningsloven § 13 b nr. 3 og Nav-loven § 16 krever at utveksling av opplysninger skal være *nødvendig*. Det følger av ordlyden at utveksling av opplysninger om personer skal være begrenset «i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning ...». Forarbeider til Nav-loven § 16 kommenterer at begge lover krever at nødvendighetskravet er oppfylt, se Ot. prp. nr. 47 (2005-2006) pkt. 9.7.3, s. 70.

I nødvendighetskravet ligger det at opplysninger ikke skal sirkulere fritt på Nav-kontoret samtidig som de ansatte på kontoret skal kunne øse av sin «kollektive hukommelse» også når det gjelder opplysninger som går inn under taushetsplikten. Nødvendighetskravet innebærer dermed krav til adgangssperrer i Nav-kontorets datasystem slik at saksbehandlere ikke kan gå inn i taushetsbelagte opplysninger i andre tilfeller enn der det foreligger et tjenstlig behov for

⁵³ E-post fra Arbeids- og velferdsdirektoratet 1. november 2018.

det, jf. Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) pkt. 9.4.1, s. 62, jf. ordlyden Nav-loven § 16 «i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning».

Hensikten bak Nav-loven § 16 er at flere ansatte skal kunne samarbeide om en sak og ha tilgang til opplysninger i den utstrekning det er hensiktsmessig for arbeidsordningen, noe Arena tilrettelegger for gjennom løsningen kontorsperren. Når det gjelder muligheten til å gå tilbake i en sak eller ta en tidligere sak opp igjen til vurdering for en nåværende sak, må det legges til rette for et tilgjengelig arkivsystem. Som nevnt finnes det imidlertid ikke ett felles arkivsystem med en løsning av en «kontorsperre», slik det finnes i Arena. Det betyr at det foreligger et arkivsystem for saker under Arbeids- og velferdsetaten, og enten et digitalt eller et papirbasert arkiv for dokumenter innhentet i saker etter sosialtjenesteloven. Vi mener det er rettslig grunnlag for at det på samme måte som et felles journalføringssystem også etableres et felles arkivsystem for saker under Arbeids- og velferdsetaten og saker etter sosialtjenesteloven.

5.3.2 Tildelte roller for tilgang til taushetsbelagte opplysninger

Nav-loven § 16 gir nødvendig adgang til opplysninger om en person i saker under Arbeids- og velferdsetaten og i saker etter sosialtjenesteloven *til de ansatte i et felles Nav-kontor*. Hvorvidt den enkelte ansatte i Nav-kontoret får tilgang til taushetsbelagte opplysninger avhenger altså av den tildelte «rollen» i Arena, Gosys og Modia, det kommunale fagsystemet for saker etter sosialtjenesteloven og det digitale eller papirbaserte arkivsystemet for saker etter sosialtjenesteloven. Adgangssperren organiseres på Nav-kontoret, gjennom fordeling av ulike roller som gir ulik rekkevidde av tilgang til taushetsbelagte opplysninger i de tre systemene. Med dette oppfyller Nav-kontoret i praksis lovkravet om at taushetsbelagte opplysninger kun er tilgjengelig på tvers av de ansatte på kontoret «i den utstrekning som trengs», jf. Nav-loven § 16.

På det Nav-kontoret vi besøkte er det en avdelingsleder som, sammen med to medarbeidere, avgjør hvilken type tilgang enhver ansatt på kontoret skulle ha. Behovet for tilgang til ulike taushetsbelagte opplysninger blir vurdert ut fra den enkeltes tjenstlige behov, jf. også Ot. prp. nr. 47 (2005-2006) pkt. 9.4.1, s. 62 om tilgang til opplysninger etter tjenstlig behov. Dersom den ansatte i en sak har behov for tilgang til flere opplysninger enten i Arena eller Gosys, må

vedkommende be sin leder om slik tilgang. Vi er for eksempel blitt vist et skjermbilde der den ansatte hadde et rødt kryss og dermed ikke kunne åpne et dokument fra hjelpemiddelsentralen som var arkivert på en brukers side i arkivsystemet Gosys. Dersom den ansatte på et tidspunkt i sin oppfølging og veiledning av brukeren vil ha behov for å få tilgang til dokumentet og opplysningene det inneholder, må den ansatte be sin nærmeste leder om tilgang.

Nav-loven § 16 omhandler tilgjengeligheten av taushetsbelagte opplysninger enten oppført i journalen til brukeren eller påført dokumenter innhentet fra eksterne samarbeidspartnere og fra brukeren selv. Til tross for rettslig grunnlag for noe utveksling av disse opplysninger mellom veilederne i et Nav-kontor uten samtykke fra brukeren, forutsetter departementet at også den interne utveksling av opplysninger i de fleste tilfellene vil skje i nært samarbeid med brukeren.⁵⁴ Betydningen av samarbeidet med brukeren kommer klart frem i Nav-loven § 15 annet ledd annet punktum der det sies at tjenestetilbudet så langt som mulig skal utformes i samarbeid med brukeren. Vi vurderer at den transparente samtale- og referatfunksjonen som Modia legger til rette for, ivaretar omfattende brukermedvirkning.

For brukere som kommuniserer med sin veileder gjennom Modia i forbindelse med henvendelser om bistand eller ytelser etter sosialtjenesteloven, er den digitale løsningen imidlertid tungvint. Spørsmål eller opplysninger som brukeren skriver inn i Modia og som knytter seg til oppfølging av ytelser etter sosialtjenesteloven, kan ikke besvares eller tas opp skriftlig der og da av veilederen. Når slike spørsmål stiles, kan veilederen svare at den vil ta kontakt på en annen måte enn via Modia for å drøfte saken og spørsmålet. Et spørsmål, eller enda tydeligere opplysninger gitt fra brukeren, knyttet til en sak etter sosialtjenesteloven, kan imidlertid ikke bli slettet fra Modia.

Fordi Modia er tilgjengelig for innsyn for en rekke nasjonale ansatte i Arbeids- og velferdsetaten, innebærer allerede opplysningen om at brukeren har en sak etter sosialtjenesteloven, noe som blir tydelig gjennom brukerens henvendelse, et brudd på sosialtjenesteloven § 44 annet ledd. Denne bestemmelsen sier at taushetsplikten også gjelder fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerskap, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, og omfatter derfor flere opplysninger enn hva som anses som taushetsbelagte opplysninger

⁵⁴ Ot. prp. nr. 47 (2005-2006), punkt 9.7.3. s. 70.

etter forvaltningsloven § 13 første og andre ledd. Formålet med at sosialtjenestelovens taushetsplikt omfatter flere opplysninger, er at slike opplysninger kan røpe klientforhold til tjenesten samt at opplysningene må anses å være særlig personlige. Klientforholdet i seg selv er dermed en taushetsbelagt opplysning.⁵⁵

Et spørsmål eller opplysninger knyttet til oppfølging av brukeren i en sak etter sosialtjenesteloven vil nettopp røpe dette klientforholdet. Det kan stilles spørsmål om kunnskap om brukerens klientforhold til sosiale tjenester i Nav hos andre enn veilederen må anses å være til stor ulempe for brukeren. Personvern hensyn står etter vårt syn ikke like sterkt når opplysningen kun er tilgjengelig for en avgrenset gruppe av ansatte i Arbeids- og velferdsetaten, henholdsvis Arbeids- og velferdsforvaltningen. Mer problematisk ville det være om opplysningene skulle være tilgjengelig for eksterne samarbeidspartnere til Nav eller private personer. Det er ikke nødvendigvis overraskende eller uvanlig at en bruker av statlige ytelser og tjenester i Nav også mottar sosiale tjenester i Nav. Det kan tale for at personvern hensyn ikke veier like tungt når det blir holdt opp mot muligheten for brukeren til å kunne avklare forhold som knytter seg til sin sak etter sosialtjenesteloven gjennom en henvendelse i Modia til sin veileder. Det rettslig grunnlaget ville kunne være forvaltningsloven § 13 b nr. 3 om at det er en hensiktsmessig arbeidsordning og at IKT-løsningen av praktisk grunner gjør det vanskelig å avstenge disse opplysninger, jf. kapittel 5.3.1 ovenfor, samt Frihagen og Graver.⁵⁶

Hensikten bak Nav-loven § 16 er at flere ansatte skal kunne samarbeide om en sak og ha tilgang til opplysningene i den utstrekning det er hensiktsmessig for arbeidsordningen, noe Arena legger til rette for gjennom løsningen «kontorsperren». Når det gjelder muligheten for å gå tilbake i en sak eller ta en tidligere sak opp igjen til vurdering for en nåværende sak, kan det legges til rette for et tilgjengelig digitalt arkivsystem. Som nevnt finnes det imidlertid ikke ett felles arkivsystem for saker under Arbeids- og velferdsetaten og saker etter sosialtjenesteloven. Et felles arkivsystem ville kunne oppfylle nødvendighetskravet med en løsning av en «kontorsperre» slik det finnes i Arena, og med tildeling av roller om hvem som

⁵⁵ Ot.prp. nr. 29 (1990-1991) pkt. 8.9, s. 128. Lov om sosiale tjenester i Nav § 44 annet ledd er en videreføring av lov om sosiale tjenester fra 1992 § 8-8. Lovforarbeider til sistnevnte lov er derfor fortsatt relevant. Rundskriv til lov om sosiale tjenester i Nav, R35-00-B18, pkt. 5.44.2.4 om «Hvilke opplysninger er underlagt taushetsplikt?»

⁵⁶ Frihagen, 1986. Graver 2015, s. 337.

hadde tilgang til hvilke dokumenter i arkivsystemet. At rollen avgjør tilgang til arkiverte taushetsbelagte opplysninger er også en kjent løsning for å definere hvem av de ansatte som skal ha tilgang til disse opplysningene i dagens system med ulike arkiver. De ansatte i et Nav-kontor må gis tilgang både til arkivsystemet som gjelder for saker etter sosialtjenesteloven og til Gosys dersom det er hensiktsmessig for den ansattes oppgave om å følge opp brukeren helhetlig. Dette kunne bli gjort tilsvarende med et felles digitalt arkivsystem.

5.4 Oppsummering

Nav-loven § 16 åpner for at taushetsbelagte opplysninger etter Nav-loven § 7 eller sosialtjenesteloven § 44 kan være tilgjengelig for andre ansatte innen kontoret i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning i Arbeids- og velferdsforvaltningen. Det innebærer at ellers taushetsbelagte opplysninger innhentet i saker under Arbeids- og velferdsetaten eller i saker etter sosialtjenesteloven kan være tilgjengelig for ulike ansatte i Nav-kontoret dersom det viser seg å være hensiktsmessig.

Hensiktsmessighetsvurderingen knytter seg til tjenstlig behov for å ha tilgang til de taushetspliktbelagte opplysninger. Det har ingen betydning om den ansatte er ansatt i Arbeids- og velferdsetaten eller i kommunens sosiale tjenester eller i andre kommunale tjenester som er lagt til det lokale Nav-kontoret. Det som er avgjørende er om den enkelte ansatte har tjenstlig behov for taushetsbelagte personopplysninger etter Nav-loven § 7 og sosialtjenesteloven § 44.

Journalføringssystemet Arena gir innsyn i opplysninger om brukere i Arbeids- og velferdsetaten. For å sikre at taushetsbelagte opplysninger som en ansatt i et lokalt Nav-kontor i forbindelse med saksbehandling eller brukeroppfølging har innhentet og skrevet inn i journalføringssystemet Arena ikke blir tilgjengelig for ansatte i Arbeids- og velferdsetaten på nasjonalt nivå, må den ansatte i Nav-kontoret huke av for «kontorsperre». Løsningen «kontorsperren» er altså en vegg mot Arbeids- og velferdsetatens ansatte utenfor det lokale Nav-kontoret.

«Kontorsperre» innebærer imidlertid ikke at alle ansatte i det lokale Nav-kontoret har tilgang til de taushetsbelagte opplysningene. Denne sperren sørger kun for at ansatte i Arbeids- og velferdsetaten utenfor kontoret ikke får tilgang til disse opplysningene. Nav-loven § 16 krever

at taushetsbelagte opplysninger kun gjøres tilgjengelig i den utstrekning det trengs får å gi en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning. Kravet om at det skal være nødvendig for den enkelte ansatte å ha tilgang til den type opplysninger, oppfylles og sikres gjennom tildeling av såkalte «roller» i Arena systemet. Rollene defineres på bakgrunn av tjenstlig behov, det vil si ut fra det arbeidsområdet den enkelte er satt til å utføre enten det være seg ulike ytelser eller oppfølging. Det betyr for eksempel at den ansatte på et Nav-kontor som jobber med oppfølging av flyktninger etter introduksjonsloven⁵⁷ vil kunne gis rollen til å ha innsyn i opplysninger i Arena som gjelder brukerens sak etter folketrygdloven kapittel 11 om Arbeidsavklaringspenger og hvorvidt etaten oppfylder sitt ansvar til å følge opp flyktingens aktivitetsplan. Rollene i et Nav-kontor administreres av ledelsen. Det er mulig for den enkelte ansatte om å be tilgang til opplysninger som til vanlig ikke hører til vedkommendes rolle.

Når det gjelder tilgang til arkiverte dokumenter med taushetsbelagte opplysninger, eksisterer det ikke et felles arkivsystem for dokumenter innhentet under Arbeids- og velferdsetaten og innhentet etter sosialtjenesteloven. Gosys er arkivsystemet for dokumenter innhentet i saker under Arbeids- og velferdsetaten, mens det for kommunale tjenester enten finnes digitale arkivsystemer knyttet til de kommunale fagsystemene som kommunen har kjøpt inn, eller det fortsatt brukes papirbaserte arkiver. Tilgang til de ulike arkivene reguleres også etter en hensiktsmessighets- og nødvendighetsvurdering. Det betyr at dersom den ansatte i et Nav-kontor har tjenstlig behov for tilgang til visse dokumenter i de ulike arkivene, er vedkommende gitt denne rollen som gir tilgang. Fordi dokumenter med opplysninger innhentet etter sosialtjenesteloven ikke arkiveres i et arkivsystem felles med Arbeids- og velferdsetaten, for eksempel Gosys, trengs det heller ikke en digital løsning som «kontorsperre» i Gosys.

Modia skal på sikt erstatte journalføringssystemet Arena. Pr. i dag eksisterer begge digitale systemer parallelt. På et vis er Modia en hybrid av et journalføringssystem og et digitalt system for brukeroppfølging. Fordi alle samtalereferater og skriftlig kommunikasjon mellom bruker og veileder lagres i Modia, har systemet trekk av et journalføringssystem som er svært transparent og tilgjengelig for brukeren. Samtidig er Modia en digital plattform som muliggjør tett oppfølging av brukeren gjennom nettopp muligheten for umiddelbar skriftlig

⁵⁷ Lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere

dialog. Modia er et system eiet av Arbeids- og velferdsetaten og brukes til oppfølging av saker som forvaltes av etaten. Ikke enhver ansatt i Arbeids- og velferdsetaten har tilgang til brukeres personlige opplysninger i Modia, da tilgang er regulert gjennom tjenstlig behov og de rollene man er gitt for tilgang til Modia. Stort sett betyr det at de veilederne i Nav-kontoret som følger opp brukerne i saker under Arbeids- og velferdsetaten, er de som har tilgang til brukers opplysninger. At ikke alle ansatte nasjonalt i Arbeids- og velferdsetaten har fri tilgang til Modia og brukers opplysninger der, samsvarer med nødvendighetskravet i forvaltningsloven § 13 b nr. 3.

6. Taushetsbelagte opplysninger innenfor et felles Nav-kontor/i Arbeids- og velferdsforvaltningen

Nav-loven § 16 gjelder, som nevnt, bare tilgang til personopplysninger som regnes som taushetspliktbelagt etter Nav-loven § 7 eller etter sosialtjenesteloven § 44, for kontorets ansatte. Dersom en avtale om opprettelse av et lokalt Nav-kontor innebærer at det ikke bare legges kommunale sosiale tjenester til Nav-kontoret, men også for eksempel barneverntjenesten eller den kommunale helse- og omsorgstjenesten eller flyktningetjenesten, jf. Nav-loven § 13 andre ledd andre punktum, vil reglene om taushetsplikt og unntak fra denne plikten etter barnevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven eller introduksjonsloven komme til anvendelse.

Opplysninger om en person innhentet i saker etter disse lovene, vil ikke kunne gjøres tilgjengelig mellom kontorets ansatte med hjemmel i Nav-loven § 16. Også arkivordninger som håndterer opplysninger må lokalt være innredet slik at det opprettes separate systemer om for eksempel helseopplysninger (etter Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger 20. juni 2014 nr. 43 (helseregisterloven)), jf. Ot. prp. nr. 47 (2005-2006) pkt. 9.7.3, s. 70. Dette gjelder også for saker etter barnevernloven. I rundskriv Q-24 om Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten stilles krav til barneverntjenesten om å ha et eget arkiv, adskilt fra andre kommunale tjenester. Det innebærer at de kommunene der flere tjenester er lagt til Nav-kontoret, må opprette egne saksbehandlingssystemer både til journalføring og arkivering for disse tillagte kommunale

tjenestene. Det må sikres at tilgang til disse systemene kun gis de ansatte som behandler saker etter særlovene med sine taushetspliktbestemmelser. Ruskonsulenten har altså ikke rettslig adgang til å journalføre eller arkivere taushetsbelagte opplysninger etter helse- og omsorgstjenesteloven i Arena, henholdsvis Gosys eller Socio.

En kan tenke seg at ruskonsulentens taushetsplikt etter helse- og omsorgstjenesteloven vil kunne bli ivaretatt ved å tildele denne en rolle som tilsier at han kan legge inn opplysninger om brukeren i Arena. Imidlertid må det i så fall være sikret at taushetsbelagte opplysninger etter helse- og omsorgstjenesteloven, som ruskonsulenten legger ut i Arena, ikke er tilgjengelig for andre ansatte på Nav-kontoret. En mulig løsning vil kunne være at de andre ansatte ikke får tilgang til opplysninger om brukeren etter helse- og omsorgstjenesteloven innenfor de rollene de er tildelt i journalsystemet. En «rolle» i systemet definerer hvilke opplysninger og dokumenter innehaveren av en «bestemt» rolle får tilgang til, se punkt 6.3.2 ovenfor. Vi oppfatter det imidlertid som en tryggere løsning at ruskonsulentens journal- og arkivsystem er atskilt fra Arbeids- og velferdsetatens og den kommunale sosiale tjenesten i Arbeids- og velferdsforvaltningens digitale saksbehandlingssystemer. Det er også denne løsningen, med separerte journal-, saksbehandlings- og arkivsystemer som departementet ser for seg i Ot. prp. nr. 47 (2005-2006) pkt. 9.7.3, s. 70.

Del III – Utlevering av opplysninger fra arbeids- og velferdsforvaltningen til andre offentlig organer, organisasjoner og institusjoner

7. Innledning

I denne delen vil vi vurdere i hvilken grad rettsregler under Arbeids- og velferdsetaten og rettsregler i saker etter sosialtjenesteloven gir adgang (opplysningsrett) til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til andre organer gjennom databehandlingssystemer.

Det forutsettes i den videre fremstillingen at det pr. i dag ikke finnes databehandlingssystemer som gir mulighet til å utlevere taushetsbelagte opplysninger mellom Nav-kontoret og andre forvaltningsorganer elektronisk. I motsetning til del II der det foreligger et journalføringssystem (Arena) som anvendes av Arbeids- og velferdsforvaltningen, er

drøftingen og svaret i denne del III dermed basert på en tankegang som spør om det er *mulig å tenke seg at rettsreglene legger til rette for utlevering av taushetsbelagte opplysninger gjennom et databehandlingssystem.*

I kapittel 8 drøftes rettslig grunnlag for utlevering av taushetsbelagte opplysninger i saker etter sosialtjenesteloven til ansatte i Arbeids- og velferdsetaten. Videre følger en vurdering av utlevering av taushetsbelagte opplysninger fra Arbeids- og velferdsetatens nettside mittnav.no i saker etter sosialtjenesteloven i kapittel 9. Dette ville også kunne bli angrepet i lys av innhenting av taushetsbelagte opplysninger i saker etter sosialtjenesteloven av Arbeids- og velferdsetatens nettside mittnav.no. Vi valgte allikevel å anser dette som en utlevering av opplysninger fra Arbeids- og velferdsetaten til kommunale sosiale tjenester fordi det er etaten som til syvende og sist har innhentet opplysningene gjennom sin nettside. Kapittel 10 drøfter hvilke hensyn som lovgiver krever må foreligge for at taushetsbelagte opplysninger i saker etter sosialtjenesteloven og i saker under Arbeids- og velferdsetaten kan utleveres til andre Nav-kontorer, andre forvaltningsorganer og samarbeidspartnere. I kapittel 11 oppsummeres drøftelsene i denne Del III.

8. Opplysninger utlevert fra kommunal sosialtjeneste til Kontaktsenter

Når brukeren henvender seg til Nav ved å ringe til Kontaktsenteret, forventer han/hun veiledning eller svar på konkrete spørsmål. På nettsiden til Nav.no er det opplyst at kontaktsenteret må få oppgitt fødselsnummeret til den som ringer for å kunne forsikre seg om at det kun utgis opplysninger som angår brukerens sak eller utbetalinger. Kontaktsenterets ansatte ser dermed ut til ha noe tilgang til personlige opplysninger om brukeren.

Et mulig hjemmelsgrunnlag for en slik deling av opplysninger med Kontaktsenteret er forvaltningsloven § 13 b nr. 2 om at opplysninger i en sak kan brukes for oppfølging av en sak også der denne oppfølgingen innebærer at et annet forvaltningsorgan (Kontaktsenteret) enn saksbehandlingsorganet (Nav-kontoret) må ha tilgang til taushetsbelagte opplysninger. Justisdepartementet skriver i den sammenheng at forvaltningsloven. § 13 b nr. 2 gjelder behandlingen av en konkret sak, og oppstiller ingen begrensninger med hensyn til hvem som kan gjøre kjent med opplysningene. Det vil si at opplysninger i en sak også kan gis «til

personer utenfor etaten når det er *nødvendig* av hensyn til behandling av den enkelte sak», jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-77) pkt. 3.3.6, s. 33. Brukerens behov for informasjon om sin sak, tilsier at det er *nødvendig* for Kontaktsenteret til å ha tilgang i alle fall til noe informasjon om brukeren og de sakene Arbeids- og velferdsforvaltningen og Arbeids- og velferdsetaten for øvrig behandler om brukeren.

Ved lovendring 19. desember 2014 nr. 74 ble det opprettet hjemmel i Nav-loven §16 for at sentrale opplysninger om individuelle kommunale stønadssaker kan være tilgjengelige for ansatte ved Arbeids- og velferdsetatens kontaktsentertjeneste. Departementet begrunner dette unntaket fra taushetsplikt, når det gjelder opplysninger om en person i saker etter sosialtjenesteloven, med at brukere i kommunale stønadssaker må kunne få like god informasjon og veiledning som brukere av statlige tjenester, jf. Prop. 14 L (2014-2015) pkt. 9.3, s. 14. Forut for denne lovendringen fungerte kontaktsenteret i all hovedsak som et sentralbord for de kommunale brukere, jf. Prop. 14 L (2014-2015) pkt. 9.2, s. 14. Denne forbedring i service overfor kommunale brukere anses også som en forenkling og effektivisering av kontakten mellom brukeren og Arbeids- og velferdsforvaltningen, og den totale ressursbruken til Arbeids- og velferdsforvaltningen vil dermed gå ned, Prop. 14 L (2014-2015) pkt. 9.3, s. 14.

Unntaket fra taushetsplikt etter sosialtjenesteloven § 44 er avgrenset til å gjelde enkelte sentrale opplysninger som i dag fremgår av applikasjonen «NAV Personkortet». Denne applikasjonen innhenter og synliggjør opplysninger fra ulike statlige og kommunale saksbehandlingssystemer. Hensynet til personvernet anses ivaretatt ved at unntaket fra taushetsplikten kun omfatter sentrale opplysninger. Det er dessuten bare tilsatte i Arbeids- og velferdsetatens kontaktsenter som skal svare på forespørsler fra kommunale brukere, som har tilgang til disse opplysningene. Som eksempler på hvilke opplysninger kontaktsenteret kommer til å få tilgang til nevner departementet vedtak om stønad, opplysninger om utbetaling, vilkår for utbetaling samt en oversikt over mottatte dokumenter i saken, jf. Prop. 14 L (2014-2015) pkt. 11.6, s. 17.

9. Opplysninger utlevert fra Arbeids- og velferdsetaten via mittnav.no

Nav-kontoret oppfattes allment som førstelinjetjeneste i Arbeids- og velferdsforvaltningen. Imidlertid trenger dette ikke alltid være tilfelle. Førstelinjetjeneste er stedet hvor brukerne har sin kontakt med forvaltningen enten det er gjennom telefoni, brev, internett eller de lokale kontorene, jf. Ot. prp. nr. 45 (2005-2006) pkt. 6.1.

Dermed er det ikke bare kontaktsenter som kan oppfattes som førstelinje, men også Navs nettside nav.no og mittnav.no. Det er derfor tenkelig at digitale løsninger der brukeren i første omgang forholder seg til en digital plattform, bør vurderes som en førstelinje selv om brukeren ikke er i kontakt med noen ansatte, men kun med en internettside. Nav.no og mittnav.no eies og driftes av Arbeids- og velferdsetaten.⁵⁸

I følge departementet skal slike funksjoner som betjener brukeren elektronisk anses som egne organer i forhold til Nav-loven § 16, jf. Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) pkt. 9.7.3, s. 70.

Personopplysninger som brukeren angir via Navs internettside vil således ikke kunne formidles til et lokalt Nav-kontor i den utstrekning det trengs med hjemmel i Nav-loven § 16. Navs internettside er ikke en del av Nav-kontoret.

Hjemmelsgrunnlaget må bli søkt i den alminnelige regelen i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 om at opplysningene kan brukes for å oppnå formålet de er gitt eller innhentet for, blant annet i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll, jf. Ot. prp. nr. 47 (2005-2006) pkt. 9.7.3., s. 70. Når brukeren gir personlige opplysninger om seg selv på mittnav.no kan disse opplysningene gjøres tilgjengelig for ansatte i et lokalt Nav-kontor som skal følge opp brukeren og dens sak videre.

Arbeids- og velferdsetaten i det felles kontoret er underlagt forvaltningsloven § 13 b nr. 2, jf. Nav-loven § 7 første ledd første punktum. Tilsvarende gjelder bestemmelsen for sosialtjenesten i Nav, jf. sosialtjenesteloven § 44 først ledd første punktum. Også andre velferdstjenester som kommunen har ansvar for og som eventuelt er lagt til Nav-kontoret er omfattet av forvaltningsloven § 13 b nr. 2, herunder kommunale tjenester som eksempelvis boligkontoret, flyktningetjenesten, økonomisk rådgivning og voksenopplæring.

⁵⁸ Bekreftet av Arbeids- og velferdsdirektoratet pr. epost 22.1.2019.

Forvaltningsloven § 13 b nr. 2 regulerer utveksling av taushetsbelagte opplysninger under behandlingen av den enkelte sak. Ordlyden i bestemmelsen sier imidlertid ikke noe om at den enkelte saken må være behandlet i ett og samme forvaltningsorgan eller forvaltningsenhet.

Justisdepartementet påpeker at det i utgangspunktet ikke bør åpnes for noen generell adgang til utveksling av taushetsbelagte opplysninger mellom forskjellige forvaltningsetater, jf. Ot. prp. nr. 3 (1976-77) pkt.3.36, s. 33. Unntaket i forvaltningsloven § 13 b nr. 2 er en viss modifikasjon fra dette utgangspunktet.

For det første understreker Justisdepartementet at det under den ordinære behandling av en sak må være fri adgang til kommunikasjon mellom tjenestemennene innenfor samme forvaltningsorgan, med overordnede eller underordnede organer og med tilsvarende organer i andre distrikter, jf. Ot. prp. nr. 3 (1976-1977) pkt. 3.3.5, s. 29.

For det andre understrekes imidlertid understreker Justisdepartementet at saksbehandlingen kan kreve at ellers taushetsbelagte opplysninger kan gis til personer *utenfor* etaten eller organet når det er *nødvendig* av hensyn til behandlingen av den enkelte saken, jf. Ot. prp. nr. 3 (1976-1977) kapittel 3.3.6, s. 33. I første rekke gjelder dette bruk av opplysningene som ledd i de forskjellige trinn i behandlingen av den sak opplysningene er gitt for eller innhentet til.

På grunnlag av dette er det hjemmel i forvaltningsloven § 13 b nr. 2 for deling av taushetsbelagte opplysninger om en person innhentet gjennom en internettside eid og driftet av Arbeids- og velferdsetaten med ansatte i etaten (mittnav.no). Dersom den taushetsbelagte opplysningen som brukeren oppgir på mittnav.no er nødvendig for å kunne behandle en sak etter sosialtjenesteloven, vil ansatte i et felles Nav-kontor måtte kunne gis tilgang til opplysningene dersom de har behov for disse opplysningene i forbindelse med avgjørelse, oppfølging eller kontroll av saken, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 2.

Departementet forutsetter at det konkrete formål som opplysningene gjennom mittnav.no innhentes for, gjelder det samme formålet for å dele opplysningene fra mittnav.no videre til saksbehandleren eller veilederen på et Nav-kontor. Et typisk formål vil være at en person søker om økonomisk stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven på mittnav.no. På denne nettsiden oppgir personen opplysninger om seg selv som er taushetsbelagt etter Nav-loven § 7 første ledd andre punktum, nemlig informasjon som fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bosted og arbeidssted. Personen opplyser altså om forhold

som ansatte i Arbeids- og velferdsetaten eller andre som utøver tjenester for Arbeids- og velferdsetaten som hovedregel ikke kan dele med andre.

Dersom man sidestiller å oppgi taushetsbelagte opplysninger på en nettside der man søker om økonomisk stønad til livsopphold med å gi taushetsbelagte opplysninger til en ansatt, vil det tilsi at Arbeids- og velferdsetaten som eier av nettsiden må ha hjemmel for å videreformidle opplysningene til Nav-kontoret i den oppholdskommunen personen oppgir i sin digitale søknad. Opplysningene er innhentet for at et Nav-kontor kan behandle en sak om økonomisk stønad til livsopphold. Det er nødvendig at Nav-kontoret i den kommunen personen oppholder seg i, får denne informasjonen. Opplysningene brukes altså til det formålet de er innhentet for og for behandling og avgjørelse av den konkrete saken. Dermed gir forvaltningsloven § 13 b nr. 2 etter vår mening tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for videreformidling av opplysninger i saker etter sosialtjenesteloven via en nettside som eies og driftes av Arbeids- og velferdsetaten.

10. Rettslig grunnlag for å utlevere taushetsbelagte opplysninger til andre forvaltningsorganer

10.1. Innledning

I dette kapittelet vil vi vurdere i hvilken grad rettsregler under Arbeids- og velferdsetaten og rettsregler i saker etter sosialtjenesteloven gir adgang (opplysningsrett) til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til andre organer gjennom databehandlingssystemer.

Det forutsettes i den videre fremstillingen at det pr. i dag ikke finnes databehandlingssystemer som gir mulighet til å utlevere taushetsbelagte opplysninger mellom Nav-kontoret og andre forvaltningsorganer elektronisk. I motsetning til del II der det foreligger et journalføringssystem (Arena) som anvendes av Arbeids- og velferdsforvaltningen, er drøftelsen og svaret i denne del III dermed basert på en tankegang som spør om det er *mulig å tenke seg at rettsreglene legger til rette for utlevering av taushetsbelagte opplysninger gjennom et databehandlingssystem.*

I kapittel 11.2. drøftes rettslig grunnlag for opplysningsrett etter sosialtjenesteloven og bruk av databehandlingsystemer. Deretter drøftes rettsgrunnlaget for opplysningsrett under Arbeids- og velferdsetaten og muligheter for bruk av databehandlingsystemer i kapittel 11.3. Kapittel 11.4. tar for seg en mer overordnet drøftelse av personvern hensyn opp mot gevinster i effektivitet for forvaltningen ved mer omfattende bruk av databehandlingsystemer i saksbehandlingen på tvers av forvaltningsorganer.

10.2. Opplysningsrett etter sosialtjenesteloven

Problemstillingen er om sosialtjenestelovens unntaksbestemmelse for utlevering av taushetsbelagte opplysninger legger til rette for databehandlingsløsninger.

Før vi svarer på problemstillingen, kreves det en avklaring av lovforarbeid som relevant rettskilde for tolkning av sosialtjenesteloven § 44. Ot.prp.nr. 2 (1985-1986) om lov om endringer i bestemmelser i særlovgivningen om taushetsplikt (tilpassing til forvaltningsloven) er lovforarbeid til sosialomsorgsloven av 1964 og dens taushetspliktbestemmelse § 19.⁵⁹ Sosialomsorgsloven § 19 ble videreført i sosialtjenesteloven av 1991 og dens taushetspliktbestemmelse § 8-8.⁶⁰ Forarbeider til sosialtjenesteloven av 1991, Ot.prp. nr. 29 (1990-1991), viser til forarbeider til sosialomsorgsloven 1964 § 19 som grunnlag for innholdet i taushetspliktbestemmelsen. Likeledes viser lovforarbeider til dagens sosialtjenestelov 2009 § 44 til forutgående forarbeider. Den relevante rettskilden for å kunne tolke sosialtjenesteloven § 44 er dermed Ot. prp. nr. 2 (1985-1986).

Ot. prp. nr. 2 (1985-1986) ser på om det trengs andre eller modifiserte unntaksbestemmelser fra taushetsplikt enn de som følger av forvaltningsloven § 13 ff. Som et eksempel vurderes i lovforarbeid at forvaltningslovens unntak i § 13 b nr. 5 om at et forvaltningsorgan kan gi andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet, ikke til å være et hensiktsmessig unntak for forvaltningsoppgavene som skal løses etter sosialomsorgsloven. Basert på Sosialdepartementets høringsuttalelse, der man vektlegger det store behovet for tillit fra brukeren for å kunne utføre sosialt arbeid,

⁵⁹ Lov 5. mai 1964 nr. 2 om sosial omsorg.

⁶⁰ Lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v.(opph.).

konkluderer Justisdepartementet med at opplysninger på sosialforvaltningens område som hovedregel bare bør gis når dette vil være nødvendig for å fremme avgiverorganets oppgaver, jf. Ot. prp. nr. 2 (1985-1986), pkt. 6.5, s. 26-27. Dermed utelukkes unntaket om at en persons forbindelse med sosialforvaltningen eller avgjørelser truffet av sosialforvaltningen kan utleveres uten hinder av taushetsplikt fra sosialomsorgsloven 1964 § 19. Denne oppfatningen er videreført i sosialtjenesteloven 1991 § 8-8 og sosialtjenesteloven 2009 § 44.

I saker etter sosialtjenesteloven skal saksbehandlingen følge reglene i forvaltningsloven med de særregler som er fastsatt i loven, jf. sosialtjenesteloven § 41. Regulering av taushetsplikt knyttet til opplysninger som er innhentet i en sak etter sosialtjenesteloven, er nedfelt i sosialtjenesteloven § 44. Taushetsplikt og unntaksbestemmelser samsvarer med forvaltningsloven §§ 13 til 13 e, jf. sosialtjenesteloven § 44 første ledd. Imidlertid er flere opplysninger omfattet av taushetsplikt når det gjelder saker etter sosialtjenesteloven enn etter forvaltningsloven § 13. Sosialtjenesteloven § 44 andre ledd angir at også fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted er taushetsbelagte opplysninger.

Fra dette gjøres det et unntak ved at opplysning om en brukers oppholdssted likevel kan gis når det er klart at det ikke vil skade tilliten til kommunen, jf. sosialtjenesteloven § 44 andre ledd andre punktum. Ordlyden peker på at det må være en individuell, konkret vurdering til for å avgjøre om brukeren klart ikke vil oppleve det som et tillitsbrudd av kommunen når hennes eller hans oppholdssted gis videre til andre forvaltningsorganer.

Sosialdepartementet uttaler i lovforarbeid at i uttrykket «skade tilliten til organet eller institusjonen» ligger en vurdering både av den enkelte klients holdning og organets mer generelle tillitsforhold til sine klientgrupper. Samtidig påpekes at unntaket fra taushetsplikten ikke krever et samtykke. Skulle samtykke være et krav ville jo bestemmelsen vært overflødig ved siden av forvaltningsloven § 13 a nr. 1. Sosialdepartementet forutsetter imidlertid at det kun rent unntaksvis vil bli aktuelt å gi opplysninger når klienten direkte *motsetter* seg dette. Det er Nav-kontoret som må vurdere om tillitsforholdet likevel vil kunne opprettholdes, jf. Ot. prp. nr. 2 (1985-1986), pkt. 8.13.7.2, s. 61.

Sosialtjenesteloven § 44 tredje ledd sammenfaller, med noen unntak med forvaltningsloven § 13 b nr. 5 og nr. 6.⁶¹ Bestemmelsen gir rett til å utlevere taushetsbelagte opplysninger om brukeren til andre forvaltningsorganer under den forutsetning at dette er nødvendig for å fremme kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse.⁶²

Ordlyden i sosialtjenesteloven § 44 tredje ledd stiller opp en forholdsvis høy terskel for når opplysninger om en bruker kan gis til et annet forvaltningsorgan. Det må være *nødvendig* for å fremme oppgavene som følger av sosialtjenesteloven og som ansatte i Nav-kontoret utøver og gjennomfører. I nødvendighetskriteriet ligger det et krav om å vurdere i hvert enkelt tilfelle om målet om å kunne utføre de lovpålagte oppgavene etter sosialtjenesteloven tilsier at taushetsbelagte opplysninger må deles med andre forvaltningsorganer.

Justisdepartementet påpeker at forvaltningsloven § 13 b nr. 5 åpner for utlevering av opplysninger knyttet til en konkret enkeltsak eller der det er behov for mer generelt oppfølgingsarbeid overfor den enkelte klienten, jf. Ot.prp.nr. 3 (1976-1977) pkt. 3.3.6, s. 33. Denne uttalelsen viser at utleveringen ikke skal omfatte en summarisk utlevering av taushetsbelagte opplysninger med begrunnelse om at det generelt alltid vil kunne være nyttig for Arbeids- og velferdsforvaltningen i saker etter sosialtjenesteloven å informere andre forvaltningsorganer om brukernes taushetsbelagte opplysninger. Justisdepartementet forutsetter at utlevering av taushetsbelagte opplysninger er knyttet til en konkret *enkeltsak* eller oppfølgingsarbeid overfor den *enkelte* klienten. Departementets forutsetning for når unntaket skal kunne anvendes, taler etter vår vurdering for at Arbeids- og velferdsforvaltningen i saker etter sosialtjenesteloven må vurdere konkret i enkeltsaken og oppfølgingen av den enkelte brukeren om det er nødvendig å gi opplysningene.

Som nevnt under kapittel 8 ovenfor, regulerer forvaltningsloven § 13 b nr. 2 utlevering av taushetsbelagte opplysninger under behandlingen av den enkelte sak. Ordlyden i bestemmelsen sier imidlertid ikke noe om at den enkelte saken må være behandlet i ett og

⁶¹ Relevant lovforarbeid til dette unntaket fra taushetsplikten er Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.).

⁶² Vi avgrensner i den videre fremstillingen mot tilfeller der utlevering av taushetsbelagte opplysninger skyldes vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse. Vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noen helse er ekstraordinære hendelser og faller derfor utenfor spørsmålet om digital saksbehandling som innebærer generisk, automatisert utlevering eller innhenting av taushetsbelagte opplysninger.

samme forvaltningsorgan eller forvaltningssenhet. Justisdepartementet påpeker at det i utgangspunktet ikke bør åpnes for noen generell adgang for utveksling av taushetsbelagte opplysninger mellom forskjellige forvaltningsetater, men åpner for at saksbehandlingen kan kreve at ellers taushetsbelagte opplysninger kan gis til personer *utenfor* etaten eller organet når det er *nødvendig* av hensyn til behandlingen av *den enkelte saken*, jf. Ot. prp. nr. 3 (1976-1977) kapittel 3.3.6, s. 33. I første rekke gjelder dette bruk av opplysningene som ledd i de forskjellige trinn i behandlingen av den sak opplysningene er gitt for eller innhentet til.

Til tross for at ordlyden i forvaltningsloven § 13 b nr. 2 ikke nevner at utlevering av taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer må være nødvendig, oppstiller altså lovforarbeider dette kravet. Vurderingstemaet blir dermed hvorvidt saken kun kan avgjøres eller følges opp videre ved at taushetsbelagte opplysninger om brukeren utleveres til andre forvaltningsorganer. Dette krever en konkret og individuell vurdering av den enkelte saken.

At utlevering av taushetsbelagte opplysninger ikke skal basere seg på en generisk, men en konkret individuell vurdering, samsvarer også med krav om at tjenestetilbudet så langt som mulig skal utarbeides i samarbeid med brukeren, jf. sosialtjenesteloven § 42. Dersom brukeroppfølging i en sak etter sosialtjenesteloven medfører behov for samarbeid med andre forvaltningsorganer og dermed et behov for å utveksle taushetsbelagte opplysninger, skal dette så langt som mulig basere seg på brukerens samtykke.

Etter ovennevnte gjennomgang av rettskilder vurderer vi at det pr. i dag ikke er lovmessig adgang til å anvende databehandlingsløsninger som utleverer taushetsbelagte opplysninger om brukere fortløpende, automatisert og generisk. Krav om at utlevering er nødvendig i den enkelte saken og i oppfølgingen av den enkelte brukeren, samt krav om brukermedvirkning, taler i sum mot fortløpende og generisk utlevering av taushetsbelagte opplysninger gjennom databehandlingssystemer.

Det er imidlertid mulig å tenke seg en integrasjon av ulike forvaltningsorganers databehandlingssystemer. En slik integrasjon av systemet vil gjøre det mulig å utlevere taushetsbelagte opplysninger i saker etter sosialtjenesteloven der Arbeids- og velferdsforvaltningen har foretatt en konkret, individuell vurdering om det er behov for en slik utlevering og involvert brukeren i denne vurderingen.

10.3. Opplysningsrett der det er nødvendig i den enkelte sak under Arbeids- og velferdsetaten

10.3.1 Nav-loven § 7 andre til femte ledd

I det følgende gjøres rede for rettslig grunnlag for utlevering av taushetsbelagte opplysninger i saker under Arbeids- og velferdsetaten. Det drøftes i hvilken grad lovgivningen gir rettslig grunnlag for å ta i bruk databehandlingssystemer som generisk og dermed effektivt utleverer taushetsbelagte opplysninger til andre forvaltningsorganer. De mest sentrale rettsgrunnlag vil bli presentert og drøftet først før mindre sentrale grunnlag for unntak fra taushetsplikt tas opp.

Nav-loven § 7 andre ledd dekker Arbeids- og velferdsetatens behov om å følge opp en brukers sak om arbeidsformidling og ved gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak. Denne bestemmelsen er nok langt på vei unødvendig i lys av bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 b nr. 2 om at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysningene brukes som ledd i saksbehandlingen. I tillegg anser departementet det som nokså sikkert at man må kunne innfortolke et samtykke til at opplysninger brukes som ledd i å skaffe eller trene en person til arbeid. Dessuten forutsetter departementet også her at Arbeids- og velferdsetaten legger opp sine tiltak i samarbeid med brukeren, jf. Nav-loven § 15, jf. Ot.prp. nr. 47 (2005-2006).

I forbindelse med regulering av taushetsbestemmelser i forvaltningsloven, viser Justisdepartementet til høringsuttalelser som har hatt visse kommentarer til hvordan bestemmelsen om samtykke etter forvaltningsloven § 13 a nr. 1 bør praktiseres, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) pkt. 3.3.1, s. 26. Departementet kommenterer ikke sitatene gjengitt i forarbeider og vi antar derfor at departementet ikke var uenig i høringsinstansene betraktninger om hvorledes bestemmelsen bør praktiseres. Spesielt interessant i vår sammenheng om Nav-loven § 7 er uttalelsen fra Arbeidsdirektoratet. Direktoratet påpekte den gang på midten av 70-tallet at det i formidlingsarbeidet vil være nødvendig å meddele partene, arbeidssøker og arbeidsgiver, opplysninger om hverandres forhold. Henvendelser fra arbeidssøker eller arbeidsgiver er oppfattet som vedkommende har gitt sitt samtykke til at opplysningene blir bragt videre i den utstrekning det viser seg nødvendig, selv om samtykke ikke er innhentet av partene i det enkelte tilfelle, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) pkt. 3.3.1, s. 26.

Nav-loven § 7 andre ledd hjemler nå bruk av opplysninger om en person ved formidling av arbeid.

Forvaltningsloven § 13 b nr. 5 gjelder ikke for enhver som utfører tjenester eller arbeid for Arbeids- og velferdsetaten, jf. Nav-loven § 7 første ledd tredje punktum. Imidlertid hjemler Nav-loven § 7 tredje ledd et tilnærmet likt unntak. Arbeids- og velferdsetaten kan dele taushetsbelagte opplysninger med forvaltningsorganer dersom tre ulike, uavhengige vilkår er oppfylt. For det første kan arbeids- og velferdsetaten gi opplysninger til andre organer når det er nødvendig for å fremme etatens oppgaver. For det andre kan etaten gi opplysninger videre til andre forvaltningsorganer for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade på noens helse, og for det tredje for å hindre at noen urettmessig får utbetalt offentlige midler eller unndrar midler fra innbetaling til det offentlige. Det avgrenses i den videre fremstillingen mot opplysningsretten av hensyn til forebygging for liv og helse.

Nav-loven § 7 tredje ledd første alternativ om hensynet til å fremme Arbeids- og velferdsetatens oppgaver baserer seg på de samme hensyn som forvaltningsloven § 13 b nr. 5. I lovforarbeid til Nav-loven § 7 understreker departementet at adgangen til å utveksle opplysninger mellom organer i utgangspunktet er mer begrenset enn bruk av opplysningene internt, jf. Ot. prp. nr. 47 (2005-2006) pkt. 9.4.3 s. 62. For øvrig vises det til den allerede tidligere eksisterende omfattende mulighet til å utveksle opplysninger basert på «krav om utlevering». Dette unntaket fra taushetsplikt vil bli drøftet nedenfor under Del IV om «innhenting av opplysninger». Lovforarbeid til Nav-loven § 7 tredje ledd gir dermed ikke nærmere innhold i hvilke hensyn som kan tale for at Arbeids- og velferdsetaten kan gi fra seg taushetsbelagte opplysninger til andre forvaltningsorganer for å fremme etatens oppgaver.

Lovforarbeid til forvaltningsloven § 13 b nr. 5 presiserer at avgiverorganets interesse i å gi opplysninger videre ikke behøver å være knyttet til den enkelte konkrete sak. Som et eksempel nevnes forvaltningsorganets behov for mer generelt oppfølgingsarbeid overfor den enkelte klient, jf. Ot. prp. nr. 3 (1976-1977) pkt. 3.3.6 s. 33. Eksempelet som er brukt her ligger nær opp Arbeids- og velferdsetatens oppgave om å følge opp brukeren. Det er altså behovet Arbeids- og velferdsetaten måtte ha for å kontakte andre forvaltningsorganer som er avgjørende. Behovet skal videre være knyttet til formål og oppgavene etaten er gitt ansvar for.

Etter vårt syn betyr det at utlevering av taushetsbelagte opplysninger med grunnlag i Nav-loven § 7 tredje ledd første alternativ må være basert på konkrete vurderinger om når behovet om å utlevere taushetsbelagte opplysninger for å kunne fremme etatens oppgaver melder seg. Til tross for at dette ikke knytter seg til en konkret sak, vil behovet knytte seg til en konkret privatperson.

Det tredje alternativet i Nav-loven § 7 tredje ledd handler om når arbeids- og velferdsetaten kan utlevere taushetsbelagte opplysninger med andre organer for å hindre at noen urettmessig får utbetalt offentlige midler eller unndrar midler fra innbetaling til det offentlige. Dette ble tatt inn ved endringslov 16. januar 2009 nr. 5 til folketrygdlova og i enkelte andre lover (tilbakekrevjing etter feilutbetalinger, tiltak mot trygdemisbruk, renter og erstatning i trygdesaker mv). Hensynet til effektiv forvaltning og ønsket om riktige avgjørelser for å sikre at det ikke skjer offentlige feilutbetalinger veier tyngre enn hensyn som taler for taushetsplikt, blant annet tillit til offentlige myndigheter, jf Ot. prp. nr. 76 (2007-2008) pkt. 4.8.4, s. 53. Dette unntaket gir ikke grunnlag for å gi andre offentlige organer tilgang til arbeids- og velferdsetatens digitale saksbehandlingssystem på generell basis. Nav-loven § 7 tredje ledd tredje alternativ hjemler Arbeids- og velferdsetatens rett til å i enkeltsaker vurdere å involvere andre forvaltningsorganer for å hindre og avdekke trygdemisbruk.

Etter Nav-loven § 7 fjerde ledd kan departementet gi Arbeids- og velferdsetaten dispensasjon fra taushetsplikten. Vilklårene for en slik dispensasjon er at opplysningene er nødvendig for at de andre offentlige myndighetene skal kunne løse pålagte offentlige oppgaver, og det kan ikke utleveres opplysninger om etnisitet, politisk eller religiøs oppfatning, helseforhold, misbruk av rusmidler eller seksuelle forhold. Dispensasjonsvedtakene kjennetegnes av at de er av interesse for mottakerorganet.⁶³

I forskrift 4. juni 2018 nr. 810 har Arbeids- og sosialdepartementet delegert myndigheten til å gi dispensasjon fra taushetsplikten etter Nav-loven § 7 fjerde ledd til Arbeids- og velferdsdirektoratet. De gitte dispensasjonene omfatter både opplysninger om enkeltpersoner,

⁶³ Se for eksempel: Dispensasjon fra taushetsplikt etter arbeids- og forvaltningsloven § 7 fjerde ledd. Opplysninger til Kriminalomsorgen ved Kriminalomsorgsregionene. Dokumentnr. V7-30-00-F10. <https://lovdata.no/pro/#document/NAV/rundskriv/v7-30-00-f10?from=NL/lov/2006-06-16-20/%C2%A77>. Se også: Dispensasjon fra taushetsplikten etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7 fjerde led. Opplysninger til Nasjonalt tverretatlig analyse og etterretningssenter ved ØKOKRIM (NTAES). Dokumentnr. V10-30-00-H17. <https://lovdata.no/pro/#document/NAV/rundskriv/v10-30-00-h17?from=NL/lov/2006-06-16-20/%C2%A77>

og lister over grupper av stønadsmottakere. Behovet for opplysninger baseres på planlegging, tildeling av goder, service for stønadsmottakere, kontrollvirksomhet og konkrete opplysninger for gjennomføring av offentlige oppgaver (V-10-30-00-H17, Vedlegg 10 til Hovednr. 30 – Dispensasjon fra taushetsplikten). Gjennomlesing av to dispensasjonsvedtak viser at Direktoratet foretar en konkret vurdering av hvorvidt vilkår etter Nav-loven § 7 fjerde ledd er oppfylt. Videre skal mottakerorganet alltid sende skriftlig søknad når de ber om utlevering av opplysninger om en person eller gruppe. Det skal angis hvilken enhet av Arbeids- og velferdsetaten som skal utlevere opplysningene. Disse opplysningene skal gis skriftlig og det skal vises til dispensasjonsvedtaket. I tillegg skal mottakerorganet gjøres oppmerksom på at opplysningene som mottas skal behandles i overensstemmelse med personopplysningsloven og de regler om taushetsplikt som gjelder for mottakerorganet. Det er mulig å se for seg at de opplysningene som mottakerorganet har behov for vil kunne bli utlevert elektronisk. Samtidig er det begrenset hvilke typer informasjon som skal kunne hentes ut av et digitalt system og bli utlevert til mottakerorganet. Det vil dermed ikke være adgang til å gi fortløpende tilgang til registerdata i Arbeids- og velferdsetaten.

Nav-loven § 7 femte ledd har et tillegg som klargjør at Arbeids- og velferdsetatens taushetsplikt ikke er til hinder for at utlevering av opplysninger skjer overfor andre forvaltningsorganer der disse har hjemmel til å kreve opplysninger uten hinder av taushetsplikt. Et eksempel på dette er etatens opplysningsplikt overfor barneverntjenesten etter lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenesten § 6-4 andre ledd. Pålegg om å utlevere taushetsbelagte opplysninger til barneverntjenesten krever etter vårt syn en konkret vurdering om hvilke opplysninger barneverntjenesten krever i den enkelte henvendelsen om utlevering. Vi mener derfor at dette rettsgrunnlaget ikke gir adgang til generisk datautlevering, men det er ingenting i veien for at opplysningene ville kunne bli utlevert på en betryggende elektronisk måte.

10.3.2 Nav-loven § 8

Det følger av Nav-loven § 8 første ledd at arbeids- og velferdsetaten skal gi sosialtjenesten bistand i saker som gjelder den enkelte brukeren, mens bestemmelsens siste ledd pålegger sosialtjenesten å gi opplysninger, bistand og uttalelser til arbeids- og velferdsetaten.

Rundskriv R30-02-D18 kap. 2 om § 8 skriver at begrepet «sosialtjenesten» ikke bare omfatter sosiale tjenester etter lov om sosiale tjenester i Nav, men også tjenester som tidligere var regulert i den nå opphevede lov om sosiale tjenester m.v. fra 1992. Ifølge rundskrivet innebærer dette:

«...at i tillegg til tjenestene som i dag er regulert i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (heretter sosialtjenesteloven), kommer bestemmelsen til bruk på de kommunale omsorgstjenestene knytte til for eksempel rusoppfølging, booppfølging, brukerstyrt personlig assistanse, avlastningstiltak og støttekontakt.»

Nav-loven § 8 regulerer Arbeids- og velferdsetatens utlevering av opplysninger med andre sosialtjenester og omsorgstjenester utenfor det felles Nav-kontoret.

Nav-loven § 8 andre ledd andre punktum hjemler Arbeids- og velferdsetatens plikt og rett til å gi opplysninger etter samtykke fra brukeren eller dersom dette kan hjemles i lov. Et mulig hjemmelsgrunnlag annet enn brukerens samtykke vil kunne være Nav-loven § 7 tredje ledd om adgang til å utlevere taushetsbelagte opplysninger for å fremme etatens egne oppgaver. Også der det viser seg å være nødvendig i den enkelte saken, vil utlevering av taushetsbelagte opplysninger kunne bli foretatt på tvers av organgrenser, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 2.

Nav-loven § 8 annet ledd ville i slike tilfeller ikke være nødvendig, når deling av informasjon vil kunne bli hjemlet i samtykke eller i Nav-loven § 7. Nav-loven § 8 annet ledd gir imidlertid en ekstra plikt for arbeids- og velferdsetaten til å være årvåken.

Nav-loven § 8 andre ledd er speilet i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 43 om innhenting av opplysninger i saker etter sosialtjenesteloven, se nedenfor kapittel 13 om dette.

Utlevering av taushetsbelagt informasjon etter Nav-loven § 8 første og andre ledd av informasjon krever enten *samtykke* fra brukeren eller en vurdering av om det er *nødvendig* for å fremme etatens oppgaver, jf. Nav-loven § 7 tredje ledd, eller at det er *nødvendig* for oppfølging av *den enkelte saken*, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 2. En digital utlevering vil dermed måtte skje på bakgrunn av en konkret overveid handling fra saksbehandleren eller veilederen. Hjemmelsgrunnlaget åpner ikke for en automatisert, generisk utlevering av taushetsbelagte opplysninger.

Nav-loven § 8 fjerde ledd hjemler arbeids- og velferdsetatens rett og plikt til å gi opplysninger til kommunen til bruk i saker om introduksjonsstønad etter introduksjonsloven. Etter lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) § 25 b kan det kommunale organet som har ansvar for introduksjonsprogrammet pålegge Arbeids- og velferdsetaten å utlevere personopplysninger om asylsøkere og innvandrere. Det følger av lovforarbeid at pålegg om utlevering må ha sitt grunnlag i at det er *nødvendig i den enkelte sak*, jf. Prop. 45 L (2017-2018) pkt. 8.9.3, s. 44. Plikten til å gi opplysninger til kommunen til bruk i saker om introduksjonsstønad henger sammen med at introduksjonsstønaden skal samordnes med eventuelle andre offentlige ytelser deltakeren i programmet måtte motta, jf. introduksjonsloven § 12. I følge forarbeider Prop. 45 L (2017-2018) pkt. 8.9.3, s. 44 innebærer nødvendighetskravet at det er behov for gjennomføring, oppfølging og evaluering av introduksjonsordningen. Krav om at det er nødvendig med utlevering av opplysninger stenger etter vårt syn for en generisk, automatisert overføring av personopplysninger fra Arbeids- og velferdsetaten til det kommunale organer som har ansvaret for introduksjonsprogrammet.

10.3.3 Folketrygdloven § 21-4 b, §§ 25-9 og 25-11 annet ledd

Av hensyn til å hindre urettmessige utbetalinger enten fra Arbeids- og velferdsetaten eller fra finansinstitusjoner til brukeren, hjemler folketrygdloven § 21-4 b første og andre ledd at etaten og finansinstitusjoner som pensjonsinretninger, forsikringsselskaper og andre type finansinstitusjoner, kan informere hverandre av eget tiltak og uten hinder av taushetsplikt om forhold som har medført eller kan medføre urettmessige utbetalinger.

Helseopplysninger er unntatt fra opplysningsretten, men Arbeids- og velferdsetaten kan opplyse om hvilke ytelser brukeren urettmessig har blitt tilstått eller har søkt å oppnå. Det er også adgang til å utlevere opplysninger om at de feilaktige eller mangelfulle opplysningene fra brukeren gjelder sivilstand, bosted, økonomiske eller helsemessige formål eller annet, jf. folketrygdloven § 21-4 b andre ledd. Denne utleveringen av taushetsbelagte opplysninger skal ikke skje i samarbeid med brukeren. Tredje ledd hjemler at den som opplysningene gjelder ikke skal gjøres kjent med at det er gitt informasjon.

Rettsgrunnlaget åpner etter vårt syn ikke for en generisk, automatisert digital utlevering av taushetsbelagte opplysninger til finansinstitusjoner. Det er i de saker der det er mistanke at slik utlevering skal kunne skje, og det må derfor foreligge et konkret tilfelle i enkeltsaker.

Folketrygdloven § 25-9 hjemler opplysningsplikt for Arbeids- og velferdsetaten om å utlevere opplysninger på forespørsel om forventet arbeidsinntekt som gjenlevende har eller kan forventes å få, jf. folketrygdloven § 17-8, til tjenestepensjonsordninger og forsikringsselskapene. Bestemmelsen er gitt på grunn av samordningsreglene mellom folketrygdens etterlattepensjon til gjenlevende ektefelle og tjenestepensjon og andre pensjoner, jf. folketrygdloven § 18-3 nr. 2. Opplysningsplikten oppstår etter en konkret forespørsel fra pensjonsordninger og forsikringsselskapene. Det innebærer at bestemmelsen ikke åpner for en generisk automatisert utlevering av taushetsbelagte opplysninger.

Etter folketrygdloven § 25-11 annet ledd har enhver som gjør tjeneste i Arbeids- og velferdsetaten i saker etter folketrygdloven opplysningsplikt overfor barneverntjenesten uten hinder av taushetsplikt og uten ugrunnet opphold dersom det er grunn til å tro at et barn er utsatt for mishandling eller alvorlig omsorgssvikt, har en livstruende eller alvorlig sykdom eller skade, viser alvorlige atferdsvansker, eller er utsatt for menneskehandel. Bestemmelsen er bygget opp etter samme mønster som barnevernloven § 6-4. Det er i den enkelte konkrete saken der den ansatte i Arbeids- og velferdsetaten mener at det er grunn til å tro at et barn har behov for hjelp fra barneverntjenesten. Hjemmelen som plikter til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til barneverntjenesten, åpner ikke for generisk og automatisert overføring av disse opplysningene.

10.4 Opplysningsplikt til barneverntjenesten

Barns individuelle menneskerettslige krav på beskyttelse mot overgrep og omsorgssvikt skal sikres blant annet gjennom prosedyrer for rapportering av slike bekymringsverdige forhold, jfr. FNs konvensjon om barnets rettigheter⁶⁴ artikkel 19. Barnevernloven § 6-4, 1. ledd pålegger «enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan» opplysningsplikt

⁶⁴ FNs konvensjon om barnets rettigheter 20. november 1989.

overfor barneverntjenesten «når det er grunn til å tro» at et barn utsettes for overgrep eller omsorgssvikt, viser alvorlige adferdsvansker eller er i risiko for å bli utsatt for menneskehandel. Opplysningene skal gis barneverntjenesten «uten ugrunnet opphold». Plikten til å utlevere slike opplysninger til barneverntjenesten fremgår også av sosialtjenesteloven § 45 og folketrygdloven § 25-11. Tilsvarende bestemmelse er ikke tatt inn i Nav-loven, men grunnet ordlyden i barnevernloven vil opplysningsplikten overfor barneverntjenesten også omfatte ansatte og andre som utfører tjeneste eller arbeid for arbeids- og velferdsforvaltningen.

Lovbestemmelsene i barnevernloven § 6-4, sosialtjenesteloven § 45 og folketrygdloven § 21-5 er tydelige på plikten til å utlevere ellers taushetsbelagte opplysninger ved slike alvorlige bekymringer, men avgrensningene for hvilke bekymringsverdige forhold som utløser slik opplysningsplikt er av mer skjønnsmessig art. Ordlyden «når det er grunn til å tro» innebærer ifølge lovforarbeider⁶⁵ ikke krav om «sikker viten», men «noe mer enn en vag mistanke», dvs. et krav til en begrunnet mistanke. At opplysningene skal gis «uten ugrunnet opphold» innebærer ifølge samme lovforarbeid at melding skal leveres til barneverntjenesten «straks etter at den bekymringen som er grunnlaget for å sende meldingen, har oppstått. Nav-ansattes skjønnsmessige vurdering vil derfor måtte omfatte hva deres bekymring går ut på, og om bekymringen kan begrunnes.

10.5 Fortløpende utlevering av taushetsbelagte opplysninger under Arbeids- og velferdsetaten

Nav-loven § 7 femte ledd regulerer Arbeids- og velferdsetatens adgang til å utlevere taushetsbelagte opplysninger som forutsatt etter oppgaveregisterloven.⁶⁶

Oppgaveregisterloven skal sørge for effektivt samordning og utnyttelse av oppgaveplikter som offentlige organer pålegger næringsdrivende, jf. oppgaveregisterloven § 1 første punktum. For at denne effektive samordningen og utnyttelsen blir ivaretatt, skal registeret til enhver tid inneholde en oppdatert oversikt over alle slike oppgaveplikter og bidra med

⁶⁵ Innst. 151 L – (2017-2018) s. 18.

⁶⁶ Lov 6. juni 1997 nr. 35 om oppgaveregisteret (oppgaveregisterloven).

informasjon om disse og den samordning som finner sted, jf. oppgaveregisterloven § 1 andre punktum.

Oppgaveregisterloven § 5 inneholder offentlige organers plikt til å samordne oppgaveplikter der det er praktisk mulig. Videre sier oppgaveregisterloven § 6 at når det er fattet endelig beslutning om samordning i henhold til § 5, kan slik samordning finne sted uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Nav-loven § 7 femte ledd første punktum opphever taushetsplikten for utlevering av taushetsbelagte opplysninger slik forutsatt i oppgaveregisterloven. Etter vår forståelse åpner denne bestemmelsen for at den type opplysninger som skal være oppført i oppgaveregisteret, kan utleveres digitalt fortløpende.

Brukere av Arbeids- og velferdsetaten kan ha et krav om bidrag eller et tilbakebetalingskrav mot seg. Innkrevingsentralen er underlagt Skatteetaten og har direkte tilgang til opplysninger fra Arbeids- og velferdsetaten etter forskrift 13. mars 2018 nr. 338. Forskriften er gitt med hjemmel i Nav-loven § 7 sjette ledd. Den åpner for elektronisk tilgang til nødvendige opplysninger fra etaten om de krav som innkreves på vegne av etaten etter bidragsinnkrevingsloven⁶⁷, jf. forskriften § 1 første ledd. Hvilke opplysninger som er nødvendige skal gå frem av avtale mellom etaten og Innkrevingsentralen, jf. forskriften § 1 annet ledd. Også hvilke systemer det skal gis elektronisk tilgang til skal kunne avtales mellom Arbeids- og velferdsetaten og Innkrevingsentralen. Det er de som utfører tjenestene eller arbeid for Innkrevingsentralen som skal gis tilgang til opplysningene, når det foreligger tjenstlig behov for opplysningene, jf. § 2. Lovforarbeider forutsetter at det utveksles taushetsbelagte opplysninger mellom Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten fortløpende for å kunne innkreve krav på vegne av Arbeids- og velferdsetaten, jf. Prop 1 LS (2017-2018) pkt. 17.2.4, s. 206-207.

Nav-loven § 8 tredje ledd hjemler rett til å utlevere opplysninger om stønadssaker, ytelsessaker og arbeidsforhold. Denne bestemmelsen er videreført fra sosialtjenesteloven av 1991. Ifølge lovforarbeid Ot. prp. nr. 29 (1990-1991) pkt. 8.6, s. 122, er hensikten med bestemmelsen at sosialtjenesten skal kunne kreve opplysninger om økonomi og

⁶⁷ Lov 29. april 2005 nr. 20 om innkreving av underholdsbidrag mv. (bidragsinnkrevingsloven).

arbeidsforhold, det vil si opplysninger som er innhentet etter folketrygdloven og arbeidsmarkedsloven. Fordi Nav-loven § 8 tredje ledd er en videreføring av sosialtjenesteloven fra 1991, som også omfatter kommunens omsorgstjenester etter någjeldende helse- og omsorgstjenestelov, vurderer vi at Arbeids- og velferdsetaten kan gi opplysninger om stønadssaker, ytelsessaker og arbeidsforhold uten hinder av taushetsplikt og uten behov for samtykke til både sosiale tjenester i Nav og omsorgstjenester i kommunen. Når det gjelder omsorgstjenester i kommunen som er lagt til det felles Nav-kontoret, innebærer Nav-loven § 8 tredje ledd at opplysninger om stønadssaker, ytelsessaker og arbeidsforhold kan utleveres til alle ansatte i et felles Nav-kontor. Tilsvarende gir Nav-loven § 8 tredje ledd hjemmel til å gi opplysninger om stønadssaker, ytelsessaker og arbeidsforhold til omsorgstjenesten der denne er organisert utenfor Nav-kontoret.

11. Oppsummering av Del III

I del III har vi gjort rede for rettsregler under Arbeids- og velferdsetaten og rettsregler i saker etter sosialtjenesteloven som åpner for utlevering av taushetsbelagte opplysninger til andre organer, herunder andre Nav-kontorer og øvrige eksterne samarbeidspartnere.

Når det gjelder utlevering av taushetsbelagte opplysninger i saker etter sosialtjenesteloven, er hovedregelen at dette skal skje basert på brukerens samtykke, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 1 og sosialtjenesteloven § 42, eller at det oppfattes som nødvendig i den enkelte saken, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 2 og sosialtjenesteloven § 44 tredje ledd. I saker etter sosialtjenesteloven må det dermed vurderes i hvert enkelt sak om det er nødvendig med utlevering av taushetsbelagte opplysninger. Dette taler mot en generisk, automatisert utlevering av taushetsbelagte opplysninger om brukeren til andre organer, institusjoner og organisasjoner.

Arbeids- og velferdsetatens hjemmelsgrunnlag for utlevering av taushetsbelagte opplysninger til andre Nav-kontorer og forvaltningsorganer og eksterne samarbeidspartnere er nedfelt i Nav-loven § 7 og § 8, samt forvaltningsloven § 13 a nr. 1 og § 13 b nr. 2. I all hovedsak skal utleveringen av taushetsbelagte opplysninger om brukeren basere seg på en konkret og individuell vurdering om hvorvidt utlevering er nødvendig, oftest et behov for Arbeids- og

velferdsetaten, men noen ganger også forankret i mottakerorganets behov. Der lovgrunnlaget gir adgang til fortløpende utlevering av opplysninger, er behovet for mottakerorganet til stede til enhver tid. Dette medfører at effektivitetshensyn vurderes å veie tyngre enn hensyn til personvern.

Del IV – Innhenting av opplysninger til arbeids- og velferdsforvaltningen fra andre organer, organisasjoner og institusjoner

12. Innledning

I denne delen vil vi vurdere i hvilken grad rettsregler under Arbeids- og velferdsetaten og rettsregler i saker etter sosialtjenesteloven gir adgang til å innhente taushetsbelagte opplysninger fra andre organer som andre Nav-kontorer og samarbeidsorganer/-partnere gjennom databehandlingsystemer. Når det gjelder innhenting av opplysninger om brukeren, vil det noen ganger kunne være nødvendig å utlevere noen taushetsbelagte opplysninger om brukeren til det andre forvaltningsorganet eller samarbeidspartneren. Grunnlaget for en slik utlevering for å kunne innhente opplysninger må enten basere seg på samtykke fra brukeren eller søkes i forvaltningsloven § 13 b nr. 2 som gir opplysningsrett på tvers av organgrenser og overfor samarbeidspartnere når det er nødvendig i den enkelte sak.

Det vi vet som finnes om databehandling av innhenting av opplysninger om brukeren er tilgang til folkeregisteret og arbeidstakerregisteret. I tillegg krever Arbeids- og velferdsetaten at leger skal sende inn opplysninger elektronisk når det gjelder «Vurdering av arbeidsmulighet/Sykmelding» og «Legeerklæring ved arbeidsuførhet», samt toveis-kommunikasjon i form av dialogmeldinger elektronisk, jf. Forskrift 2. oktober 2009 nr. 1285 om elektronisk kommunikasjon med Arbeids- og velferdsetaten gitt med hjemmel i folketrygdloven § 21-4. For øvrig baserer seg fremstillingen i del IV på det samme spørsmålet som del III, nemlig om det er *mulig å tenke seg at rettsreglene legger til rette for innhenting av taushetsbelagte opplysninger gjennom databehandlingsystemer.*

I kapittel 14 drøftes rettslig grunnlag for innhenting av taushetsbelagte opplysninger etter sosialtjenesteloven og bruk av databehandlingssystemer. Deretter drøftes rettsgrunnlag for innhenting av opplysninger i saker under Arbeids- og velferdsetaten og muligheter for bruk av databehandlingssystemer i kapittel 15. Kapittel 16 oppsummerer regelverket i lys av personvern hensyn opp mot gevinster i effektivitet for forvaltningen ved mer omfattende bruk av databehandlingssystemer i saksbehandlingen på tvers av forvaltningsorganer.

13. Innhenting av opplysninger etter sosialtjenesteloven

Sosialtjenesteloven § 43 regulerer innhenting av opplysninger om brukeren i saksbehandlingen. Vi vurderer at bestemmelsen også vil måtte få anvendelse under oppfølging av brukerens sak, altså i perioden etter at et enkeltvedtak om ytelser og tjenester er truffet.

Bestemmelsens første ledd krever at opplysninger om brukeren innhentes så langt som mulig i samarbeid med tjenestemottakeren eller slik at vedkommende har kjennskap til innhenting. Ordlyden tilsier at veilederen på Nav-kontoret i stor grad må sikre at brukeren er involvert i prosessen med å innhente nødvendige opplysninger for behandling og oppfølgingen av saken etter sosialtjenesteloven (samarbeid). Når det gjelder begrepene «har kjennskap til innhenting» kan dette forstås at lovgiver ikke alltid forutsetter et samarbeidende forhold, men at veilederen kan innhente opplysninger der brukeren er orientert. Etter sosialtjenesteloven § 43 andre ledd tredje og siste punktum kan det innhentes opplysninger uten samtykke fra brukeren basert på de taushetsbestemmelser som gjelder for avgiverorganet. Første ledd i bestemmelsen krever i så fall at brukeren har kjennskap til innhenting

Sistnevnte bestemmelse, sosialtjenesteloven § 43 andre ledd tredje punktum, er en videreføring av sosialtjenesteloven 1991 (opph.) § 8-5, og dens forarbeider er dermed relevant rettskilde. Sosialomsorgsloven av 1964 (opph.) § 20 hadde en bestemmelse som inneholdt hjemmel for sosialtjenesten til å pålegge andre forvaltningsorganer å gi opplysninger om brukeren. Dette ble endret med innføringen av sosialtjenesteloven av 1991. I forarbeider understrekes at dersom brukeren ikke har samtykket til at opplysninger innhentes fra andre

offentlige organer og organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat, fylkeskommune eller kommune etter sosialtjenesteloven § 8-5 andre ledd første og andre punktum, skal spørsmålet om hvorvidt opplysninger skal kunne gis uten hinder av taushetsplikt avgjøres etter de taushetsbestemmelser som gjelder for avgiverorganet, jf. Ot.prp. nr. 29 (1990-1991) pkt. 8.6.1, s. 122. Lovforarbeider legger til grunn at dette vilkår ofte er oppfylt for innhenting av opplysninger i de andre organers og organisasjoners taushetsbestemmelser fordi det også vil fremme avgiverorganets egne oppgaver å samarbeide med sosialtjenesten om en løsning av brukerens problemer, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 5 og når det gjelder Arbeids- og velferdsetaten Nav-loven § 7 tredje ledd.

Sosialtjenesteloven § 43 tredje og siste ledd første punktum hjemler innhenting av nødvendige taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret. Hjemmelen trådte i kraft 1. oktober 2018 og har sin forklaring i den nye folkeregistreringsloven⁶⁸ gjeldende fra 1. oktober 2017. Den nye folkeregistreringslovens hjemmel for utlevering av opplysninger fra Folkeregisteret, altså innhenting av disse opplysningene sett fra Nav-kontorets side, må være nedfelt i regelverket som gjelder for saksområdet, jf. Prop. 83 LS (2017-2018) pkt. 13.1, s. 47, jf. også folkeregistreringsloven § 10-2 om utlevering av taushetsbelagte opplysninger. Hjemmelen i sosialtjenesteloven § 43 tredje ledd er en videreføring av gjeldende rett og sikrer dermed fortsatt tilgang til de opplysningene fra Folkeregisteret som er nødvendige for arbeidet med sosiale tjenester som kommunen forvalter, jf. Prop. 83 LS (2017-2018) pkt. 13.3, s. 49. Eksempler kan være opplysninger om ektefelle eller registrert partnere og om foreldreansvar. En slik generell hjemmel vurderes som enklere og mer effektivt både for søkeren og kommunen, enn å be om samtykke i samband med hver enkel sak. Etter lovgivers syn ivaretar sosialtjenesteloven § 43 tredje ledd dessuten hensyn til forutsigbarhet ved at en særskilt hjemmel gir mer åpenhet om at opplysningene vil kunne bli innhentet. I praksis ser brukeren at disse opplysninger innhentes når vedkommende søker om økonomisk stønad via mittnav.no (Digisos). Folkeregistrert adresse, ektefelle og barn, samt hvem som har foreldreansvar fremstår som forhåndsutfylt på søknadssidene. Mittnav.no eies og driftes imidlertid av Arbeids- og velferdsetaten, se ovenfor kapittel 10 om utlevering av taushetsbelagte

⁶⁸ Lov 9. desember 2016 nr. 88 om folkeregistrering

opplysninger fra Arbeids- og velferdsetaten via mittnav.no. Etatens hjemmel for innhenting av slike opplysninger fra Folkeregisteret omtales nedenfor i kapittel 15.6.

Sammenfattende kan det sies at hovedkravet for innhenting av opplysninger er samtykke og at innhenting skjer i samarbeid med brukeren eller at vedkommende i det minste har kjennskap til innhenting. Dersom samtykket mangler, vil det være en vurdering for avgiverorganet om utlevering av de taushetsbelagte opplysningene ivaretar behovet om å utføre oppgavene organet har overfor den opplysningene gjelder. Etter vårt syn er vilkår for innhenting av opplysninger sterkt knyttet til den enkelte saken og oppfølgingen av den enkelte brukeren. Det er dermed vanskelig å se for seg hvordan en slik prosess kunne bli ivaretatt gjennom en type generisk tilgang til opplysninger som andre offentlige organer, organisasjoner og private har lagret digitalt i journalføringsystemet eller i arkivsystemet. Det er derimot mulig å se for seg at innhenting av taushetsbelagte opplysninger kan løses digitalt i hvert enkelt tilfelle i motsetning til at opplysninger sendes på papir i postveien.

Når det gjelder innhenting av personlige opplysninger som personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted vil hensyn til personvern og tillit til offentlig forvaltning ikke gjøre seg like sterkt gjeldende når brukeren selv henvender seg til Nav-kontoret. Idet personen utfyller søknadsskjema, må det kunne tolkes som et stilltiende samtykke til at Nav-kontoret enten etter en skriftlig papirsøknad eller via mittnav.no innhenter disse opplysningene som til enhver tid er nødvendig for saksbehandlingen. Effektivitetshensyn kan dermed gis avgjørende vekt i en avveining mellom personvern- og tillitshensyn og hensyn til effektivitet.

14. Rettslig grunnlag for å innhente opplysninger fra andre forvaltningsorganer i Arbeids- og velferdsetaten

14.1 Innledning

Når Arbeids- og velferdsetaten søker hjemmel for innhenting av opplysninger, har lovgiveren bestemt at hjemmelen er nedfelt i de respektive lovene Arbeids- og velferdsetaten har ansvar

for. Innhenting av opplysninger skal dermed ha sitt grunnlag i det behovet for opplysninger de aktuelle oppgavene utløser, og ikke til etaten som sådan. Derfor inneholder Nav-loven ingen generell bestemmelse om innhenting av opplysninger, jf. Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) kapittel 12, s. 81. Et unntak fra dette utgangspunktet er siden 1. januar 2018 tilgang til opplysninger fra Folkeregisteret hjemlet i Nav-loven § 7a. Dette vil bli tatt opp igjen nedenfor under kapittel 14.6. Det er også behandlet i forbindelse med sosialtjenesteloven § 43 tredje ledd med tilsvarende hjemmel ovenfor kapittel 13.

Lovgiverens valgte system innebærer at den videre fremstillingen vil ta utgangspunkt i de særlover som regulerer de saksområdene som Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for. Etter at samtykke er vurdert som grunnlag for innhenting av opplysninger fra andre forvaltningsorganer og samarbeidspartnere, fortsetter fremstillingen med hjemmel for innhenting av opplysninger i folketrygdloven. En rekke særbestemmelser viser til hjemmelsgrunnlaget i folketrygdloven § 21-4 for innhenting av opplysninger. Det medfører at det er naturlig å starte vår drøfting av rettslig grunnlag i særlovene nettopp med folketrygdloven. Deretter vil det bli en fortløpende gjennomgang med arbeidsmarkedsloven, barnetrygdloven, kontantstøtteloven, barneloven, samt Nav-loven § 7a og folkeregisterloven.

Vi avgrensner fremstillingen mot folketrygdmedlemmets plikt til å gi de opplysninger og levere de dokumenter som er nødvendige for at Arbeids- og velferdsetaten skal kunne vurdere om vedkommende har rett til ytelsen og kontroll av ytelsens størrelse og vilkår, jf. folketrygdloven § 21-3 første og andre ledd.

Vi vil heller ikke behandle hjemmel for pålegg om undersøkelse eller intervju av lege eller sakkyndig etter folketrygdloven § 21-3 tredje og plikt om legitimasjon etter folketrygdloven § 21-4 fjerde og siste ledd. Avgrensningen begrunnes med at medlemmets opplysningsplikt ikke tematisk faller inn under en vurdering av forvaltningens taushetsplikt og innhenting av opplysninger. Vi avgrensner videre mot folketrygdloven § 21-4 d om masseinnhenting av opplysninger i kontrolløyemed.

Når det gjelder innhenting av opplysninger fra finansinstitusjoner etter folketrygdloven § 21-4 b, viser vi til fremstillingen ovenfor om adgang til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til finansinstitusjoner. Den samme bestemmelsen regulerer også adgang til å innhente opplysninger fra finansinstitusjonene.

14.2 Samtykke til innhenting av opplysninger

Forvaltningsloven § 13 a nr. 1 gjør unntak fra taushetsplikten der opplysninger gjøres kjent for andre i den utstrekning de som har krav på taushet samtykker. Ordlyden handler først og fremst om de tilfellene der brukeren samtykker til at taushetsbelagte opplysninger utleveres til andre. Nav-loven § 7 første ledd første punktum sier at taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e for enhver som utføre tjeneste eller arbeid for arbeids- og velferdsetaten. Unntak fra taushetsplikten kan gjøre når det følger av bestemmelser gitt i lov, herunder forvaltningsloven § 13 a nr. 1. Det innebærer at dersom brukeren samtykker, kan arbeids- og velferdsetaten utlevere opplysninger om personlige forhold ellers taushetsbelagt etter Nav-loven § 7 første ledd første og andre punktum, jf. forvaltningsloven § 13.

14.3 Folketrygdloven kapittel 21

Folketrygdloven §§ 21-3 til 21-5 regulerer innhenting av opplysninger. Som nevnt ovenfor under punkt 14.1 er folketrygdloven § 21-3 om medlemmets opplysningsplikt ikke relevant for denne utredningen. Videre avgrenses mot folketrygdloven § 21-4 d om masseinnhenting av opplysninger i kontrolløyemed.

Folketrygdloven §§ 21-4, 21-4 a, 21-4 c, og 21-5 fremstår som omfattende bestemmelser. I den videre fremstillingen er det imidlertid ikke hensiktsmessig å gjøre rede for hver enkelt bestemmelse i detalj. Vi velger å trekke ut de sentrale hensyn som begrunner adgang til å pålegge utlevering av opplysninger uten hinder av taushetsplikt, samt hensyn bak opplysningsrett og hvilke kvalitative krav som stilles til plikten om å utlevere opplysninger. Underveis vil det bli vurdert om disse hensyn er forenlig med mulige digitale saksbehandlingsløsninger.

For å gi en viss oversikt over bestemmelsene, velger vi en punktvis fremstilling:

- Folketrygdloven §§ 21-4 og 21-4 a handler om opplysningsplikt etter pålegg.

- Folketrygdloven §§ 21-5 handler om bistandsplikt for barneverntjenesten, den kommunale helse- og omsorgstjenesten, sosialtjenesten og kommunale organer etter introduksjonsloven.
- Folketrygdloven § 21-4 c handler om kvalitative krav stilt til innhenting av opplysninger.

14.3.1 Opplysningsplikt etter pålegg

Opplysningsplikt etter pålegg nedfelt i folketrygdloven §§ 21-4 og 21-4 a handler om Arbeids- og velferdsetaten adgang til å pålegge en rekke eksterne organer, organisasjoner og institusjoner å utlevere taushetsbelagte og ikke taushetsbelagte opplysninger. Begrunnelsen bak opplysningsplikten etter pålegg er at Arbeids- og velferdsetaten har behov for en visse typer informasjon for å kunne avgjøre om rett til ytelse etter folketrygdloven er oppfylt. Opplysninger fra andre bidrar til å avgjøre om vilkår for rett til ytelse er oppfylt, vil kunne være oppfylt eller eventuelt har vært oppfylt, jf. folketrygdloven § 21-4 første ledd første punktum. I tillegg brukes opplysninger fra eksterne samarbeidsorganer og -partnere til å kunne kontrollere foretatte utbetalinger. Opplysningene kan også omfatte andre enn brukeren i og med at rett til en ytelse noen ganger kan være avhengig av andres forhold, som for eksempel at retten til stønad som enslig forsørger forutsetter at brukeren ikke lever sammen med den andre forelderen, § 21-4 første ledd tredje punktum. Oppramsingen om hvem det kan innhentes opplysninger fra er uttømmende nedfelt i folketrygdloven § 21-4 første ledd andre punktum.

Innhenting av erklæringer og uttalelser fra helsepersonell er hjemlet i § 21-4 andre ledd. I forskrift 2. oktober 2009 nr. 1285 om elektronisk kommunikasjon med Arbeids- og velferdsetaten hjemles adgang til å pålegge leger å sende inn opplysninger elektronisk, jf. forskrift § 2 første ledd, jf. folketrygdloven § 21-4 andre ledd. Videre hjemles pålegg om toveis-kommunikasjon i form av dialogmeldinger, som for eksempel forespørsel om pasient, innkalling til og svar på innkalling til dialogmøte og mottak av oppfølgingsplan fra arbeidsgiver, jf. forskrift § 2 andre ledd. Fra og med 1. januar 2019 er det dessuten hjemlet elektronisk innsending av opplysninger som er nødvendige for å kunne behandle saker om ytelser etter folketrygdloven og som ikke skal gis uoppfordret etter reglene i a-

opplysningsloven⁶⁹, jf. Endringslov 5. april 2017 nr. 15 til folketrygdloven som tilfører et nytt siste punktum i folketrygdloven § 21-4 første ledd. Forskrift 20. juni 2018 nr. 937 om at saksopplysninger fra arbeidsgiver til Arbeids- og velferdsetaten skal gis elektronisk trer i kraft 1. januar 2019. Forskriftens § 1 fastsetter at opplysninger som etaten kan be om fra arbeidsgiver etter folketrygdloven § 21-4 for å kunne behandle saker om sykepenger, ytelser ved svangerskap, fødsel og adopsjon og stønad ved barns og andres nærstående sykdom, skal gis elektronisk til Arbeids- og velferdsetaten.

Mens folketrygdloven § 21-4 handler om å sikre riktig grunnlag for avgjørelse om rett til ytelse etter folketrygdloven, regulerer folketrygdloven § 21-4 a tilfeller der det foreligger rimelig grunn til mistanke om at det har skjedd eller vil skje urettmessig utbetalinger fra trygden. Det er Arbeids- og velferdsdirektoratet eller en særskilt utpekt enhet innen etaten (Nav kontroll) som har personell kompetanse til å gi pålegg om opplysningsplikt, jf. folketrygdloven § 21-4 a første ledd, jf. R21-00-2-G18. Det er ikke spesifisert hvilke eksterne organer, organisasjoner eller institusjoner som kan gis pålegg. Det er dermed et vidt unntak fra taushetsplikten.

Innhenting av opplysninger etter pålegg forutsetter at etaten anser innhenting som «nødvendig» i den enkelte saken. Det er dermed et krav fra lovgiver at målet om å kontrollere vilkår for ytelse eller kontroll ved mistanke om urettmessige utbetalinger ikke kan oppnås gjennom mindre inngripende tiltak enn unntak fra taushetsplikt for det andre organet, virksomhet eller organisasjon. Som forskriftene om innhenting av opplysninger viser, er det mulig å anvende elektroniske løsninger for innhenting av dokumenter med nødvendige opplysninger, men det innebærer etter vårt syn ikke en form for generisk, automatisert innhenting av opplysninger. Etter folketrygdloven §§ 21-4 og 21-4 a er det et krav om utøvelse av konkret skjønn fra Arbeids- og velferdsetaten når det gjelder pålegg om opplysningsplikt uten hinder av andres taushetsplikt.

⁶⁹ Lov 22. juni 2012 nr. 23 om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m.

14.3.2 Bistandsplikt

Det følger av folketrygdloven § 21-5 første ledd at barneverntjenesten, den kommunale helse- og omsorgstjenesten, sosialtjenesten i Nav og kommunale organer etter introduksjonsloven plikter å innhente og gi uttalelser til Arbeids- og velferdsetaten om forhold som har betydning for behandling av saker etter folketrygdloven. Opplysningene og uttalelsene kan blant annet bli gitt i en sosialrapport. At disse opplysningene kan gis uten hinder av taushetsplikt følger av folketrygdloven § 21-4. Det er gitt hjemmel i § 21-5 andre ledd for å gi forskrifter knyttet til dette samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og de nevnte kommunale organer, men departementet har så langt ikke sett behov for å regulere dette samarbeidet noe mer konkret.

Ordlyden sier at bistandsplikten skal være knyttet til «behandling av saker» etter folketrygdloven. Det er dermed også etter denne bestemmelsen et krav om at det i den enkelte saken er et behov for å innhente taushetsbelagte opplysninger om brukeren. Ifølge rundskriv til folketrygdloven kapittel 21, R21-00-2-G18, kan en såkalt «full sosialrapport» inneholde opplysninger om søkerens sosiale, økonomiske og ervervsmessige situasjon, se kommentar til folketrygdloven § 21-5. Det innebærer blant annet også at det kan være behov for å gjennomføre hjemmebesøk hos søkeren, noe som viser at opplysningene som samles inn og utleveres i sosialrapporten kan omhandle særdeles personlige forhold som ellers er klart taushetsbelagte opplysninger.

En slik sosialrapport eller andre former for innhenting av opplysninger fra kommunale organer er knyttet til konkrete saker der disse opplysninger er nødvendig for å kunne behandle saken. Det egner seg dermed ikke til automatisering i digital form etter denne lovhjemmelen.

14.3.3 Krav til innhenting av opplysninger

Folketrygdloven § 21-4 c støtter etter vårt syn den tydelige hovedregelen i de ovenfor nevnte bestemmelse om at innhenting av opplysninger fra andre organer, organisasjoner og institusjoner må være nødvendig i den enkelte saken, og åpner dermed ikke for generisk, automatisert digital innhenting av opplysninger.

Kravene til innhenting av opplysninger viser at det ikke skal innhentes opplysninger mer omfattende og i større utstrekning enn nødvendig i den enkelte saken, at formålet med innhenting av opplysninger og erklæringer skal oppgis til den som pålegget retter seg mot og at hjemmelen for innhenting og klageadgangen skal oppgis.

14.4. Arbeidsmarkedsloven

I arbeidsmarkedsloven § 19 hjemler lovgiver Arbeids- og velferdsetatens rett til å innhente opplysninger som er nødvendige for at den skal kunne utføre sine oppgaver etter arbeidsmarkedsloven. Det er angitt konkret og uttømmende hvilke kilder taushetsbelagte opplysningene kan innhentes fra.

Lovforarbeider understreker at taushetsplikt er et grunnleggende rettssikkerhetsprinsipp og at unntakene derfor ikke bør gjøres videre enn nødvendig, jf. Ot.prp. nr. 62 (2003-2004) om lov om arbeidsmarkedtiltak kapittel 16, s 58-59. Kildene er sammenfallende angående at det kan innhentes opplysninger fra helsepersonell eller andre som avgir uttalelser eller erklæringer etter folketrygdloven § 21-4. I tillegg har etaten behov for å kunne innhente opplysninger fra arbeidssøkere og arbeidstakere for å ivareta sine oppgaver etter arbeidsmarkedsloven. Det er dessuten gitt adgang til å innhente opplysninger fra tiltaks- og formidlingsaktører.

Som ordlyden viser, skal innhenting være «nødvendig» for at etaten skal kunne utføre sine oppgaver etter arbeidsmarkedsloven. Lovforarbeider inkluderer i dette også behovet for kontroll ved mulig misbruk, jf. Ot.prp. nr. 62 (2003-2004) s. 59. Det er tydelig at innhenting av taushetsbelagte opplysninger må ha grunnlag i en konkret vurdering av behov i saken, og det er dermed uegnet til generisk, automatisert digital innhenting av opplysninger.

14.5. Barnetrygdloven og kontantstøtteleven

Hovedregel for krav om barnetrygd er at den ytes automatisk for barn som er fødes i Norge, jf. barnetrygdloven § 14 første ledd. Det er dermed ikke et krav som må settes fram. I særlige tilfeller må det settes frem krav om barnetrygd, for eksempel når det søkes om utvidet barnetrygd etter barnetrygdloven § 9, jf. barnetrygdloven § 14 andre ledd bokstav c.

At krav som hovedregel ikke må settes frem skyldes at opplysninger om barns fødsel registreres gjennom fødselsmeldinger i folkeregisteret, jf. barneloven § 1 første ledd første punktum. Disse fødselsmeldingene overføres fra folkeregisteret til en edb-rutine i Arbeids- og velferdsetaten som automatisk iverksetter utbetalingen av barnetrygden, jf. rundskriv til barnetrygdloven – Hovednr. 33, R33-00-J18, om automatisert iverksettelse av barnetrygd.

I barnetrygdloven § 16 hjemles innhenting av opplysninger fra andre organer, institusjoner og organisasjoner ved å vise til folketrygdloven § 21-4 så langt det passer. Folketrygdloven § 21-4 første ledd andre punktum sier at Arbeids- og velferdsetaten kan innhente opplysninger fra Folkeregisteret. Etter vår oppfatning er dermed ikke taushetsplikt til hinder for automatisert digital iverksettelse og utbetaling av ordinær barnetrygd.

I barnetrygdloven § 14 annet ledd bokstav a til d listes opp tilfeller der foreldrene må sette fram krav om barnetrygd. Disse tilfellene krever i større eller mindre grad skjønnsvurderinger fra Arbeids- og velferdsetaten. Når innvilgelse av barnetrygd vedtas etter barnetrygdloven § 14 annet ledd, mener vi at en fortløpende automatisert utbetaling av barnetrygd vil være mulig uten at taushetsplikt innskrenkes i for stor grad.

Kontantstøtte er en ytelse som ytes for barn mellom 1 og 2 år bosatt i riket, og som ikke - eller bare delvis gjør bruk av barnehageplass som det ytes offentlig driftstilskudd for, jf. kontantstøtteleven § 2 første ledd. Det følger av kontantstøtteleven § 16 om opplysningsplikt at Arbeids- og velferdsetaten kan føre kontroll med de opplysninger som søkeren om kontantstøtte har gitt. Denne kontrollen utføres ved at kommunene er forpliktet til å opprette og føre register til bruk for Arbeids- og velferdsetaten i forbindelse med beregning og utbetaling av kontantstøtte etter kontantstøtteleven, jf. barnehageloven § 8 fjerde ledd første punktum. Dette registeret kan samkjøres mot Arbeids- og velferdsetatens register over mottakere av kontantstøtte, jf. barnehageloven⁷⁰ § 8 fjerde ledd andre punktum. Med hjemmel i barnehageloven § 8 fjerde ledd tredje punktum er det gitt forskrift 16. desember 2005 nr. 1510 om føring av register til bruk i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte (Forskrift om kontantstøttere register). Forskrift om kontantstøttere register § 2 første ledd bokstavene a - e angir uttømmende hvilke opplysninger registeret skal inneholde, og

⁷⁰ Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager

presiserer i andre ledd at det ikke er tillatt å registrere andre opplysninger enn de som er nevnt i første ledd bokstavene a - e.

Dersom det er nødvendig for Arbeids- og velferdsetaten i en enkeltsak å innhente taushetsbelagte opplysninger fra andre organer, institusjoner eller organisasjoner i forbindelse med en sak etter kontantstøtteleven, hjemler kontantstøtteleven § 17 etatens rett til å pålegge opplysningsplikt uten hinder av taushetsplikt overfor disse kildene ved å vise til folketrygdloven § 21-4 (se ovenfor pkt. 15.3.1 om opplysningsplikt etter pålegg).

Både barnetrygd og kontantstøtte er ytelser som i stor grad levner lite rom for skjønnsutøvelse. Hvorvidt et barn er født og dermed registrert i folkeregistret, og hvorvidt et barn mellom 1 og 2 år går i barnehage og dermed er registrert i kommunens register om barn i barnehage, er opplysninger som lett lar seg fastslå og dokumentere. Når det er mulig å legge til grunn at registeret er oppdatert til enhver tid, og det ellers ikke krever en konkret, individuell vurdering i en enkeltsak, er det etter vårt syn hensiktsmessige unntak fra taushetsplikt mellom forvaltningsorganer for å kunne yte effektive tjenester til innbyggerne. Personvern hensyn er dessuten ivaretatt i det kommunale registeret om barn i barnehagen idet forskriften om kontantstøttere registrering kun tillater registrering av personopplysninger som er absolutt nødvendige for å beregne kontantstøtte.

14.6. Opplysninger registrert i Folkeregisteret

Folkeregisterloven kapittel 10 inneholder regler om utlevering av opplysninger fra folkeregisteret. I folkeregisterloven § 10-1 reguleres utlevering av ikke-taushetsbelagte opplysninger til eksterne, både til private og offentlige virksomheter. Hjemmel for utlevering av taushetsbelagte opplysninger er nedfelt i folkeregisterloven § 10-2. For at Folkeregisteret skal kunne utlevere taushetsbelagte opplysninger til offentlige myndigheter og virksomheter og til private virksomheter, må disse myndighetene og virksomhetene ha hjemmel i lov til å innhente opplysninger fra Folkeregisteret.

Arbeids- og velferdsetaten har adgang til å innhente taushetsbelagte opplysninger om stønadstakeren i Folkeregisteret dersom det er nødvendig i den enkelte sak etter folketrygdloven for å kontrollere om vilkårene for en ytelse er oppfylt, vil kunne være oppfylt

eller har vært oppfylt, eller for å kontrollere utbetalinger etter en direkte oppgjørsordning, jf. Folketrygdloven § 21-4. Tilsvarende gjelder også for saksbehandling etter barnetrygdloven § 16 og kontantstøtteleven § 17. Arbeidsmarkedsloven § 19 hjemler Arbeids- og velferdsetatens adgang til å innhente opplysninger uten hinder av taushetsplikt etter pålegg fra offentlige myndigheter når det er nødvendige for at etaten skal kunne utføre sine oppgaver etter arbeidsmarkedsloven. Det er skattekontoret som er registermyndighet i første instans, og skattedirektoratet er sentral registermyndighet, jf. folkeregisterloven § 1-3.

Skattemyndigheten er en offentlig myndighet og dermed omfattet av arbeidsmarkedsloven § 19. Etaten kan dermed innhente taushetsbelagte opplysninger etter pålegg fra folkeregistermyndighet.

Nav-loven § 7a ble tilføyd ved lov 19. desember 2017 nr. 113 og trådte i kraft 1. januar 2018. Bestemmelsen hjemler Arbeids- og velferdsetatens tilgang til opplysninger i Folkeregisteret uten hinder av taushetsplikt. Tilgangen skal være nødvendig for å utføre oppgaver som følger av Nav-lovens bestemmelser. Lovgiveren gir noen eksempler om når det kan være behov for tilgang til taushetsbelagte opplysninger. Et behov om taushetsbelagte opplysninger kan gjelde forvaltning og beregning av ytelser, samt veiledning og oppfølging av brukere.

Folketrygdloven § 21-4 c stiller krav til innhenting av opplysninger fra andre organer, institusjoner og organisasjoner. Hovedregelen er at den som skal utlevere taushetsbelagte opplysninger får opplyst formål med innhenting, samt hjemmelen og klageadgangen, jf. folketrygdloven § 21-4 c tredje ledd første punktum. Et unntak fra denne hovedregelen er at når Arbeids- og velferdsetaten henter opplysninger fra offentlige registre, trenger etaten ikke å angi disse opplysningene, jf. folketrygdloven § 21-4 c tredje ledd tredje punktum.

Lovforarbeid uttaler at slike krav om formål, hjemmel og klageadgang ikke passer med direkte tilgangsløsninger, og mener at dette unntaket også passer med «once only-prinsippet» om at det offentlige ikke skal innhente de samme opplysningene fra private flere ganger. I tillegg legger direkte tilgangsløsninger til rette for at Arbeids- og velferdsetaten raskt skal kunne få tilgang til opplysninger fra offentlige registre, jf. Prop. 7 L (2017-2018) Endringer i lov om pensjonstrygd for sjømenn, trygderettslova, folketrygdlova og einskilde andre lover (Samleproposisjon hausten 2017) pkt. 6.2, s 18. Vi vurderer at forståelsen som kommer til uttrykk i denne lovforarbeid til folketrygdloven § 21-4 c tredje ledd tredje punktum er en viss endring sammenlignet med tidligere oppfatning knyttet til unntak fra taushetsplikt. Endringen

ligger i at det ikke må vurderes konkret og individuelt i hver enkeltsak hvorvidt opplysninger innhentet for et bestemt formål, kan bli brukt for et annet formål.

Arbeids- og velferdsetaten er gitt hjemmel til å innhente taushetsbelagte opplysninger, jf. Nav-loven § 7a. Bestemmelsen gjelder altså *ikke* opplysninger som ikke er taushetsbelagt etter folkeregisterloven. Ikke-taushetsbelagte opplysninger som offentlige myndigheter har tilgang til, med mindre de røper et klientforhold, jf. folkeregisterloven § 9-1 første ledd, er følgende: En persons fulle navn, fødselsdato, kjønn, fødsels- og d-nummer, grunnlaget for registrert identitet, adresse, fødested, statsborgerskap, sivilstand, vergemål, stadfestet fremtidsfullmakt og dødsdato.⁷¹ I tillegg er historiske opplysninger om navn og adresse ikke taushetsbelagte opplysninger.

Etter vårt syn gjør hensyn til «once only-prinsippet» eller «kun én gang-prinsippet» seg klart gjeldende når det gjelder gjenbruk av opplysninger som ikke er taushetsbelagte og registrert i Folkeregisteret.⁷² At Arbeids- og velferdsetatens nettside nav.no/mittnav.no automatisert utfyller innhold i søknadssider med navn, fødselsnummer, sivilstand osv. er hjemlet i folkeregisterloven § 10-1 om registerets hjemmel til å utlevere opplysninger som ikke er underlagt taushetsplikt til offentlige myndigheter. I en slik sammenheng gjør «kun én gang-prinsippet» seg gjeldende, og tilsvarende hensyn til effektivitet i forvaltningen, noe lovforarbeider omtaler som et ønske om at Arbeids- og velferdsetaten «raskt kan få tilgang til opplysninger i offentlige registre», jf. Prop. 7 L (2017-2018) pkt. 6.2, s. 18.

Det avgjørende i vurderingen om hvorvidt «kun én gang-prinsippet» og «effektivitetshensyn» er tilstrekkelige grunner for en mer generisk og automatisert tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret, er først og fremst hvilke typer av opplysninger som er taushetsbelagte, registrerte opplysninger, og hvor sensitive disse er.

Folkeregisterloven § 3-1 gir en oversikt over hvilke opplysninger som kan registreres til hvert enkelt fødselsnummer eller d-nummer. Av relevans for Arbeids- og velferdsetaten, og som anses som taushetsbelagte opplysninger, er: kjønn, foreldre, ektefelle eller registrert partner,

⁷¹ D-nummer er et identifikasjonsnummer som tildeles en person som ikke oppfyller vilkårene for tildeling av fødselsnummer. Behovet for å kunne identifisere seg avgjør om det tildeles d-nummeret.

<https://www.nidsenter.no/fag/fodselsnummer-og-d-nummer/>

⁷² Meld. St. 27 (2015-2016) om digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet anvender den norske betegnelsen «kun én gang-prinsippet», kapittel 7. Vi velger å ta i bruk samme oversettelsen.

barn, foreldreansvar, adopsjon og oppholdsstatus. Vi vurderer at disse opplysningene ikke er av slik sensitivt karakter at det skulle tilsi en mer konkret, individuell skjønnsvurdering om behov for å innhente opplysninger med informasjon om formål, hjemmelsgrunnlag og klageadgang til Folkeregisteret. Effektivitetshensyn og at opplysninger oppgis kun en gang og kan gjenbrukes til andre formål enn dem de er innhentet for vil kunne veie tyngre enn personvernshensyn når det gjelder disse typer opplysninger.

14.7 Opplysninger registrert i arbeidsgiver- og arbeidstakerregister

Folketrygdloven § 25-1 annet ledd og a-opplysningsloven § 3 første ledd bokstav b forplikter arbeidsgiver å sende melding til arbeidstakerregister om inntak av en arbeidstaker og om opphør av et arbeidsforhold innen fredag i uken etter. Etter folketrygdloven § 21-4 har Arbeids- og velferdsetaten adgang til å innhente taushetsbelagte opplysninger fra registeret dersom det er nødvendig i den enkelte saken, se ovenfor kapittel 14.3.1.

Folketrygdloven § 25-10 hjemler adgang for departementet om å kunne gi forskrift som bestemmer at disse opplysningene skal gjøres uoppfordret tilgjengelig for Arbeids- og velferdsetaten etter reglene i a-opplysningsloven. Forskrift 10. juli 2014 nr. 969 om arbeidsgivers opplysningsplikt, gitt med hjemmel i folketrygdloven § 25-10, forplikter i § 1 arbeidsgiver om å sende melding om arbeidstaker til arbeidstakerregister uoppfordret som nevnt i forskrift om arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret § 6 nr. 1. Forskrift 18. august 2008 nr. 942 om arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret § 6 nr.1 , gitt med hjemmel i folketrygdloven § 25-1 og a-opplysningsloven § 4, gir en uttømmende opprømsing hva meldingen om arbeidstakeren skal inneholde.

Det følger av a-opplysningsloven § 8 at Arbeids- og velferdsetaten skal ha tilgang til opplysningene i registeret i forbindelse med forvaltning og beregning av ytelser etter folketrygdloven og andre lover som etaten administrerer, forvaltning av arbeidstakerregisteret og fastsetting av underholdsbidrag etter barneloven, oppfostringsbidrag etter barnevernloven og bidrag etter ekteskapsloven. Forskrift om arbeidsgiver- og arbeidstakerregister § 9 første ledd presiserer at Arbeids- og velferdsdirektoratet og dets organer skal ha generell adgang til opplysningene fra arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret.

En slik generell tilgang til taushetsbelagte opplysninger taler for en digital tilgang til registerets opplysninger. Det rettslige grunnlaget for å innhente opplysningene registret i arbeidsgiver- og arbeidstakerregister er folketrygdloven § 21-4. Denne bestemmelsen hjemler ikke en generisk innhenting av taushetsbelagte opplysninger. Selv om etaten skal ha adgang til opplysningene i registeret, må det være et konkret behov i den enkelte saken som avgjør om registrerte taushetsbelagte opplysninger kan innhentes. Det er imidlertid tenkelig at visse registrerte opplysninger knyttet til konkrete ytelser alltid må hentes inn av arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret. I den forbindelse vil det kunne være mulig at digitale løsninger automatisert innhenter opplysninger fra registeret i saksbehandlingsprosessen.

15. Oppsummering av Del IV

I del IV har vi gjort rede for hvilke rettsregler som gjelder for innhenting av taushetsbelagte opplysninger fra andre Nav-kontorer, organer, institusjoner og organisasjoner under Arbeids- og velferdsetaten og i saker etter sosialtjenesteloven.

Arbeids- og velferdsetaten forvalter store verdier, en tredjedel av statsbudsjettet.⁷³ Med dette som bakgrunn er det hensiktsmessig at etaten har mulighet til å sikre og kontrollere at utbetalingene til brukeren er basert på folketrygdlovens vilkår for ytelser. Folketrygdlovens regler om innhenting av opplysninger gjenspeiler dette behovet. Vi mener at det samtidig er synlig at lovgiveren har avveid behovet til etaten opp mot brukerens personvern.

Personvern hensyn viser seg i innhentingsadgangens forankring i den enkelte saken og med et krav om at det er behov for å innhente taushetsbelagte opplysninger. Kravet om at det må foreligge et konkret behov for taushetsbelagte opplysninger i saken kommer også til uttrykk i kravet om hvordan opplysninger innhentes, nemlig med informasjon om formål med innhenting, begrensnng av omfang og mulighet for klage. Med unntak av Arbeidsmarkedsloven, viser andre særlover som forvaltes av Arbeids- og velferdsetaten til folketrygdloven om innhenting av opplysninger. Arbeidsmarkedsloven følger imidlertid et lignende oppsett der innhenting av taushetsbelagte opplysninger fordrer at det er behov for

⁷³ <https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2018/Satsinger/?pid=83811>

disse. Samlet sett forutsetter lovgiver pr. i dag at det foretas en konkret vurdering i den enkelte sak om hvorvidt det bør innhentes taushetsbelagte opplysninger for andre organer, institusjoner og organisasjoner. Det taler mot en generisk, automatisert innhenting av slike opplysninger ved hjelp av digitale løsninger.

Arbeids- og velferdsetaten og de kommunale tjenester innenfor et Nav-kontor har også hjemmel til å innhente opplysninger i registre, som Folkeregisteret, Arbeidstakerregisteret og det kommunale barnehageregisteret. Direkte tilgang til de registrerte opplysninger ivaretar hensyn til kontroll med at vilkår for ytelser er oppfylt, samt effektivitetshensyn og hensyn om at brukeren ikke må opplyse om allerede registrerte opplysninger mer enn en gang, altså gjenbruk av data. Disse hjemlene handler om tilgang til opplysninger som vi ikke oppfatter som svært sensitive for den det gjelder. I tillegg brukes opplysningene i en situasjon der det ikke kreves individuell, konkret vurdering. Det taler for at personvern hensyn veier mindre tungt enn hensyn til effektivitet i forvaltningen.

I motsetning til Arbeids- og velferdsetatens nokså detaljerte hjemler for innhenting av opplysninger i den enkelte saken, reguleres innhenting i saker etter sosialtjenesteloven av en bestemmelse, sosialtjenesteloven § 43. Hovedtilnærmingen er at innhenting av opplysninger skal skje i samarbeid med brukeren. Der dette ikke er mulig, skal avgiverorganets taushetspliktbestemmelser avgjøre hvorvidt opplysningene kan utleveres til, dvs. innhentes av den kommunale sosiale tjenesten. Disse grunnlag for innhenting av opplysninger taler mot generisk, automatisert innhenting av taushetsbelagte opplysninger om brukeren.

I likhet med Arbeids- og velferdsetaten, har også den kommunale sosiale tjenesten rettslig hjemmel til innhenting av opplysninger fra Folkeregisteret, jf. sosialtjenesteloven § 43 siste ledd. Opplysningene registrert i Folkeregisteret, jf. folkeregisterloven § 3-1, er etter vårt syn å anse som lite sensitive, og det taler for at effektivitetshensynet vinner frem i en avveining med personvern hensyn.

I all hovedsak skal innhenting av taushetsbelagte opplysninger basere seg på et konkret behov i den enkelte saken, enten det er en sak under Arbeids- og velferdsetatens ansvarsområder eller det er en sak etter sosialtjenesteloven. Innhenting av slike opplysninger vil kunne løses digitalt, men rettsgrunnlaget pr. i dag åpner ikke for generisk, automatisert innhenting av

taushetsbelagte opplysninger. Der opplysningene må anses som mindre sensitive, og der avgjørelsen i en sak er lite skjønnspreget, har lovgiveren åpnet for generisk og automatisert innhenting av opplysninger. Vi vurderer dette som en forsvarlig avveining av effektivitetshensyn opp mot personvernens hensyn.

Del V Avsluttende bemerkninger

16. Sammenheng eller motstrid i taushetspliktbestemmelsene

Justisdepartementet skrev i Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.) at spørsmålet om taushetsplikt burde utredes med sikte på å finne frem til regler eller prinsipper for forvaltningen sin helhet, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) pkt. 3.1.1., s. 12. Det var altså allerede den gang et ønske om å se taushetspliktbestemmelsene under ett og i sin helhet. Vedlegg 3 til forarbeidet i 1976-77 viser en tabellarisk oversikt om taushetspliktbestemmelser, gjeldende den gang, som går fra side 176-198. Det var altså den gang et ønske om å samle taushetspliktbestemmelsene.

Etter en gjennomgang av taushetspliktbestemmelsene gjeldende for Arbeids- og velferdsforvaltningen, Arbeids- og velferdsetaten og den kommunale sosiale tjenesten, sitter vi igjen med en opplevelse av et fragmentert bilde av taushetspliktbestemmelsene. Hvor langt taushetsplikten rekker, når bestemmelsene åpner for unntak fra taushetsplikten, basert på hvilke hensyn, er spredt på i en rekke forskjellige særlover. Dette kan medføre at rettsanvendere opplever taushetspliktbestemmelsene som utilgjengelige og til tider forvirrende fordi det er krevende å få en oversikt over bestemmelsene. Det er også krevende å kunne vurdere om bestemmelsene har en indre sammenheng. Når logikken og den indre sammenhengen ikke er iøynefallende blir det krevende å anvende taushetspliktbestemmelsene i arbeidshverdagen.

Slike utfordringer vil også kunne oppstå når det skal vurderes hvorvidt ulike saksbehandlingssteg i Arbeids- og velferdsetaten, i kommunale sosiale tjenester og i Arbeids- og velferdsforvaltningen egner seg for digitale løsninger i saksbehandlingssystemet. Uten en

oversiktlig sammenheng av taushetspliktbestemmelsen er det krevende å sikre at digitale saksbehandlingssystemer er i samsvar med lovreguleringen.

Etter en gjennomgang av regelverket i denne betenknings kapitler 5 til 15 vurderer vi at det er hold for å si at det ikke er motstrid mellom taushetspliktbestemmelsene gjeldende for Arbeids- og velferdsetaten, for kommunale sosiale tjenester og Arbeids- og velferdsforvaltningen. Ut fra dette vurderer vi også at de ulike taushetspliktbestemmelsene vil kunne samles.

Sammenhengen i taushetspliktbestemmelsene kan bli funnet langs linjene som er trukket opp av hensyn til den enkelte brukeren. Vi skal redegjøre for disse i det følgende:

- Utgangspunktet er personvern.
- Innhenting og utlevering av taushetsbelagte opplysninger skal i alle hovedsak gjøres i samarbeid med brukeren.
- I de fleste regelverk må det være nødvendig i den enkelte sak for at utveksling (innhenting og/eller utlevering) av taushetsbelagte opplysninger kan finne sted.
- Kontrollhensyn kan tilsi innhenting og utlevering av opplysninger. Også denne handlingen er knyttet til at det er nødvendig med kontroll.
- Lite skjønnspregede avgjørelser åpner for utlevering til eller innhenting av taushetsbelagte opplysninger fra andre forvaltningsorganer uten at en individuell vurdering knyttet til behov og nødvendighet må være foretatt.
- Behovet for å holde registre oppdatert åpner for utlevering av taushetsbelagte opplysninger.
- Opplysninger registrert i Folkeregisteret kan gjenbrukes («once-only principle») av hensyn til effektivitet og private personer.

Til tross for at regelverket er spredd i ulike særlover, vurderer vi disse linjene som tydelig gjennomgående i lovgivningen. Forarbeidene viser til tidligere forarbeider og opprettholder synet om hvordan hensyn til personvern og hensyn til effektivitet skal avveies.

Et formål med Nav-reformen, hvor det lokale Nav-kontoret skulle utgjøre førstelinjetjenesten innenfor forvaltningen av både statlige og kommunale tjenester og ytelser, var at brukerne

skulle møtes ut fra et «en dør inn»-prinsipp. Nav-reformen ble innført i 2006, likevel er arbeids- og velferdsetatens personvernregler fortsatt spredt på flere lover, knyttet til de ulike tjenester som forvaltes av henholdsvis den statlige og den kommunale delen av partnerskapet Nav.

Nav-loven inneholder formåls- og saksbehandlingsregler som gjelder for de forvaltningsorganer som inngår i det enkelte lokale Nav-kontor. Det synes derfor hensiktsmessig at de spredte personvern- og taushetsregler som gjeldende for arbeids- og velferdsetaten harmoniseres. Samtidig bør bestemmelser om taushetsplikts innhold og avgrensninger, inkludert de særlige personvern hensyn knyttet til saker etter sosialtjenesteloven, samles under et eget kapittel i Nav-loven.

17. Overordnede vurderinger om avveining mellom personvern hensyn og effektiv saksbehandling gjennom bruk av databehandlingssystem

17.1. Sakstyper og effektiv, digital arbeids- og velferdsforvaltning

Etter en gjennomgang av arbeids- og velferdsforvaltningens taushetsbestemmelser er det grunnlag for å spørre om dette regelverket bør endres av hensyn til en mer effektiv saksbehandling muliggjort av databehandlingssystemer. Bestemmelsene i forvaltningsloven er utarbeidet på 70-tallet og noen av vurderingen av endringer i særlovene ble gjennomført i midten av 80-tallet.⁷⁴

Som nevnt innledningsvis fremgår det av stortingsmeldingen *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* at et hovedmål for digitalisering av offentlige tjenester er å etablere en brukerrettet og effektiv offentlig forvaltning.⁷⁵ Det er derfor relevant å spørre om eksisterende taushetsbestemmelser fremmer eller hemmer en brukerrettet og

⁷⁴ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m. m og Ot.prp. nr. 2 (1985-1986) Om lov om endringer i bestemmelser i særlovgivningen om taushetsplikt (tilpassing til forvaltningsloven)

⁷⁵ Meld. St. 27 (2015-2016), s.11.

effektiv arbeids- og velferdsforvaltning gjennom bruk av digitaliserte saksbehandlingsløsninger.

Begrepene «effektiv offentlig forvaltning» i forbindelse med digital saksbehandling kan forstås på ulike måter. Det er hensyn til personvern, og hvilken sakstype forvaltningen behandler, som bør avgjøre hvilken av de følgende fem formene for digital saksbehandling som egner seg for utlevering og innhenting av taushetsbelagte opplysninger.

Effektivitet gjennom digital saksbehandling kan innebære følgende:

1. Taushetsbelagte opplysninger skal kunne bli utlevert eller innhentet på en generisk og automatisert måte, altså fortløpende utveksling av taushetsbelagte opplysninger.

Lovhjemlet generell adgang til å innhente eller utlevere taushetsbelagte opplysninger bør kun skje der sakstypen ikke krever noen form for skjønnsvurdering knyttet til brukerens situasjon. Noen lovhomekler gir en generell adgang til å innhente taushetsbelagte opplysninger uten et krav om nødvendighet i den enkelte saken. Der tildeling av ytelser ikke åpner for eller fordrer bruk av skjønn, er det hensiktsmessig av hensyn til effektivitet at lovhomeklene gir fortløpende og automatisert tilgang til taushetsbelagte opplysninger registrert. Eksempler på dette finner vi i kontantstøtteleven og barnetrygdloven.

2. Taushetsbelagte opplysninger er digitalt tilgjengelig i et register eller arkivsystem. Tilgangen reguleres etter samtykke fra brukeren eller i lovhomekkel.

Bestemmelser om innhenting av taushetsbelagte opplysninger forutsetter stort sett en konkret vurdering av hvorvidt det er behov i saken for at arbeids- og velferdsforvaltningen kan innhente opplysningene, enten basert på samtykke, i samarbeid med brukeren eller med hjemmel i lov. Etter vår oppfatning viser homeklene om generell tilgang til taushetsbelagte opplysninger registrert i de ulike registrene at effektivitetshensyn har fått større vekt i avveining mot personvernshensyn. Denne forskyvingen er imidlertid minimal så lenge innhenting av taushetsbelagte

opplysninger fortsatt må ha sitt grunnlag enten i brukerens samtykke eller med hjemmel i lov.

Med tanke på personvern hensyn vurderer vi det som forsvarlig å åpne for en automatisert og generisk innhenting av visse registrerte opplysninger i ulike registre, når disse opplysningene alltid er nødvendig å ha tilgjengelig for å kunne behandle saken. Dette vil være et klarere hjemmelsgrunnlag sammenlignet med en tanke eller idé om et stilltiende samtykke fra brukeren til at slike opplysninger innhentes, for eksempel i forbindelse med en søknad. Det er mulig å argumentere for at registrerte taushetsbelagte opplysninger om en person kan være generelt tilgjengelige med hjemmel i lov i saksbehandlingsprosessen som foreløpig ikke omhandler konkrete skjønnsvurderinger. Det kan for eksempel dreie seg om delvis forhåndsutfylte, elektroniske skjemaer på dataskjermen.

3. Taushetsbelagte opplysninger som kan utleveres eller innhentes med grunnlag i samtykke eller lovhjemmel, kan utveksles/sendes til hverandre elektronisk i motsetning til papirformat.

Det fremstår også som rimelig at taushetsbelagte opplysninger kan innhentes og utleveres elektronisk basert på samtykke eller med hjemmel i lov, forutsatt at slik utveksling foregår i henhold til krav om datasikkerhet. Et eksisterende eksempel på dette er legenes plikt om å innlevere taushetsbelagte opplysninger elektronisk.

4. Taushetsbelagte opplysninger er digitalt tilgjengelig for andre ansatte innen Nav-kontoret i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning.

Dersom digitale saksbehandlingsløsninger forstås som kommunikasjonsverktøy mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og brukeren mener vi at dagens rettsgrunnlag for utveksling av taushetsbelagte opplysninger mellom ulike ansatte som har tjenstlig behov for kontakt med brukeren og brukeren innen Nav-kontoret, er tilstrekkelig. Vi mener at rettsgrunnlaget i Nav-loven § 16, under forutsetning at digitale løsninger som kontorsperre og tilgang etter tjenstlig behov er ivaretatt, legger

til rette for felles kommunikasjonsverktøy mellom de ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningens felles kontorer og brukeren. Det som er krevende er å sikre at kun de med tjenstlig behov får tilgang, og at det finnes gode rutiner for hvem som er gitt personell kompetanse til å vurdere om en ansatt bør ha tilgang til kommunikasjonsverktøyet, dvs. tilgang til brukerens personlige opplysninger.

En tilsvarende oppfatning legges til grunn når det gjelder felles journal- og arkivsystemer i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det foreligger rettsgrunnlag i Nav-loven § 16 for at det ville kunne etableres et felles journal- og arkivsystemet i arbeids- og velferdsforvaltningen, forutsatt at behovet for kontorsperre og tilgang etter tjenstlig behov ivaretas.

5. Taushetsbelagte opplysninger utleveres eller innhentes basert på datamaskinens skjønnsvurderinger i den konkrete enkeltsaken.

Til slutt vil vi påpeke at utviklingen av datamaskiner med «artificial intelligence», eller «kunstig intelligens», vil kunne påvirke digital saksbehandling. Det gjelder i forbindelse med saker og sakstyper som rettslig sett krever at det er *vurdert nødvendig* for arbeids- og velferdsforvaltningen å utlevere eller innhente taushetsbelagte opplysninger om brukeren i den enkelte saken. Pr. i dag ser vi for oss at slike skjønnsvurderinger må gjøres kontekstuellt og individuelt av et menneske, altså den enkelte ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Datamaskiner med kunstig intelligens kjennetegnes av at de kan anvende en kunnskapsbase bestående av alle relevante fakta om det aktuelle fagområdet samt et utvalg av fagfolks erfaringer og skjønn, på et konkret problem for å komme frem til en konkret avgjørelse eller løsning. Nyere forskning har ført til at datamaskiner med «kunstig intelligens» kan foreta kasusbasert resonnering. Det betyr at maskinen anvender spesifikk kunnskap om tidligere, erfarte, konkrete problemsituasjoner. Nye problemer løses ved å finne et tilsvarende tidligere tilfelle og så gjenbruke erfaringene fra dette. Denne teknologien innebærer dessuten at maskinen gradvis vil tilegne seg ny

kunnskap (læring), idet erfaringene fra alle problemløsninger umiddelbart gjøres tilgjengelig for løsning av nye.⁷⁶

Når lovgiver forutsetter at den ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen skal foreta en konkret, individuell skjønnsvurdering av hvorvidt det er behov eller nødvendig i den enkelte sak å utlevere eller innhente taushetsbelagte opplysninger, er det tenkelig at datamaskiner med kunstig intelligens kan komme til å foreta hele eller deler av denne vurderingen. Rettslig sett krever en slik utvikling at lovgivningen ikke lenger knytter taushetsbestemmelsene til den enkelte som utfører tjenester for offentlig forvaltning, jf. forvaltningsloven § 1, men at taushetsbestemmelsene knyttes til det offentlige forvaltningsorganet.

17.2 Avslutning

Målet med denne betenkningen har vært å redegjøre for de rettslige krav som skal beskytte brukeres personvern i arbeids- og velferdsforvaltningens digitale saksbehandling. Vi har fremstilt taushetsbestemmelsernes formål, innhold og avgrensninger gjeldende for utlevering og innhenting av taushetsbelagte opplysninger internt i et Nav-kontor eller fra arbeids- og velferdsforvaltningen til samarbeidsorganer/-partnere, samt for innhenting av taushetsbelagte opplysninger fra samarbeidsorganer/-partnere.

I tillegg har vi i betenkningen gjort vurderinger av hvorvidt taushetsbestemmelser i de ulike lover som forvaltes av arbeids- og velferdsforvaltningen fremstår som harmoniserte eller står i motstrid til hverandre. Vurderingene har vært gjort i lys av ulike hensyn, herunder hensynet til en effektiv saksbehandling, hensynet til prinsippet om at nødvendig informasjon kun skal måtte innhentes/gis en gang, og hensynet til at personopplysninger om Navs brukere skal være så godt beskyttet som mulig.

Innad i et Nav-kontor kan taushetsbelagte opplysninger være tilgjengelig for andre ansatte *i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning*, altså at det er et konkret og tjenstlig behov for tilgang til slike opplysninger. I det Nav-kontoret hvor vi har

⁷⁶ Store norske leksikon, Kunstig intelligens, https://snl.no/kunstig_intelligens (lastet ned 12. desember 2018).

innhentet kunnskaper om forvaltningen av personvern i saksbehandlingen, fant vi at slik tilgang ble gitt til ansatte ut fra ledelsens tildeling av ulike roller. For ansatte uten slik tildelt rolle var taushetsbelagte opplysninger i datasystemet beskyttet av en «kontorsperre». For lokale Nav-kontorer som også innbefatter andre kommunale tjenester enn minimumsløsningen med sosiale tjenester, må imidlertid taushetsregler etter de ulike særlover legges til grunn, og det må for disse opprettes egne saksbehandlingssystemer for journalføring og arkivering.

Når det gjelder utlevering av taushetsbelagte opplysninger til arbeids- og velferdsforvaltningens samarbeidspartnere/-organer er det hovedsakelig et krav om en *konkret, individuell vurdering av hvorvidt slik utlevering er nødvendig* i den enkelte saken. Utleveringen skal som den klare hovedregel skje i samarbeid med og med samtykke fra Navs bruker. Der dette ikke er mulig å få til, må utlevering ha hjemmel i lov. Nav-loven § 7 og § 8, samt bestemmelser i enkelte andre særlover, inneholder noen begrensninger i taushetsplikten og gir dermed rettslig adgang til utlevering i konkrete saker etter behov. Lovhjemlene sier ikke noe om hvorvidt utleveringen skal foregå papirbasert eller digitalt, men åpner i liten grad for generisk, automatisert utlevering av personlige opplysninger.

Innhenting av taushetsbelagte opplysninger av arbeids- og velferdsforvaltningen skal i all hovedsak basere seg på *brukerens samtykke eller at brukeren har kjennskap til innhenting*. Der innhenting er forankret i lovhjemmel har lovgiveren valgt å plassere hjemmelsgrunnlaget i de ulike særlovene med tanke på at det skal være behovet i den enkelte saken, regulert i den enkelte loven, som skal tilsi en eventuell innhenting av taushetsbelagte opplysninger. En rekke av taushetsbelagte opplysninger om Navs bruker er registrert i ulike registre. Noen av disse opplysninger er sentrale for saksbehandlingen i visse saker arbeids- og velferdsforvaltningen har ansvar for. Det knytter seg dessuten noen ganger lite skjønnsvurderinger til bruk av den type taushetsbelagte opplysninger. Lovgiveren har derfor kommet fram til at på visse områder skal innhenting av slike opplysninger fra registre skal være mulig på en generisk, automatisert måte.

Avslutningsvis vil vi understreke at avveining av personvern hensyn opp mot effektivitetshensyn – uavhengig av mulighetene digitalisering gir – vil kreve at lovgiver vurderer hvilke typer saker og mulige brukere arbeids- og velferdsforvaltningen står overfor.

Med et så omfattende sakstypetilfang som arbeids- og velferdsforvaltningen har ansvar for, mener vi at taushetsbestemmelsene sannsynligvis vil være omfattende også i fremtiden. Imidlertid fremhever vi at det er et behov for rettsanvenderen og Navs brukere at disse bli systematisert mer sammenhengende og samlet. Dette vil øke rettssikkerhet for brukeren, mens rettsanvenderen vil kunne forholde seg tryggere til sitt handlingsrom ved å ha oversikt over taushetsplikten og dens unntak i saksbehandlingsprosessen.