Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Høringsnotat

Forslag til endringer i folketrygdloven mv. (utstedelse av legeerklæring mv.)

20. november 2026

Høringsfrist: 5. januar 2027

Innhold

1 Innledning 4
2 Bakgrunn 5
2.1 Dagens sykmeldingsprosess 5
2.2 Behov for forbedret informasjonsutveksling 6
2.3 Ny digital løsning for sykmelding 8
2.3.1 Innledning og alternative løsninger 8
2.3.2 Ny sykmeldingsløsning – tredjepartsapplikasjonen 10
3 Gjeldende rett 12
3.1 Krav til rettslig grunnlag 12
3.1.1 Grunnloven og EMK 12
3.1.2 Personvernregelverket 13
3.2 Behandlingsansvar 15
3.3 Folketrygdloven 15
3.4 Taushetsplikt 19
3.5 Aa-registeret 20
3.6 EØS og andre internasjonaleforpliktelser 20
4 Departementets vurderinger og lovforslag 22
4.1 Innledning 22
4.2 Rettslig grunnlag for digital løsning 23
4.3 Rettslig grunnlag for informasjonsdeling 24
4.4 Rettslig grunnlag etter mottak av sykmelding 28
4.5 Rettslig grunnlag for sykmelder 29
4.6 Personvernvurderinger 30
4.6.1 Vurdering av rettslig grunnlag og nødvendighet 30
4.6.2 Personvernkonsekvenser i utstedelsesfasen 31
4.6.3 Personvernkonsekvenser etter mottak av sykmelding 33
4.6.4 Behandlingsansvar 34
4.7 Grunnloven og EMK 37
4.8 EØS, trygdeforordningen og andre internasjonale avtaler 39
5 Forskrifter 40
5.1 Innledning 40
5.2 Forskrift om unntak fra legeerklæringsvilkåret 40
5.3 Forskrift til § 21-4 e 41
5.3.1 Generelt 41
5.3.2 Inngangsvilkår for tilgjengeliggjøring 41
5.3.3 Sykmeldingshistorikk 42

5.3.4 Relasjon mellom sykmelder og sykmeldte. 44
5.3.5 Opplysninger fra Aa-registeret 46
5.3.6 Opplysninger fra helsepersonells elektroniske pasientjournal 47
6 Økonomiske og administrative konsekvenser..... 48
Forslag til endringer i folketrygdloven 49
Forslag til endringer i forskrift om unntak fra legeerklæringer 50
Forslag om forskrift om utveksling av opplysninger med helsepersonell 50

1 Innledning

Arbeids- og inkluderingsdepartementet legger i dette høringsnotatet frem forslag til endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven). Forslagene gjelder endringer i folketrygdloven § 8-7 og en ny bestemmelse i folketrygdloven, § 21-4 e. Det foreslås i tillegg en ny forskrift til ny § 21-4 e og endringer i forskrift til § 8-7 om unntak fra vilkåret om legeerklæring når kiropraktorer og manuellterapeuter dokumenterer arbeidsuførheten med erklæring.

Forslagene skal ivareta tre behov for rettslig regulering. Behovene knytter seg alle til behandling av personopplysninger i forbindelse med en sykmelders utstedelse av legeerklæring, samt Arbeids- og velferdsetatens videre behandling av personopplysninger etter mottak av erklæringen. Slik behandling av personopplysninger forutsetter etter Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og personvernregelverket et rettslig grunnlag for å være lovlig, og det fremmes derfor forslag som skal være et slikt rettslig grunnlag.

For det første foreslås det å regulere at Arbeids- og velferdsetaten skal stille en digital løsning til rådighet for sykmelder for utstedelse av legeerklæring. Dette betyr at det også kan behandles personopplysninger for å tilby nødvendig og hensiktsmessig funksjonalitet i denne løsningen. For leger foreslås den digitale løsningen direkte hjemlet i § 8-7, mens tilsvarende for kiropraktorer og manuellterapeuter hjemles i forskrift om deres utstedelse av erklæringer.

For det andre foreslås det en ny bestemmelse om deling av opplysninger mellom Arbeids- og velferdsetaten og helsepersonell under utarbeidelse av legeerklæringer etter folketrygdloven § 21-4 andre ledd. Det betyr at nødvendige opplysninger fra etatens registre kan gjøres tilgjengelige for helsepersonell ved deres utarbeidelse av erklæringer og uttalelser. Tilsvarende kan helsepersonell dele nødvendige opplysninger med etaten under utarbeidelsen av slik dokumentasjon. Det foreslås også en ny forskrift med nærmere regler om slik tilgjengeliggjøring.

Begge disse behovene for rettslig regulering henger tett sammen med planlagt innføring av en ny løsning for sykmelders utstedelse av legeerklæringer. Den nye sykmeldingsløsningen skal bidra til bedre kvalitet på opplysningene i sykmeldingen, mer effektiv informasjonsflyt, redusert administrativ belastning, mer effektiv saksbehandling av sykepengesaker, og et bedre grunnlag for rask og treffsikker oppfølging av sykefravær. I tillegg forventes det at ny løsning for utstedelse av sykmelding vil styrke personvernet til den enkelte, da Arbeids- og velferdsetaten i større grad kan sørge for innebygget personvern, dataminimering og kvalitet i underlaget for etterfølgende saksbehandling i etaten.

Med ny sykmeldingsløsning vil en del av dagens behandlinger av personopplysninger ved mottak av sykmelding, skje på et tidligere stadium, før sykmeldingen er sendt inn til etaten. Etter mottak av sykmelding vil Arbeids- og velferdsetaten imidlertid også ved bruk av ny løsning behandle personopplysninger, blant annet gjennom å gjøre sykmeldingen tilgjengelig for den sykmeldte gjennom digitale tjenester. For det tredje foreslås det derfor

å tydeliggjøre det rettslige grunnlaget for enkelte av de behandlingene av personopplysninger Arbeids- og velferdsetaten gjør i perioden fra etaten har mottatt legeerklæring fra sykmelder, men før et eventuelt krav om sykepenger er mottatt.

2 Bakgrunn

2.1 Dagens sykmeldingsprosess

Dagens sykmeldingsprosess starter formelt hos sykmelder. Sykmelder kan være ulike typer helsepersonell med ulik faglig bakgrunn og spesialisering. Dette innbefatter allmennlegetjenesten, primærhelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten, manuellterapeuter, kiropraktorer og tannleger. Sykmeldere er organisert i virksomheter med ulik størrelse og organisering. De er organisert i alt fra enkeltstående legepraksiser med én lege til større legesentre og private helsetjenesteaktører med et betydelig antall behandlere. Helsepersonellet har både en rolle som medisinsk behandler for pasienten og, når de sykmelder, som medisinsk sakkyndig for Arbeids- og velferdsetaten.

Etter at en pasient har vært hos en sykmelder og sykmelder har konstatert at personen er arbeidsufør, utstedes en sykmelding. Med «sykmelding» refererer departementet i dette høringsnotatet til en legeerklæring etter folketrygdloven § 8-7. Med «utstede» menes det her at sykmelder utarbeider, signerer og sender sykmeldingen til Arbeids- og velferdsetaten. Sykmeldingen skal ta utgangspunkt i sykmelders selvstendige medisinskfaglige vurderinger, basert på pasientens helsetilstand og funksjonsevne. Vurderingen skal også ta høyde for forhold som pasientens historikk og eventuelt hyppig sykefravær, samt mulighet for tilrettelegging på arbeidsplassen. Sykmelder skal ta stilling til både lengde og gradering på sykmeldingen.

Som hovedregel utstedes sykmeldingen digitalt i sykmelders elektroniske pasientjournalsystem. Elektronisk pasientjournal er sykmelders sentrale arbeidsverktøy for dokumentasjon, journalføring og utveksling av helseopplysninger. Systemene benyttes blant annet til å registrere opplysninger om pasientens helsetilstand, gjennomføre journalføring og utarbeide ulike attester og erklæringer, herunder sykmeldinger. Leverandører av elektroniske pasientjournalsystemer utvikler og forvalter systemene som helsepersonell benytter ved utfylling og innsending av sykmeldinger.

Ulike elektroniske pasientjournalsystemer tilbyr forskjellig grad av støttefunksjonalitet for utforming av sykmelding. Eksempler på støttefunksjoner er utforming av strukturert oversikt over sykmeldingshistorikk, gjenbruk av opplysninger fra tidligere sykmelding og kvalitetssikring av det som legges inn. Hvilke funksjoner som tilbys, hvilke opplysninger som benyttes og hvor disse hentes fra, varierer mellom leverandørene. Det store antallet elektroniske journalsystemer og variasjonen mellom dem gjør det vanskelig å gi en fullstendig oversikt.

Etter at sykmeldingen er ferdig utfylt, signerer sykmelder sykmeldingen elektronisk og sender det til Arbeids- og velferdsetaten. Det er etablerte løsninger for elektronisk meldingsutveksling mellom elektronisk pasientjournal og Arbeids- og velferdsetaten.

Det er også mulig å fylle ut sykmeldingsskjema på papir og sende inn per post til Arbeids- og velferdsetaten. Ved mottak av sykmeldingsskjema på papir blir blankettene scannet og digitalisert. Den etterfølgende prosessen hos Arbeids- og velferdsetaten er i de aller fleste tilfeller lik som ved elektronisk innsending. Hovedregelen er imidlertid elektronisk innsending, og omfanget av fysisk innsending er langt mindre enn det som mottas elektronisk.

Ved oversending av sykmelding fra sykmelder utleveres også relevante person-opplysninger til Arbeids- og velferdsetaten. Opplysningene i sykmeldingen omfatter blant annet identifikasjonsopplysninger om pasienten, opplysninger om sykmelder, diagnoseopplysninger, opplysninger om arbeidsuførheten, sykmeldingsperiode, eventuelle tilleggsopplysninger som er nødvendige for Arbeids- og velferdsetatens videre behandling av saken og eventuelle beskjeder til arbeidsgiver om behov for tilrettelegging på arbeidsplassen.

Arbeids- og velferdsetaten forvalter sykepengeordningen. Dette innebærer at Arbeids- og velferdsetaten både vurderer og avgjør retten til sykepenger, og følger opp den sykmeldte løpende gjennom sykefraværet med sikte på tilbakeføring til arbeid.

Etter mottak av sykmelding fra sykmelder, vil Arbeids- og velferdsetaten registrere denne, samt gjennomføre tekniske og innholdsmessige kontroller. Som ledd i mottaket gjennomfører Arbeids- og velferdsetaten en automatisert kvalitetssikring av informasjonen. Dette omfatter blant annet kontroll av fødselsnummer mot Arbeids- og velferdsetatens kopi av Folkeregisteret (PDL) for å verifisere at personen finnes i registrene og at sykmeldingen kan knyttes til riktig person. Det gjennomføres også andre tekniske og innholdsmessige kontroller, slik at sykmeldingen behandles korrekt i Arbeids- og velferdsetatens systemer, i den etterfølgende saksbehandlingen og i sykefraværsoppfølgingen. Kontrollene utføres for tidlig å kunne avdekke eventuelle feil i sykmeldingen, og sørge for tilrettelegging av søknadsprosess for den sykmeldte.

Etter registrering og kontroll av sykmeldingen gjør Arbeids- og velferdsetaten den tilgjengelig for den sykmeldte gjennom digitale tjenester. Den sykmeldte vil der kunne velge om sykmeldingen skal tas i bruk som grunnlag for retten til sykepenger. Den sykmeldte kan også velge om sykmeldingen skal sendes til arbeidsgiver, dersom vedkommende har et arbeidsforhold. Den sykmeldte må bekrefte opplysninger i sykmeldingen, herunder opplysninger om arbeidsforhold, rett mottaker av sykmeldingen og antall egenmeldingsdager før sykmeldingstidspunkt. Hvis den sykmeldte oppdager behov for å korrigere sentrale opplysninger i sykmeldingen, blir den sykmeldte veiledet om hvordan opplysningene skal korrigeres. Den sykmeldte fremsetter deretter selv søknad om sykepenger til Arbeids- og velferdsetaten, som blir vurdert etter og i tråd med reglene i folketrygdloven og forvaltningsloven.

2.2 Behov for forbedret informasjonsutveksling

Arbeidet med å utvikle og innføre en ny løsning for sykmelders utstedelse av sykmeldinger springer ut av et uttalt behov for å forbedre informasjonsutvekslingen mellom Arbeids- og velferdsetaten og helse- og omsorgstjenesten.

Sykmelders innsending av en sykmelding har en sentral funksjon i sykepengeordningen. Den dokumenterer arbeidsuførhet og danner grunnlag for vurderingen av den enkeltes rett til sykepenger, herunder hvordan ansvaret for å yte sykepenger skal fordeles mellom arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten. I tillegg inneholder erklæringen informasjon som er relevant for Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av den sykmeldte gjennom sykefraværsløpet. Opplysningene benyttes også til kontroll- og refusjonsformål. En velfungerende forvaltning av sykepengeordningen og sykefraværsoppfølgingen forutsetter derfor at opplysningene som utveksles mellom sykmelder og Arbeids- og velferdsetaten er korrekte, relevante og tilgjengelige til rett tid.

I rapporten *Informasjonsutveksling mellom NAV og fastleger* ble det foretatt en gjennomgang av attester og erklæringer som fastleger utsteder for Arbeids- og velferdsetaten. En anbefaling var at informasjonsutvekslingen burde forenkles for å avlaste fastlegene for oppgaver, og samtidig øke kvaliteten i opplysningene Arbeids- og velferdsetaten mottar. Det største forbedringspotensialet som ble identifisert, handler om hvordan informasjonsinnhentingen gjennomføres, herunder prosessen for dialog og samhandling. Både digitalisering og endringer i samhandlingsformen ble forventet å bidra til forbedring.

I en etterfølgende utredning, *Nå snakker vi – utredning om forbedret informasjonsutveksling mellom NAV og helse- og omsorgssektoren,* ble det gjennomført en kartlegging for å identifisere hvilke deler av helse- og omsorgstjenesten som utveksler opplysninger med Arbeids- og velferdsetaten. Kartleggingen gjennomgikk også de sentrale utfordringene innen de enkelte ytelses- og tjenesteområdene. I rapporten ble sykepenger og arbeidsavklaringspenger utpekt som de to høyest prioriterte ytelses- og tjenesteområdene, både for Arbeids- og velferdsetaten og for helsesektoren. Av rapporten framgår det at sykmeldingsskjemaet står for om lag 88 prosent av alle attester og erklæringer som fastleger sender til Arbeids- og velferdsetaten.

I rapporten ble det vist til at den samme informasjonen ofte hentes inn flere ganger, på ulike steder i forløpet med mottak av helserelaterte ytelser og tilhørende oppfølging. Det ble pekt på at gitt volumet, og at hovedtyngden av fastlegenes arbeidsbyrde overfor Arbeids- og velferdsetaten er konsentrert om skjemaene «sykmelding» og «legeerklæring ved arbeidsuførhet», er det grunn til å tro at det er potensial for en mer helhetlig tilnærming til informasjonsutveksling på dette området.

Dagens løsning ivaretar elektronisk innsending av sykmelding, men gir etaten begrensede muligheter til å sikre at opplysningene som mottas er nødvendige og tilstrekkelige for etatens oppgaveløsing. Dette gir et økt behov for kvalitetssikring og kontroll ved mottak, mer kompleksitet i saksbehandlingsløsningene, økt behov for manuell behandling av saker og økt behov for å innhente ytterligere opplysninger.

Etaten har blant annet behov for spesifikk informasjon avhengig av sykmeldingshistorikk og -varighet, og enkelte informasjonsfelter i sykmeldingen er kun relevante ved en gitt varighet på sykefraværet. Ikke alle sykmeldere har tilgang til eller oversikt over sykmeldingshistorikk i sine elektroniske journalløsninger. Dersom grunnlaget for å beregne antall uker med sykmelding er ufullstendig, kan det føre til at utvalgte spørsmål i sykmeldingsblanketten utløses på et annet tidspunkt enn når Arbeids- og velferdsetaten

forventer å motta opplysningene. Hvilken sykmeldingshistorikk som fremkommer av pasientjournalen, er videre av betydning i tilfeller hvor sykmeldinger skal forlenges. Hvis opplysninger om tidligere sykmeldingsperioder er ufullstendige sammenlignet med hvor lenge fraværsperioden faktisk har vart, kan dette føre til problemer for den sykmeldte og for den etterfølgende saksbehandlingen.

Dersom Arbeids- og velferdsetaten ikke mottar opplysningene til rett tidspunkt for sin oppgaveløsning eller mangler relevant informasjon, gir dette økt belasting for etaten og for sykmelder, ved at veiledere og saksbehandlere etterspør opplysninger fra sykmelder. Det kan også skape utfordringer for automatisk saksbehandling etter mottak hos etaten.

Arbeids- og velferdsetaten erfarer også at opplysningene som mottas fra sykmelder ofte er for upresise til at de alene kan legges til grunn i saksbehandling av sykepenger. Arbeids- og velferdsetaten må derfor i sin vurdering sammenstille opplysningene fra sykmelder med opplysninger fra Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret, samt utrede sakene nærmere, deriblant for å sikre rett fastsetting av sykepengegrunnlag i de tilfeller hvor pasienten har flere arbeidsforhold.

Med dagens prosess for utfylling og innsending av sykmeldinger skal alle leverandører av elektroniske pasientjournalsystemer i utgangspunktet implementere og vedlikeholde Arbeids- og velferdsetatens IT-standard for sykmeldingsblanketten. Erfaringer viser at implementeringen varierer betydelig mellom leverandørene, og majoriteten av sykmeldere benytter fortsatt et gammelt skjema. Utforming av spørsmål og informasjonsfelt i tidligere sykmeldingsskjema understøtter ikke alltid de opplysningene som anses nødvendig for etatens saksbehandling. Når eldre skjema i realiteten benyttes, mottar etaten opplysninger som ikke lenger er vurdert som nødvendige for etatens oppgaveløsing. I tillegg er det utfordrende for veiledere og saksbehandlere å se hvilken versjon av sykmeldings-blanketten som er fylt ut, og om et felt er implementert som obligatorisk eller valgfritt i pasientjournalsystemet. Dette har betydning for om Arbeids- og velferdsetaten vurderer en sykmelding som fullstendig utfylt, og eventuelt etterfølgende godtgjørelse til legen.

2.3 Ny digital løsning for sykmelding

2.3.1 Innledning og alternative løsninger

Arbeidet med å utvikle en ny digital sykmeldingsløsning har bygget på og forsøkt å møte de utfordringer og behov som over tid har blitt identifisert i arbeidet med å forbedre informasjonsutvekslingen mellom Arbeids- og velferdsetaten og helse- og omsorgs-tjenesten, som redegjort for under punkt 2.2 over. Arbeidet har tatt utgangspunkt i det identifiserte behovet for å etablere en ny plattform for informasjonsutveksling mellom Arbeids- og velferdsetaten og helsepersonell. Behovet for at ny teknisk løsning enklere kunne integreres i helsepersonells ordinære arbeidsprosesser har også vært vektlagt, slik at helsepersonell skal ha mulighet til å sende opplysninger til etaten uten ny innlogging eller å måtte skifte arbeidsflate.

Det er vurdert flere alternative løsninger for fremtidig digital sykmeldingsløsning. I tillegg til de valgte løsningene – tredjepartsapplikasjon og skjemaløsning på nav.no, som beskrives nærmere nedenfor og under punkt 2.3.2 – har også en API-basert løsning vært vurdert. En API-løsning ville være en teknisk løsning som gjør det mulig for ulike IT-systemer å kommunisere direkte med hverandre. I den vurderte API-løsningen ville journalsystemleverandørene utviklet egne brukergrensesnitt basert på Arbeids- og velferdsetatens egne tjenester for grensesnitt. Dette ville kunne gitt en fleksibilitet for leverandørene til å tilpasse sykmeldingen til journalsystemenes egne brukergrensesnitt. Fleksibiliteten og adgangen til tilpasninger for leverandørene ville imidlertid medført ulikheter i funksjonalitet, brukeropplevelse og praktisering på tvers av journalsystemer, slik det også er med dagens løsning. En API-løsning ville heller ikke understøttet den endringsevnen etaten trenger for å videreutvikle sykmeldingen, da det vil kreve omfattende utvikling og vedlikehold hos hver enkel journalsystemleverandør. Det ville dermed også vært en risiko for ulik implementering av regelverk og veiledning, samt høyere kostnader og mer kompleks forvaltning av systemet.

Av de to alternative løsningene som Arbeids- og velferdsetaten tar sikte på å implementere, er tredjepartsapplikasjonen ansett som hovedalternativet. Hovedalternativet for innsending innebærer at sykmeldingsløsningen utvikles som en standardisert tredje-partsapplikasjon, som integreres direkte i journalsystemene.[1] Løsningen legger til rette for en felles nasjonal sykmeldingsløsning samtidig som den kan integreres sømløst i sykmelders eksisterende arbeidsflater. Denne nye sykmeldingsløsningen vil være alternativet for de sykmelderne som utsteder et stort volum av sykmeldinger, som for eksempel fastleger.

Samlet sett vurderes den standardiserte tredjepartsapplikasjonen som det mest egnede alternativet når det gjelder brukeropplevelse, standardisering og effektiv informasjons-utveksling mellom Arbeids- og velferdsetaten og helsesektoren. Dette gir en felles løsning med lik funksjonalitet på tvers av journalsystemer, samtidig som sykmelder kan arbeide i sin vante arbeidsflate. Løsningen legger til rette for effektiv arbeidsflyt. En felles applikasjon vil også gi større endringsevne ved at nye funksjoner, regelverksendringer og forbedringer kan utvikles én gang og tas i bruk på tvers av journalsystemene. Samtidig legger løsningen til rette for mer ensartet registrering og gjenbruk av strukturerte data, noe som bidrar til bedre datakvalitet og mer pålitelig grunnlag for forvaltning, analyse og videre tjenesteutvikling.

Parallelt med tredjepartsapplikasjonen vil det også implementeres et alternativ i form av en selvstendig webapplikasjon, der sykmeldingen tilbys som en ren skjemaløsning på nav.no og sykmelder kan logge seg inn med HelseID. Webapplikasjonen vil kunne innføres uten integrasjonskrav til leverandører av elektroniske pasientjournal. Løsningen vil være et alternativ for sykmeldere som utsteder et lavt volum av sykmeldinger, som for eksempel tannleger eller for de som alternativt ville benyttet seg av papirsykmeldinger.

[1] Løsningen bygger på SMART on FHIR-rammeverket. SMART on FHIR (Fast Healthcare Interoperability Resources) er en standard for strukturert elektronisk utveksling av helseopplysninger, mens et teknisk grensesnitt (et API) gjør det mulig for systemer å utveksle opplysninger automatisk.

Webapplikasjonen innebærer at sykmelder må arbeide utenfor journalsystemet, med risiko for mer dobbeltregistrering og en mindre effektiv arbeidsflyt. For eksempel vil det være behov for manuell journalføring av sykmeldinger tilbake til elektronisk pasientjournal, og ingen forhåndsutfylling av pasientdata.

Departementet bemerker at når begrepet ny sykmeldingsløsning benyttes i det videre i dette høringsnotatet, er det som regel hovedalternativet – tredjepartsapplikasjonen – det siktes til, såfremt noe annet ikke fremkommer. Grunnen til dette er at hovedalternativet har mer innebygd funksjonalitet enn den alternative løsningen, webapplikasjonen. Foreslått rettslig grunnlag for nødvendig funksjonalitet og behandling av personopplysninger i tredjepartsapplikasjonen vil dermed også være dekkende for webapplikasjonen. Departementet fokuserer derfor omtalen på tredjepartsaplikasjonen. Departementet viser i den forbindelse til at webapplikasjonen vil kunne omfatte deler av den samme funksjonaliteten som skal inngå i tredjepartsapplikasjonen. I disse tilfellene vil behovet for et rettslig grunnlag gjøre seg gjeldende også for den alternative løsningen, men uten at dette er nærmere presisert i høringsnotatet. De konkrete lovforslagene er i alle tilfelle utformet generelt, uavhengig av løsning.

Arbeids- og velferdsetaten har i undersøkelsesfasen av ny sykmeldingsløsning utviklet og gjennomført en begrenset pilot. Pilotens formål var å teste ut en begrenset utgave av ny løsning innenfor gjeldende regelverk på et fåtall leger og motta tilbakemelding på funksjonalitet. Tre sykmeldere (fastleger) deltok i pilotprosjektet. Gjennomføringen bekreftet at den valgte løsningen og forespeilet teknologi er egnet til å understøtte behovene i ny sykmeldingsløsning og formålene som beskrevet i dette høringsnotatet. Piloten avdekket også forbedringsbehov, og etaten fikk tilbakemeldinger fra legene. De avdekkede forbedringsbehovene og tilbakemeldingene er innarbeidet i de valgte løsningene.

2.3.2 Ny sykmeldingsløsning – tredjepartsapplikasjonen

Hovedalternativet i den nye sykmeldingsløsningen vil være integrert i sykmelders elektroniske pasientjournal. Under utarbeidelsen av sykmeldingen skjer en utveksling av opplysninger mellom elektronisk pasientjournal og sykmeldingsløsningen. Opplysninger om pasienten og sykmelderen kan overføres fra elektronisk pasientjournal til sykmeldingsløsningen, og løsningen kan innhente og kvalitetssikre relevante opplysninger som ledd i utfyllingen.

For å sikre en effektiv og mest mulig korrekt utfylling av sykmeldingen i en ny sykmeldingsløsning, er det nødvendig å legge til rette for at sykmeldingen er forhånds-utfylt med sentrale opplysninger om pasienten. Forhåndsutfyllingen vil fungere slik at et sett opplysninger tilgjengeliggjøres for Arbeids- og velferdsetaten fra elektronisk pasientjournal, via tredjepartsapplikasjonen, når ny sykmeldingsløsning startes. Dette vil være opplysninger om pasient, herunder pasientens navn, fødselsnummer og diagnosekode registrert i journalnotatet for konsultasjon, samt opplysninger om sykmelder, herunder Helsepersonellregister nummer (HPR-nummer), navn, organisasjonsnummer og telefon-nummer til virksomheten.

Tilsvarende vil ny sykmeldingsløsning gjøre utvalgte opplysninger Arbeids- og velferdsetaten besitter tilgjengelige for sykmelder under utarbeidelsen av en ny sykmelding. Opplysningene kan vises eller forhåndsutfylles for sykmelder ved utfylling av sykmeldingen. Det vil være nødvendig å for eksempel kunne tilgjengeliggjøre opplysninger fra tidligere innsendte sykmeldinger og fra Arbeidsgiver- og arbeidstaker-registeret (Aa-registeret). Opplysninger fra tidligere innsendte sykmeldinger må tilgjengeliggjøres fra Arbeids- og velferdsetatens egne registre. Dels som følge av forhold knyttet til teknisk grensesnitt mot elektronisk pasientjournal, men også fordi den enkelte sykmelder ikke nødvendigvis sitter med en korrekt oversikt over sykefraværshistorikk.

Opplysningene som det kan være nødvendig å tilgjengeliggjøre vil være hoveddiagnose, bidiagnoser, sykmeldingsperiode, hvorvidt det er svangerskapsrelatert fravær eller ikke, om medisinske opplysninger skal unntas pasientens innsynsrett[2] eller ikke, meldinger til Arbeids- og velferdsetaten, meldinger til arbeidsgiver, om det foreligger en yrkesskade eller ikke, hvem som er arbeidsgiver, merknad ved tilbakedatering, eventuelle utdypende spørsmål og om det er annen fraværsgrunn. Fra Aa-registeret kan det hentes inn relevante opplysninger om arbeidsforhold. Aktuelle opplysninger kan være arbeidsgiver, type arbeidsforhold, yrkesbeskrivelse, arbeidsoppgaver, samt stillingsprosent eller timer per uke.

Ny sykmeldingsløsning vil ha funksjonalitet for det som kalles «validering». Valideringen vil skje med sykmeldinger under utfylling, og før innsending. Validering betyr i denne sammenheng kvalitetssikring av sykmeldingen gjennom kontroll av formalia og opplysninger, og veiledning av sykmelder om de kontrollerte formalia og opplysninger. Systemet vil gjøre sykmelder oppmerksom på mulige feil eller logiske brister, informere om konsekvensene og gi sykmelder anledning til å korrigere sykmeldingen før innsending.

Valideringen kan blant annet omfatte kontroll av at obligatoriske felt er fylt ut, at opplysninger er angitt i riktig format, og at opplysninger ikke er innbyrdes motstridende. Validering kan også gjelde innhold i opplysninger som sykmelder fyller ut. Løsningen kan for eksempel varsle sykmelder dersom opplysningene som er lagt inn tilsier at sykmeldingen inneholder feil som kan ha konsekvenser for behandling av sykmeldingen etter mottak ved Arbeids- og velferdsetaten. Dette kan for eksempel gjelde tilfeller der sykmeldingen mangler nødvendig begrunnelse ved tilbakedatert sykmelding.

Validering bidrar til å sikre korrekt utfylte sykmeldinger, veilede sykmelder, redusere feil i opplysningene som sendes inn, og bidrar til at feil kan avdekkes og rettes så tidlig som mulig i prosessen. Validering som virkemiddel kan forebygge unødvendig innhenting av opplysninger og dialog med sykmelder i etterkant for å avklare hva som er korrekte opplysninger. Gjennom slike funksjoner vil deler av prosessene som i dag foregår etter at

[2] Etter lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) §§ 3-2 og 5-1 kan pasienten nektes informasjon og innsyn i opplysninger om egen helsetilstand dersom dette er påtrengende nødvendig for å hindre fare for liv eller alvorlig helseskade for pasienten selv. Dersom lege vurderer at dette er tilfelle, skal det opplyses om i sykmelding.

sykmelding er mottatt, i stedet foregå som en del av selve utarbeidelsen av sykmeldingen, i forkant av innsending.

For å understøtte sykmelders arbeidsprosess, vil det være mulig med mellomlagring i ny sykmeldingsløsning. Opplysninger som inngår i et uferdig utkast til sykmelding, kan lagres i løsningen midlertidig, slik at sykmelder kan avbryte utfyllingen og fortsette på et senere tidspunkt. Dersom sykmelding ikke ferdigstilles av sykmelder innen en angitt periode på en til tre dager, vil den slettes fra systemet.

Når sykmeldingen er ferdigstilt, sendes den fra sykmeldingsløsningen til Arbeids- og velferdsetatens mottaksløsning. Det sendes en kvittering på mottaket tilbake til sykmeldingsløsningen. Sykmeldingen sendes deretter videre til etatens fagsystemer og øvrige løsninger. En kopi av den innsendte sykmeldingen skrives samtidig tilbake til sykmelders elektroniske pasientjournal.

3 Gjeldende rett

3.1 Krav til rettslig grunnlag

3.1.1 Grunnloven og EMK

Både Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 er bestemmelser som skal verne om den enkeltes rett til privatliv. Eventuelle inngrep i denne retten, inkludert behandling av personopplysninger, må rettferdiggjøres basert på nærmere angitte vilkår. Selv om § 102 ikke nevner disse vilkårene på samme eksplisitte måte som i artikkel 8, kan vilkårene for inngrep etter EMK også legges til grunn som vilkår etter Grunnloven, jf. Høyesteretts uttalelser i Rt-2015-93 avsnitt 57.

Retten til privatliv etter EMK artikkel 8 omfatter vern av personopplysninger. Det legges videre til grunn at myndigheters innhenting og oppbevaring av personopplysninger utgjør et inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8.

Etter EMK artikkel 8 nr. 2 kan det gjøres inngrep i retten til privatliv når «dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter».

Vilkåret om at det skal være i samsvar med loven er både et formelt og et substansielt vilkår. Det formelle vilkåret betyr at inngrepet må ha en hjemmel i lov, forskrift eller ulovfestet rett. Det substansielle vilkåret innebærer at den formelle hjemmelen må være tilstrekkelig klar, forutsigbar og tilgjengelig. Hva som er terskelen knyttet til disse vilkårene må blant annet vurderes konkret knyttet til inngrepets art og hvilket krav til presisjon som forholdene ellers tillater.

Vilkåret om at inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn krever at inngrepet er relevant og forholdsmessig. Det betyr at det må være egnet til å oppnå og må stå i

forhold til det legitime formålet. Det må også vurderes hvorvidt det legitime formålet som inngrepet er begrunnet i, veier tyngre enn de ulempene som inngrepet medfører for enkeltindividet.

I tillegg til at inngrepet må ha tilstrekkelig hjemmel og være nødvendig i et demokratisk samfunn, må et inngrep i retten til privatliv søke å oppnå et legitimt formål som nevnt i EMK artikkel 8 nr. 2.

3.1.2 Personvernregelverket

Behandling av personopplysninger reguleres av EUs personvernforordning, forordning (EU) 2016/679 (personvernforordningen). Personvernforordningen er innlemmet i EØS-avtalen og gjelder som norsk lov, jf. lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) § 1. Personvernforordningen og personopplysningsloven, her samlet omtalt som personvernregelverket, har som hovedformål å etablere et vern for fysiske personer ved behandlingen av personopplysninger.

Det primære pliktsubjektet etter personvernregelverket er den behandlingsansvarlige. Den behandlingsansvarlige må blant annet sørge for at det foreligger et rettslig grunnlag for behandlingene. Er det ikke et rettslig grunnlag er behandlingene ikke lovlig. Det rettslige grunnlaget kalles et behandlingsgrunnlag. I personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav a til f er det gitt en uttømmende liste over alternative behandlingsgrunnlag. For offentlige myndigheter er det særlig formålene i bokstav c og e som er relevante når de opptrer i rollen som offentlig myndighet. Bokstav c åpner for behandling som «er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige», mens bokstav e gir grunnlag for en behandling som «er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt».

Når det er formålet i artikkel 6 nr. 1 bokstav c eller e som gir grunnlag for behandlingen av personopplysninger, kreves det i tillegg et supplerende rettsgrunnlag i unionsretten eller nasjonal rett, jf. artikkel 6 nr. 3. I forarbeidene til personopplysningsloven ble det lagt til grunn at lov- og forskriftsbestemmelser er tilstrekkelig til å utgjøre et slikt supplerende rettsgrunnlag, se Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.3.2 side 33.

At det skal være et supplerende rettsgrunnlag er både et formelt krav og et innholdsmessig (substansielt) krav. Etter artikkel 6 nr. 1 bokstav c kreves det at «formålet med behandlingen skal være fastsatt» i det supplerende rettsgrunnlaget, mens det etter artikkel 6 nr. 1 bokstav e kreves at formålet med behandlingen skal være «nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller for å utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt». Det innholdsmessige kravet betyr at lovgiver må angi formålet med behandlingen og de nærmere rammene for den på en klar og forutsigbar måte, slik at individets rett til privatliv og vern av personopplysninger ivaretas. Det legges samtidig ikke til grunn at det supplerende grunnlaget uttrykkelig må regulere behandling av personopplysninger. Det vises i den forbindelse til Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.3.2 side 33.

Det følger av personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b at personopplysninger skal samles inn «for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene». Utgangspunktet for denne formålsbegrensningen er at personopplysninger bare kan behandles for nye formål dersom det nye formålet er forenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet. Hvis viderebehandlingen er forenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet, kreves det ikke noe annet rettslig grunnlag for viderebehandlingen utover det grunnlaget som lå til grunn for den opprinnelige innsamlingen av opplysningene, jf. fortalen til forordningen punkt nr. 50 og artikkel 6 nr. 4.

Dersom det nye formålet ikke er forenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet, er behandlingen i utgangspunktet forbudt. Personvernforordningen artikkel 6 nr. 4 åpner imidlertid for behandling til et uforenelig formål bl.a. dersom behandlingen har grunnlag i særskilt hjemmel i unionsretten eller nasjonal rett. Det er selve «behandlingen for et annet formål» som må ha grunnlag i lov eller samtykke, noe som innebærer at lovgrunnlaget må knytte seg til selve viderebehandlingen for uforenlige formål. Det følger videre av artikkel 6 nr. 4 at lovgrunnlaget for slik viderebehandling til uforenelige formål må utgjøre «et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1».

Personvernforordningen inneholder et særlig vern for behandlingen av noen typer personopplysninger, jf. artikkel 9 og 10. Artikkel 9 omfatter særlige kategorier av personopplysninger som anses særlig sensitive, blant annet opplysninger om genetiske og biometriske data og helseopplysninger.

Behandling av særlige kategorier av personopplysninger er forbudt etter artikkel 9 nr. 1, med mindre et av de særskilte unntakene etter artikkel 9 nr. 2 åpner for behandlingen. Et relevant unntak i denne sammenhengen er inntatt i artikkel 9 nr. 2 bokstav b, som åpner for behandling av særlige kategorier av personopplysninger når dette er «nødvendig for at den behandlingsansvarlige eller den registrerte skal kunne oppfylle sine forpliktelser og utøve sine særlige rettigheter på området arbeidsrett, trygderett og sosialrett i den grad dette er tillatt i henhold til unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett».

I forarbeidene til personopplysningsloven ble det uttalt følgende om hvor klar eller spesifikk en bestemmelse som tillater behandling av særlige kategorier av personopplysninger må være, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 7.1.3 side 40:

> «[…] Når de nevnte bestemmelsene i artikkel 9 nr. 2 krever et «grunnlag» for behandlingen, eller at behandlingen er «tillatt», kan de etter sin ordlyd neppe sies å stille et ubetinget krav om at det alltid må foreligge en helt uttrykkelig og spesifikk lovhjemmel. På samme måte som når det gjelder kravet om supplerende rettsgrunnlag etter artikkel 6 nr. 3, må det vurderes konkret om en bestemmelse er tilstrekkelig for en gitt behandling, jf. punkt 6.3.2 samt punkt 6.4 om kravene om rettsgrunnlag etter Grunnloven og EMK. Det bør tas i betraktning i en slik vurdering at formålet med artikkel 9 nr. 1 er å sikre særlige kategorier av personopplysninger et særlig vern, noe som kan tilsi at det må gjelde strengere krav enn etter artikkel 6 nr. 3.»

3.2 Behandlingsansvar

Etter personvernforordningen skal det være en eller flere behandlingsansvarlige som skal ha det overordnede ansvaret for å overholde personvernprinsippene og personvern-regelverket for øvrig.

Personvernforordningen artikkel 4 nr. 7 definerer behandlingsansvarlig som:

> «en fysisk eller juridisk person, en offentlig myndighet, en institusjon eller ethvert annet organ som alene eller sammen med andre bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke midler som skal benyttes; når formålet med og midlene for behandlingen er fastsatt i unionsretten eller i medlemsstatenes nasjonale rett, kan den behandlingsansvarlige, eller de særlige kriteriene for utpeking av vedkommende, fastsettes i unionsretten eller i medlemsstatenes nasjonale rett»

Behandlingsansvaret er knyttet til spesifikke behandlingsaktiviteter. Å fastlegge hvem som er behandlingsansvarlig vil enten bero på at det er fastsatt i lov og forskrift, eller på en konkret vurdering av hvem som bestemmer formål og midler med behandlingene. Når det skal foretas en konkret vurdering, er det de reelle forholdene rundt hvordan formål og midler bestemmes som er avgjørende. En behandlingsansvarlig må ha reell påvirkningskraft på hvordan personopplysningene behandles. Når det behandles personopplysninger til en lovregulert oppgave som en offentlig virksomhet skal tilby, vil gjerne formålet følge direkte av hvordan oppgaven for øvrig er regulert. Det er likevel en vurdering hvem som skal utføre oppgaven. I tillegg er reell påvirkning på valg av middel sentralt for vurderingen av behandlingsansvaret.

Behandlingsansvaret kan fordeles på tre måter: hos én aktør, delt mellom to eller flere selvstendige aktører (her er aktørene alene ansvarlig for ulike deler av behandlingen, de er selvstendige behandlingsansvarlige) eller felles mellom to eller flere aktører (her er aktørene sammen ansvarlige for hele behandlingen, de er felles behandlingsansvarlige).

3.3 Folketrygdloven

Formålet med sykepenger er å gi kompensasjon for bortfall av arbeidsinntekt for personer som er arbeidsuføre på grunn av sykdom eller skade, se folketrygdloven § 8-1. For at en person skal ha rett til sykepenger må vedkommende blant annet ha tapt pensjonsgivende inntekt på grunn av arbeidsuførhet, se folketrygdloven § 8-3 første ledd. Se også folketrygdloven § 8-4 første ledd første punktum, som lyder:

> «Sykepenger ytes til den som er arbeidsufør på grunn av en funksjonsnedsettelse som klart skyldes sykdom eller skade.»

For å sikre at personer som mottar sykepenger er arbeidsuføre grunnet sykdom eller skade, er det et vilkår at arbeidsuførheten dokumenteres av lege med en sykmelding. Vilkåret følger av folketrygdloven § 8-7 første ledd første punktum, som lyder:

> «For at medlemmet skal få rett til sykepenger, må arbeidsuførheten dokumenteres med legeerklæring.»

Vilkåret gjelder ikke i arbeidsgiverperioden når arbeidstakeren har rett til å benytte egenmelding, se folketrygdloven § 8-7 første ledd andre punktum. Som hovedregel kan sykmelding ikke godtas for tidsrom før medlemmet ble undersøkt av helsepersonell, eller uten at legen har foretatt en fysisk undersøkelse av medlemmet, se folketrygdloven § 8-7 andre til femte ledd.

I folketrygdloven § 8-7 sjette ledd gis nærmere føringer for vurdering av arbeidsuførhet, bestemmelsen lyder:

> «Vurderingen av arbeidsuførheten skal ta utgangspunkt i en funksjonsvurdering. Legen skal alltid vurdere om medlemmet kan være i arbeid eller arbeidsrelatert aktivitet. Legen og annet helsepersonell plikter i samarbeid med arbeidstakeren og eventuelt arbeidsgiveren å gi nærmere vurdering av arbeidstakerens funksjonsevne.»

Videre sier folketrygdloven § 8-7 sjuende ledd at det som hovedregel må fremlegges en ny sykmelding senest når arbeidsuførheten har vart åtte uker uten at medlemmet er i arbeidsrelatert aktivitet. Dette er en utvidet legeerklæring. Folketrygdloven § 8-7 sjuende ledd andre og tredje punktum skjerper kravene til hva som skal dokumenteres:

> «For at medlemmet skal få utbetalt sykepenger fra trygden, må legeerklæringen dokumentere at medisinske grunner er til hinder for at arbeidsrelaterte aktiviteter iverksettes. Erklæringen skal inneholde en redegjørelse for det videre behandlingsopplegget og en vurdering av muligheten for at vedkommende kan gjenoppta det tidligere arbeidet eller ta annet arbeid»

Folketrygdloven § 8-7 syvende ledd gjelder likevel ikke dersom medlemmet for eksempel er innlagt i helseinstitusjon eller hvis medlemmet forventes å bli friskmeldt innen kort tid, se åttende ledd.

Etter folketrygdloven § 8-7 niende ledd kan departementet i forskrift gi unntak fra vilkåret om sykmelding i første og sjuende ledd for et begrenset tidsrom, når arbeidsuførheten dokumenteres med erklæring fra annet helsepersonell.

Folketrygdloven gir også andre ytelser og stønader som krever dokumentasjon fra lege, se for eksempel arbeidsavklaringspenger etter kapittel 11, uføretrygd etter kapittel 12 og yrkesskadedekning etter kapittel 13. Ytelsene omtales ikke nærmere, men reglene i folketrygdlovens kapittel 21 gjelder tilsvarende for innhenting av informasjon for kontroll med vilkårene til de nevnte ytelsene.

Arbeids- og velferdsetaten har en generell adgang til å innhente opplysninger og uttalelser når det er nødvendig for å følge opp og kontrollere tjenester, ytelser og utbetalinger. Det følger av folketrygdloven § 21-4 første ledd første til tredje punktum at:

> «Arbeids- og velferdsetaten … har rett til å innhente de opplysninger som er nødvendige for å kontrollere om vilkårene for en ytelse er oppfylt, vil kunne være oppfylt eller har vært oppfylt i tilbakelagte perioder, eller for å kontrollere utbetalinger etter en direkte oppgjørsordning. Opplysninger kan innhentes fra helsepersonell, andre som yter tjenester forutsatt at de gjør det for trygdens regning, arbeidsgiver, tidligere arbeidsgiver, tilbyder av posttjenester, utdanningsinstitusjon, barnetilsynsordning, offentlig virksomhet, Folkeregisteret, pensjonsinnretning, forsikringsselskap og annen finansinstitusjon og regnskapsfører.»

Fra de opplistede aktørene kan Arbeids- og velferdsetaten innhente relevante opplysninger for å kontrollere om vilkårene for en ytelse er, vil kunne være eller har vært oppfylt. Det kan innhentes opplysninger fra lege eller helsepersonell, inkludert opplysninger fra pasientjournal. Adgangen til å innhente opplysninger fra pasientjournal omfatter som hovedregel ikke innhenting av fullstendig pasientjournal. I utgangspunktet kan det kun kreves spesifiserte eller redigerte utdrag av journalen når dette anses nødvendig. Begrensningen i innhenting fra pasientjournal følger av folketrygdloven § 21-4 c første og andre ledd jf. § 21-4 tredje ledd.

Arbeids- og velferdsetaten kan også pålegge helsepersonell å undersøke pasienter og gi uttalelser til bruk i etaten for kontroll med ytelser og personer. Det fremgår av folketrygdloven § 21-4 andre ledd første og andre punktum at:

> «Helsepersonell plikter etter krav fra Arbeids- og velferdsetaten, Helsedirektoratet eller det organ Helsedirektoratet bestemmer å undersøke eller intervjue en pasient og gi de erklæringer og uttalelser som er nødvendige for å kunne vurdere rettigheter og plikter etter loven her. Det samme gjelder andre som yter tjenester, forutsatt at de gjør det for trygdens regning, og andre særskilt sakkyndige.»

En rekke ytelser i folketrygden forutsetter at de medisinske vilkårene for ytelsen må dokumenteres av lege eller annet godkjent helsepersonell, slik som krav til dokumentasjon av arbeidsuførhet for sykepenger etter folketrygdloven § 8-7. Der folketrygdloven § 8-7 gir føringer for *når* det er nødvendig med sykmelding, *hva slags* sykmelding som er nødvendig for å behandle søknad om sykepenger og til *hvilket* tidspunkt, følger helsepersonellets plikt til å utarbeide sykmelding av folketrygdloven § 21-4 andre ledd første punktum.

Undersøkelses- og intervjuplikten i folketrygdloven § 21-4 andre ledd oppstår når en undersøkelse kreves av Arbeids- og velferdsetaten der det er nødvendig for å kunne vurdere vilkårene for å motta en ytelse. Arbeids- og velferdsetaten kan innhente nødvendige opplysninger på alle stadier i et sakskompleks, eller i forbindelse med oppfølging av en ytelse eller en person.

At plikten oppstår av et krav fra Arbeids- og velferdsetaten, innebærer at etaten blant annet kan kreve at det skal brukes et fastsatt skjema og definere hvilke opplysninger som skal inngå i informasjonsfeltene i en sykmelding. Arbeids- og velferdsetaten fastsetter på denne måten overordnede føringer og krav til hvordan helsepersonell skal dokumentere resultatene av undersøkelsene og intervjuene. Arbeids- og velferdsetatens «krav» etter folketrygdloven § 21-4 kommer i dag til uttrykk i ulike former, og for sykepenger følger kravet av sykmeldingsblanketten.

I folketrygdloven § 21-4 andre ledd tredje punktum er det inntatt en særskilt opplysningsplikt for helsepersonell i de tilfeller hvor en sykdom eller skade kan ha sammenheng med arbeidssituasjon. Hvis dette er tilfellet, skal helsepersonell opplyse om dette i sykmelding.

Når helsepersonell utarbeider erklæringer og uttalelser etter krav fra Arbeids- og velferdsetaten i henhold til folketrygdloven § 21-4 andre ledd, anses de å utføre et sakkyndigoppdrag for Arbeids- og velferdsetaten. Som sakkyndige skal de være objektive og nøytrale i sitt oppdrag, se NOU 1990:20 s. 655 og HR-2019-2336-A premiss 28.

Sykmelder må som sakkyndig foreta selvstendige medisinskfaglige vurderinger av arbeidsuførhet, basert på pasientens helsetilstand og funksjonsevne. Vurderingen skal også ta høyde for forhold som pasientens historikk og eventuelt hyppig sykefravær, samt mulighet for tilrettelegging på arbeidsplassen.

Utlevering av opplysninger etter folketrygdloven § 21-4 første ledd skal gjøres uten å motta godtgjørelse, se folketrygdloven § 21-4 første ledd femte punktum. Helsepersonell som gir erklæringer og uttalelser etter § 21-4 andre ledd mottar kompensasjon fra Arbeids- og velferdsetaten etter takst for utstedelse av sykmelding, se folketrygdloven § 21-4 andre ledd femte punktum.

Etter folketrygdloven § 21-4 andre ledd sjette punktum kan departementet gi forskrift som kan kreve at erklæringer og uttalelser skal sendes elektronisk til Arbeids- og velferdsetaten. Et slikt pålegg er gitt i Forskrift 2. oktober 2009 nr. 1285 om elektronisk kommunikasjon med Arbeids- og velferdsetaten (Forskrift om elektronisk kommunikasjon med Arbeids- og velferdsetaten). I forskriftens § 4 om formkrav fremgår det at Arbeids- og velferdsetaten kan «fastsette nærmere bestemmelser om innsending av helseopplysninger, [...] herunder på hvilken måte opplysningene skal sendes, samt definere hvilke nødvendige opplysninger som til enhver tid skal inngå i informasjonssettene». Formkravene er fastsatt gjennom Arbeids- og velferdsetatens IT-standard for sykmeldingsblanketten. Standarden er et kodeverk for implementering av sykmeldingsskjemaet og hvordan denne teknisk skal sendes til Arbeids- og velferdsetaten.

Forskriftens § 4 er grunnlaget for Arbeids- og velferdsetatens elektroniske sykmeldingsblankett, som i dag er implementert i sykmelders elektroniske pasientjournalsystem. I sykmeldingsblanketten oppstiller etaten krav til pasientjournalenes sykmeldingsløsning, herunder hvilke felter som skal fylles ut, hvilke opplysninger som er nødvendige og til hvilken tid de skal innhentes.

Forskrift 7. desember 2009 nr. 1480 om unntak fra pålegg om elektronisk kommunikasjon ved innsending av erklæringer og uttalelser til Arbeids- og velferdsetaten (Forskrift om elektronisk kommunikasjon til Nav) gir i enkelte tilfeller unntak fra hovedregelen om elektronisk innsending av sykmelding. Dette gjelder for eksempel i tilfeller hvor elektronisk innsending ikke er teknisk mulig eller der lege svært sjeldent sender sykmeldinger. Det følger av forskriften § 2 at lege som er fritatt fra plikten til elektronisk innsending av sykmeldinger må sende de fastsatte blankettene på papir til Arbeids- og velferdsetaten.

De som blir pålagt å gi opplysninger, erklæringer og uttalelser, plikter å gjøre dette uten hinder av taushetsplikt, se folketrygdloven § 21-4 sjette ledd.

Helsepersonell eller andre som ikke oppfyller sine lovbestemte plikter, kan miste eller få ilagt begrensninger i retten til å praktisere for trygdens regning, se § 25-6 og § 25-7. Pliktene som kan medføre reaksjoner ved brudd etter folketrygdloven § 25-6 og § 25-7 inkluderer informasjonsplikten etter folketrygdloven § 21-4 første ledd og uttalelsesplikten etter samme paragraf andre ledd.

3.4 Taushetsplikt

Opplysninger som Arbeids- og velferdsetaten mottar er underlagt taushetsplikt etter Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen 16. juni 2006 nr. 20 (Nav-loven) § 7 og Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) §§ 13 flg. Etter forvaltningsloven § 13 plikter enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det vedkommende i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om noens personlige forhold. Nav-loven § 7 viser til reglene for taushetsplikt etter forvaltningsloven og utvider rammen for hva som er taushetsbelagte opplysninger. Etatens taushetsplikt omfatter dermed også opplysninger om fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bosted og arbeidssted.

Etter forvaltningsloven § 13 b nr. 2 er taushetsplikten ikke til hinder for at opplysningene brukes for å oppnå det formålet de er gitt eller innhentet for, blant annet i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll. En slik delingsadgang åpner likevel ikke for at opplysningene kan brukes til et annet formål enn de opprinnelig ble innhentet for.

Etter gjeldende rett kan Arbeids- og velferdsetaten etter forvaltningsloven § 13 b nr. 2 og folketrygdloven § 21-4, uten hinder av taushetsplikten, foreta enkelte begrensede former for informasjonsdeling, blant annet som ledd i innhenting av nødvendige opplysninger i konkrete saker. I praksis betyr dette at Arbeids- og velferdsetaten kan gi nødvendige opplysninger til sykmelder for å identifisere saken, og presisere hva slags opplysninger som er nødvendige fra legens side for Arbeids- og velferdsetatens videre saksbehandling. Grunnlaget for informasjonsdeling er dermed snevert, og begrenset til de opplysninger som er nødvendige å oppgi for å innhente relevant informasjon i en spesifikk sak. Adgangen forutsetter videre at Arbeids- og velferdsetaten har påbegynt sin saksbehandling.

Opplysninger om folks legems- eller sykdomsforhold, eller andre personlige forhold som helsepersonell får vite om i egenskap av å være helsepersonell, er underlagt taushetsplikt etter helsepersonelloven § 21. Helsepersonelloven § 23 oppstiller flere unntak fra taushetsplikten. Etter helsepersonelloven § 23 bokstav e er det oppstilt et unntak fra taushetsplikten der «opplysningene gis videre etter regler fastsatt i lov eller i forskrift når det er uttrykkelig fastsatt eller klart forutsatt at taushetsplikten ikke skal gjelde». Etter folketrygdloven § 21-4 første, andre og sjette ledd kan dermed Arbeids- og velferdsetaten innhente taushetsbelagte opplysninger fra helsepersonell.

Det er imidlertid kun når sykmeldingen, eller annen medisinsk dokumentasjon som epikriser og journaler, er ferdigstilt at Arbeids- og velferdsetaten har krav på å innhente vurderingen etter folketrygdloven § 21-4 første og andre ledd. Bestemmelsen åpner ikke for at Arbeids- og velferdsetaten kan kreve få utlevert en leges notater eller arbeidsdokumenter som er underlaget for en ferdig utfylt og sendt sykmelding.

3.5 Aa-registeret

Aa-registeret er et register over arbeidsforhold i Norge, herunder hvem som er arbeidsgiver for hvem, når et arbeidsforhold startet og eventuelt opphørte, stillingsprosent mv. Formålet med registeret er blant annet å dekke Arbeids- og velferdsetatens og andre offentlige aktørers behov for opplysninger om arbeidsforhold ved utførelsen av lovpålagte oppgaver. Etter folketrygdloven § 25-1 plikter arbeidsgivere og oppdragsgivere å registrere seg i Aa-registeret og melde inn opplysninger om etablering og opphør av arbeidsforhold.

Folketrygdloven § 25-1 tredje ledd gir hjemmel til å blant annet fastsette i forskrift hvilke opplysninger som skal registreres, hvem som kan få tilgang til opplysninger fra registeret og hvilke vilkår som skal gjelde for slik tilgang. Gjeldende forskrift er Forskrift 18. august 2008 nr. 942 om Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Forskrift om Aa-registeret).

Etter Forskrift om Aa-registeret § 1 er Arbeids- og velferdsdirektoratet registeransvarlig myndighet for Aa-registeret. Arbeids- og velferdsdirektoratet er dermed behandlingsansvarlig for personopplysningene som samles inn, registreres, behandles og forvaltes i registeret.

Forskrift om Aa-registeret §§ 9 og 10 regulerer hvem som kan få tilgang til opplysninger fra registeret. I forskriftens § 9 er det gitt en uttømmende oppregning av offentlige myndigheter og organer som etter søknad gis tilgang til nødvendige opplysninger fra registeret. Kravene til en slik søknad fremgår av forskriftens § 11. Søknadskravet setter Arbeids- og velferdsdirektoratet i stand til å ivareta de krav som stilles til behandling av personopplysninger, og føre kontroll med formålet ved bruk av opplysningene.

Arbeids- og velferdsetaten er blant myndighetene som, etter søknad, gis tilgang til nødvendige opplysninger fra registeret etter Forskrift om Aa-registeret § 9. Etaten har rett til å innhente opplysningene etter folketrygdloven § 21-4 første ledd for å kunne kontrollere om vilkårene for en ytelse er, har vært eller vil være oppfylt, eller for å kontrollere utbetalinger etter en direkte oppgjørsordning.

For aktører som ikke omfattes av forskriftens § 9, åpner § 10 for at det etter søknad kan gis tilgang til nødvendige opplysninger dersom nærmere angitte vilkår er oppfylt. Bestemmelsen omfatter blant annet virksomheter som utfører myndighetsoppgaver eller ivaretar grunnleggende samfunnsbehov på grunnlag av lov eller avtale med offentlige myndigheter.

3.6 EØS og andre internasjonaleforpliktelser

Norge har inngått eller tiltrådt en rekke internasjonale avtaler som får betydning på trygdens område. De viktigste forpliktelsene følger av EØS-avtalen, med tilhørende sekundærlovgivning. Av andre forpliktelser kan nevnes nordisk konvensjon om trygd, bilaterale trygdeavtaler og en rekke multilaterale konvensjoner innenfor rammene av ILO, Europarådet og FN, som fastsetter generelle eller spesielle minstestandarder for nasjonale trygdeordninger.

Forordning (EF) nr. 883/2004 (trygdeforordningen) og forordning (EF) nr. 987/2009 (gjennomføringsforordningen), som er innlemmet i Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde av 2. mai 1992 (EØS-avtalen) vedlegg VI nr. 1 og 2, regulerer trygdekoordineringen mellom EØS-statene. Nordisk konvensjon om trygd og avtalene med Storbritannia inngått etter deres uttreden av EU, utvider i hovedsak trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen sitt personelle- og geografiske virkeområde.

Sykepenger er en kontantytelse ved sykdom etter trygdeforordningen, og er omfattet av bestemmelsene i disse to forordningene. Forordningene er koordineringsinstrumenter og stiller som hovedregel ikke krav til utformingen av de nasjonale trygdeordningene i EØS-statene og EØS-landene kan i utgangspunktet bestemme særtrekkene ved sine egne nasjonale trygdeordninger, se blant annet EFTA-domstolens sak E-8/20 avsnitt 141 og 142. Trygdeforordningen har likevel bestemmelser som påvirker EØS statenes mulighet til å begrense adgangen til å ta med seg trygdeytelser til en annen EØS-stat.

Forordningene må ses i sammenheng med EØS-rettens regler om fri bevegelighet for personer, og etableringsretten for selvstendig næringsdrivende og tjenesteytere/-mottakere i EØS-avtalens hoveddel, samt sekundærretten i direktiv 2004/38/EF om fri personbevegelse. Disse forbyr i utgangspunktet nasjonale regler som kan gjøre det mindre attraktivt å benytte seg av retten til fri bevegelighet som EØS-retten gir, men tillater likevel slike regler dersom de tilfredsstiller EØS-rettslige krav til begrunnelse og utforming.

EØS-borgere som er trygdedekket i Norge og er bosatt eller oppholder seg i et annet EØS-land skal som hovedregel oppsøke helsepersonell i bostedslandet/oppholdslandet for å få vurdert/bekreftet arbeidsuførhet, jf. artikkel 27(1) i gjennomføringsforordning 987/2009. Artikkel 27 i gjennomføringsforordningen regulerer krav til saksbehandlingen for kontantytelser ved sykdom etter trygdeforordningen artikkel 21.[3] Sykmeldingen skal sendes til den kompetente institusjon, Arbeids- og velferdsetaten, fra medlemmet eller fra institusjonen i bostedslandet/oppholdslandet, jf. art. 27(2)(3) jf. 27(10).

Er sykmeldingen utstedt i et annet EØS-land, skal den ha samme verdi som en norsk sykmelding, jf. artikkel 27(8) i gjennomføringsforordning 987/2009 og artikkel 5(b) i trygdeforordning 883/2004. Likebehandling av fakta og hendelser, og for vårt vedkommende, sykdomstilfeller, som er inntruffet i et annet EØS-land er nødvendig for å sikre fri bevegelighet for personer etter EØS-avtalen.

Dersom Arbeids- og velferdsetaten etter innsendt sykmelding skulle ha behov for ytterligere medisinsk dokumentasjon, kan etaten enten be den sykmeldte fremskaffe dette eller kontakte institusjonen i landet der den sykmeldte er bosatt eller oppholder seg. Som kompetent institusjon i en sykepengesak kan Arbeids- og velferdsetaten be institusjonen i bostedslandet/oppholdslandet om å gjennomføre en medisinsk undersøkelse eller sende andre medisinske opplysninger, jf. art. 27(5) og 87(2) i gjennomføringsforordningen.

Ingen av de øvrige nevnte internasjonale avtalene har bestemmelser som får betydning for utveksling av opplysninger med helsepersonell eller for statens adgang til å legge til rette for utstedelse av legeerklæringer.

4 Departementets vurderinger og lovforslag

4.1 Innledning

Sykmeldinger utstedes før Arbeids- og velferdsetatens saksforberedelse og saksbehandling starter. Gjennom ny sykmeldingsprosess skal etaten utvikle, tilby og forvalte digitale løsninger som sykmelder benytter for utstedelse av sykmelding. Dette skiller seg fra dagens situasjon, der Arbeids- og velferdsetaten stiller krav til sykmeldingens innhold og format for innsending, men ellers ikke har en rolle før mottak av en ferdig utfylt sykmelding og i den videre saksbehandlingen av den sykmeldtes sak.

Ny sykmeldingsløsning reiser dermed spørsmål om det rettslige grunnlaget for Arbeids- og velferdsetatens behandling av personopplysninger før etaten mottar sykmeldingen (utstedelsesfasen), og om hvordan ansvar og oppgaver bør fordeles og reguleres mellom aktørene i utstedelsesfasen. Selv om ny teknisk/digital løsning ikke er det som høres i dette høringsnotatet, er behovet for en ny løsning en helt sentral begrunnelse for behovet for endringer i regelverket. Regelverket skal legge til rette for ny løsning, men innretningen av regelverket er samtidig ikke bundet til en konkret løsning.

Etter departementets vurdering er det samtidig et behov for å tydeliggjøre reglene for behandlinger Arbeids- og velferdsetaten gjør etter at sykmeldingen er mottatt, men før et eventuelt krav om sykepenger foreligger. Når en sykmelding utstedes av sykmelder, sendes den direkte til Arbeids- og velferdsetaten. Det vil fremdeles være nødvendig med kontroll og annen behandling av enkelte opplysninger i sykmeldingen ved mottak. Departementet ønsker derfor å tydeliggjøre Arbeids- og velferdsetatens oppgave og rolle i denne behandlingen, som blant annet vil bestå i å legge til rette for at den sykmeldte kan ta i bruk sykmeldingen og fremsette krav om sykepenger.

Departementet anser det nødvendig med tydelig regulering av behandlingsgrunnlaget og behandlingsformålet, både for Arbeids- og velferdsetatens foreslåtte nye rolle som tilrettelegger for utstedelse av sykmeldinger, og for den eksisterende rollen som behandler av opplysninger etter mottak av sykmelding og tilrettelegger for en søknad om sykepenger. Det er et ønske om å sikre tydelig regulering for å styrke forutberegneligheten for den enkelte samt ivareta den enkeltes interesser og rettigheter etter personvern-forordningen.

Departementet foreslår at reguleringsbehovet i hovedsak løses gjennom to supplerende hjemler i folketrygdloven: § 8-7 nytt niende og tiende ledd og ny § 21-4 e, med tilhørende forskrifter.

4.2 Rettslig grunnlag for digital løsning

Etter departementets vurdering har Arbeids- og velferdsetaten i dag ikke tilstrekkelig behandlingsgrunnlag for alle behandlingsaktiviteter i ny digital løsning for utstedelse av sykmelding. Det er etter departementets vurdering dermed behov for å regulere Arbeids- og velferdsetatens rolle og behandling av opplysninger i forbindelse med legens utstedelse av sykmelding, samt Arbeids- og velferdsetatens tilbakeskriving av sykmeldingen tilbake til sykmelders journalsystem etter at den er sendt inn til etaten. Behandlingene i utstedelsesfasen skjer i den digitale løsningen for dette formålet, og er ikke på andre måter mottatt av Arbeids- og velferdsetaten ennå.

Ved å åpne for at Arbeids- og velferdsetaten kan stille en digital løsning til rådighet som sykmelder kan bruke til å utstede en sykmelding, vil etaten behandle personopplysninger før sykmeldingen er ferdigstilt og sendt inn. I dagens prosess er ikke sykmeldingen og opplysningene i den tilgjengelige for etaten før den oversendes fra sykmelder. Forskjellen mellom dagens prosess og prosessen som ligger til grunn for ny løsning er at Arbeids- og velferdsetaten vil behandle personopplysninger allerede i utstedelsesfasen.

Opplysningene som behandles, vil blant annet omfatte identifikasjonsopplysninger om pasienten, opplysninger om sykmelder og helseopplysninger som er nødvendige ved utarbeidelsen av sykmeldingen. Fra elektronisk pasientjournal vil det kunne tilgjengeliggjøres et begrenset sett opplysninger, blant annet pasientens navn, fødselsnummer og diagnosekode, samt opplysninger som identifiserer sykmelder og sykmelders virksomhet. I tillegg behandles opplysninger som sykmelder selv registrerer eller utarbeider som ledd i sykmeldingen.

Som ledd i driften og sikringen av løsningen, vil Arbeids- og velferdsetaten i tillegg kunne behandle opplysninger gjennom blant annet mellomlagring, tilgangsstyring og logging. Mellomlagring innebærer at opplysninger i et uferdig utkast kan oppbevares hos Arbeids- og velferdsetaten før erklæringen er ferdigstilt og sendt inn.

Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 4 a gir i dag et overordnet rettslig grunnlag for Arbeids- og velferdsetatens behandling av personopplysninger når behandlingen er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter lovene etaten administrerer. Ettersom den nye løsningen innebærer at Arbeids- og velferdsetaten får en rolle og ny oppgave også før sykmeldingen er sendt inn, foreslår departementet at denne oppgaven forankres nærmere i folketrygdloven. Rettsgrunnlaget må gi Arbeids- og velferdsetaten adgang til å forvalte en digital løsning, utgjøre et behandlingsgrunnlag for nødvendig behandling av personopplysninger og i den sammenheng sikre brukernes/de sykmeldtes personvern.

Departementet foreslår å gi Arbeids- og velferdsetaten rettsgrunnlag for å stille til rådighet en digital løsning, i et nytt ledd i folketrygdloven § 8-7. Forslaget til nytt niende ledd i folketrygdloven § 8-7 skal forankre Arbeids- og velferdsetatens oppgave med å legge til rette for digital utstedelse av sykmeldingen og gi supplerende rettsgrunnlag for den behandlingen av personopplysninger som er nødvendig for å utføre oppgaven.

Departementet foreslår at folketrygdloven § 8-7 nytt niende ledd niende ledd skal gi hjemmel for at Arbeids- og velferdsetaten kan behandle nødvendige personopplysninger, herunder helseopplysninger, i forbindelse med sykmelders utstedelse av sykmeldingen gjennom løsningen. Forslaget er ment å gi et samlet rettslig grunnlag for Arbeids- og velferdsetatens behandlingsaktiviteter i utstedelsesfasen, uten at alle behandlingsaktiviteter angis uttømmende i loven. Departementet foreslår å presisere at etaten skal *legge til rette for utstedelse.* Formuleringen vil omfatte behandlingsaktiviteter som utfyllingsstøtte, mellomlagring, kontroll og validering. Behandlingene er avgrenset til det som er nødvendig for utstedelse av den konkrete sykmeldingen. Tilretteleggingen inkluderer også tilbakeskriving av sykmeldingen tilbake til sykmelders journalsystem etter at den er sendt fra sykmelder til Arbeids- og velferdsetaten. Selv om dette i tid skjer etter at den er sendt inn, vurderes dette å tematisk være en del av etatens tilrettelegging.

For behandling i selve løsningen etter folketrygdloven § 8-7 nytt niende ledd er formålet å legge til rette for utarbeidelse, signering og innsending av sykmelding, samlet omtalt som utstedelse. Det skal bare behandles opplysninger som er nødvendige for dette formålet. Opplysninger som behandles i løsningen før innsending, skal ikke kunne brukes til andre formål. Bestemmelsen gir heller ikke grunnlag for at opplysninger i denne utstedelses-fasen brukes som grunnlag for Arbeids- og velferdsetatens ordinære saksbehandling før sykmeldingen er sendt inn. Et mellomlagret utkast skal derfor ikke brukes som grunnlag for Arbeids- og velferdsetatens ordinære saksbehandling. Kun en legeerklæring som er utstedt fra sykmelder kan brukes til et slikt formål.

Forslaget berører ikke sykmelders faglige ansvar for den medisinske vurderingen eller innholdet i sykmeldingen. Bestemmelsen regulerer heller ikke Arbeids- og velferdsetatens ordinære behandling av den ferdige sykmeldingen etter at den er mottatt av etaten.

Folketrygdloven § 8-7 retter seg mot leger. Annet helsepersonell kan gis adgang til å sykmelde etter gjeldende § 8-7 niende ledd. For at slikt helsepersonell også skal kunne ta i bruk løsningen, foreslår departementet at departementet i forskrift kan bestemme at annet helsepersonell kan ta i bruk en digital løsning som beskrevet i forslag til nytt niende ledd i § 8-7.

Departementet legger til grunn at det ikke er behov for en særskilt forskriftshjemmel i folketrygdloven § 8-7, og foreslår at Arbeids- og velferdsetatens rolle og behandling av opplysninger i selve sykmeldingsløsningen fremgår direkte av loven.

4.3 Rettslig grunnlag for informasjonsdeling

Ny sykmeldingsløsning forutsetter systematisk informasjonsdeling fra Arbeids- og velferdsetatens registre. Delingen skal blant annet kunne omfatte opplysninger om sykmeldingshistorikk og informasjon fra Aa-registeret. Uten tilgang til denne informasjonen vil løsningen få begrenset verdi, og utfordringene knyttet til merarbeid for leger og overskudds- og underskuddsinformasjon for etaten vil vedvare.

Departementet vurderer at sykmelder i dag har behandlingsgrunnlag for å kunne motta og behandle disse opplysningene, men dagens regler om taushetsplikt og andre konkrete

rettsikkerhetsgarantier hindrer informasjonsdeling. Dagens regler om taushetsplikt gir ikke grunnlag for systematisk informasjonsdeling på en slik måte som er nødvendig for å sikre kvalitet og effektivitet ved etablering av en ny digital løsning. Det er dermed identifisert et behov for regelendringer knyttet til deling av opplysninger fra Arbeids- og velferdsetaten.

For at løsningen skal kunne tas i bruk, har helsepersonell også behov for å gjøre nødvendige opplysninger fra elektronisk pasientjournal tilgjengelige i den nye digitale løsningen. Gjøres opplysninger fra elektronisk pasientjournal tilgjengelig i ny sykmeldingsløsning, gjøres de tilgjengelig for Arbeids- og velferdsetaten som løsningens eier, utvikler og forvalter. Det er dermed behov for et rettsgrunnlag for å dele eller tilgjengeliggjøre opplysninger, både fra Arbeids- og velferdsetatens registre og fra elektronisk pasientjournal.

Tilgjengeliggjøring av opplysninger fra egne registre til sykmelder foreslås regulert særskilt i ny § 21-4 e i folketrygdloven med tilhørende forskrift. Hvilke opplysninger som kan gjøres tilgjengelige fra Arbeids- og velferdsetatens registre, hvem de kan gjøres tilgjengelige for, og i hvilke situasjoner, foreslås nærmere regulert i forskrift til ny folketrygdlov § 21-4 e. Utveksling av opplysninger med helsepersonell er en forutsetning for å legge til rette for ny sykmeldingsløsning. Innretningen av regelverket som her foreslås er imidlertid ikke bundet til denne konkrete løsningen. I tillegg foreslår departementet at ny § 21-4 e innrettes slik at den kan tas i bruk på flere ytelser enn sykepenger dersom det i fremtiden skulle oppstå et slikt behov.

En utfordring med dagens sykmeldingsprosess er at sykmelder kan mangle informasjon om tidligere sykmeldinger. Denne informasjonen, som Arbeids- og velferdsetaten besitter, vil gi sykmelder et bedre grunnlag for de medisinskfaglige vurderingene som skal foretas ved utarbeidelse av en ny sykmelding. Opplysninger om tidligere sykmeldingsperioder, gradert sykmelding og andre relevante forhold vil bidra til bedre beslutningsgrunnlag ved vurderingen av arbeidsuførhet og mulighetene for arbeid eller arbeidsrettet aktivitet. Dersom sykmelder skal gis tilgang til historiske sykmeldingsopplysninger, må disse tilgjengeliggjøres fra Arbeids- og velferdsetatens egne registre. Primært skyldes dette at den enkelte sykmelder ikke nødvendigvis sitter med riktig eller komplett oversikt over sykefraværshistorikk.

Tilgjengeliggjøring av opplysninger om og fra tidligere sykmeldinger krever en hjemmel. Kravene til hjemmelsgrunnlaget skjerpes av at dette innebærer deling av helse-opplysninger. Departementet foreslår derfor å gi Arbeids- og velferdsetaten en adgang til å tilgjengeliggjøre opplysninger for sykmelder under utarbeidelsen av en sykmelding eller tilsvarende erklæring.

En slik adgang til å dele opplysninger med helsepersonell er det etter departementets vurdering naturlig å se i sammenheng med at helsepersonell må gis en hjemmel til å gjøre opplysninger tilgjengelig for Arbeids- og velferdsetaten. Begge de to ulike delings-tilfellene som departementet her har drøftet, knytter seg til utarbeidelsesfasen av erklæringer fra helsepersonell, og til hva som er nødvendige opplysninger for at sykmelder skal kunne utarbeide slike erklæring.

Arbeids- og velferdsetaten har ikke tilgang til opplysninger mens en sykmelder eller annen sakkyndig utarbeider en erklæring for etaten etter § 21-4. Det er heller ikke ønskelig at etaten gis en generell tilgang til slike opplysninger. Departementet ønsker kun å gi en hjemmel for utveksling av informasjon i utarbeidelsesfasen, og hindre at etaten får en generell tilgang. Departementet vurderer på denne bakgrunn at det ikke er aktuelt å utvide gjeldende § 21-4.

Departementet foreslår derfor i stedet at det opprettes en ny bestemmelse i folketrygdlovens kapittel 21. Konkret foreslås det en ny § 21-4 e. Som en garanti for at det kun skal deles relevant informasjon når det er nødvendig, foreslår departementet at delingen knyttes til helsepersonells plikt til å utarbeide erklæringer. Ny § 21-4 e foreslås derfor avgrenset til opplysninger som er nødvendige for helsepersonells arbeid som sakkyndig i uttalelser og erklæringer til Arbeids- og velferdsetaten etter folketrygdloven § 21-4 andre ledd, og skal ikke gi generell tilgang til opplysninger i Arbeids- og velferdsetatens registre.

Opplysninger om arbeidsforhold står i en noe annen stilling enn fra Arbeids- og velferdsetatens registre. Dette er i utgangspunktet mindre følsomme opplysninger, da yrke og arbeidssted er listet opp som opplysninger som ikke er «noens personlige forhold» etter forvaltningsloven § 13 andre ledd første punktum. Dette er likevel opplysninger som omfattes av Arbeids- og velferdsetatens taushetsplikt etter Nav-loven § 7.

Opplysninger om arbeidsforhold er samlet i Aa-registeret. Aa-registerforskriften bygger i dag på at tilgang til opplysninger fra registeret krever søknad. Søknadskravet eksisterer for at Arbeids- og velferdsetaten som registermyndighet skal kunne kontrollere om personen som ber om tilgang har et hjemmelsgrunnlag. Formålet er å ivareta personvernet til de registrerte.

Arbeids- og velferdsetaten har to roller i tilknytning til Aa-registeret. Den første som registeransvarlig myndighet og den andre som bruker av opplysningene i registeret. Etaten bruker opplysningene som ledd i løsning av egne lovpålagte oppgaver, blant annet knyttet til ytelsesforvaltning, sykefraværsoppfølging og arbeidsrettede tjenester.

Gjeldende regelverk gir ikke grunnlag for at Arbeids- og velferdsetaten kan gjøre disse opplysningene tilgjengelige for sykmeldere som ledd i løsningen av Arbeids- og velferdsetatens egne lovpålagte oppgaver, blant annet på grunn av Arbeids- og velferdsetatens taushetsplikt som regulert i Nav-loven § 7, jf. forvaltningsloven § 13 og forskrift om Aa-registeret § 16. Det foreligger heller ikke adgang for Arbeids- og velferdsetaten som registeransvarlig myndighet til å gi sykmeldere en generell eller direkte tilgang til opplysninger fra registeret.

Departementet har vurdert hvorvidt det i forskrift om arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret bør inntas en egen hjemmel for sykmelders tilgang til opplysninger fra registeret. For departementet er det ikke aktuelt å fjerne søknadskravet, og en individuell søknadsplikt for alle sykmeldere ville ha økt arbeidsbyrden til Arbeids- og velferdsetaten som registeransvarlig myndighet. Departementet vurderer at tilgang til opplysninger fra registeret, uten hinder av taushetsplikt, bør ha hjemmel i særlovgivning. Det innebærer en klargjøring og forenkling av gjeldende rett, og en styrking av personvernet. Det synes derfor mer nærliggende å regulere

Arbeids- og velferdsetatens adgang til å tilgjengeliggjøre opplysningene sammen med adgangen til å tilgjengeliggjøre opplysninger om tidligere sykmeldinger.

Departementet foreslår at adgangen til tilgjengeliggjøring etter ny folketrygdlov § 21-4 e også skal omfatte opplysninger fra Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret. Det vil dermed være Arbeids- og velferdsetaten som i kraft av egne hjemler henter opplysninger fra Aa-registeret, for deretter å gjøre opplysningene tilgjengelig for helsepersonell innenfor rammene av folketrygdloven § 21-4 e. Forslaget innebærer at opplysningene bare skal gjøres tilgjengelig når det er nødvendig for å identifisere eller kvalitetssikre relevante arbeidsforhold eller arbeidsgivere i tilknytning til sykmelders vurdering av funksjonsevne og arbeidsuførhet i en sykmelding. Forslaget endrer ikke reglene om etatens egen adgang til å gjøre oppslag i Aa-registeret.

Den foreslåtte § 21-4 e har et relativt bredt nedslagsfelt. Bestemmelsen gjelder tilgjengeliggjøring av opplysninger for å legge til rette for helsepersonells utarbeidelse av erklæringer og uttalelser etter § 21-4 andre ledd. Departementet legger til grunn at det bare skal behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet.

Ordlyden inneholder likevel få begrensinger utover kravet til nødvendighet utover tilknytningen til utforming av erklæring etter § 21-4 andre ledd. For å oppfylle de særlige kravene som stilles til rettsgrunnlag som gir adgang til å behandle sensitive personopplysninger, foreslår departementet at all tilgjengeliggjøring etter folketrygdloven § 21-4 e forutsetter nærmere regulering i forskrift. Etter departementets vurdering bør det uttrykkelig fremgå at departementet skal vedta en forskrift med nærmere vilkår for utveksling av opplysninger. I forskriften skal det angis hvilke opplysninger som kan gjøres tilgjengelige, hvilke registre eller informasjonskilder opplysningene kan hentes fra, og hvilke nærmere vilkår som skal gjelde. Dette gjelder både tilgjengeliggjøring av opplysninger fra elektronisk pasientjournal, Arbeids- og velferdsetatens systemer, og opplysninger fra Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret. Det er dermed loven og forskriften i kombinasjon som utgjør det supplerende rettsgrunnlaget for Arbeids- og velferdsetatens tilgjengeliggjøring av personopplysninger ved utarbeidelse av erklæringer etter § 21-4 andre ledd.

Etter departementets vurdering bør forskriftskompetansen gis til departementet. Statsrådsbehandling er i utgangspunktet forbeholdt viktige saker, ofte forstått som saker av stor rettslig, finansiell eller politisk betydning. Forskriftene som kan vedtas etter den foreslåtte hjemmelen er begrenset til å gjelde deling av en avgrenset personopplysningstype i en avgrenset og klart definert kontekst. Departementet anser ikke de personvernkonsekvensene som store nok til at forskriftskompetansen burde gis til statsrådet. Lov supplert av forskrift vedtatt av departementet utgjør også en reguleringsmodell som godt legger til rette for eventuell videreutvikling av den digitale løsningen, eller utvikling av nye løsninger, med støtte for andre erklæringer etter folketrygdloven § 21-4 andre ledd.

Opplysninger i Arbeids- og velferdsetatens registre er underlagt taushetsplikt etter Arbeids- og velferdsforvaltningsloven og forvaltningsloven. Det kan bare gjøres unntak når dette følger av lov eller bestemmelser gitt i medhold av lov. Tilsvarende er helsepersonell underlagt taushetsplikt i helsepersonelloven. Igjen kan det bare gjøres unntak når dette følger av lov eller bestemmelser gitt i medhold av lov, med det tilleggskrav at det av hjemmelsgrunnlaget

eksplisitt må fremgå at helsepersonell kan gi opplysninger uten hinder av taushetsplikt. Departementet foreslår at unntak fra taushetsplikt reguleres i folketrygdloven § 21-4 e, for både deling fra Arbeids- og velferdsetaten og fra helsepersonell.

Departementet vurderer også at det er nødvendig med en nærmere regulering av taushetsplikt for mottaker av opplysninger etter ny § 21-4 e, tilsvarende folketrygdloven § 21-4 b femte ledd. Opplysninger som tilgjengeliggjøres for helsepersonell som ledd i deres arbeid med erklæringer og for etaten som et ledd i forvaltningen av løsningen, vil være underlagt den enkelte enhets lovbestemte taushetsplikt. Opplysninger kan dermed ikke videreformidles eller brukes til andre formål enn det opplysningene tilgjengeliggjøres for, med mindre det er hjemmel for noe annet.

Etatens og helsepersonells taushetsplikt er imidlertid ikke identisk. Etaten har etter Arbeids- og velferdsforvaltningsloven en utvidet taushetsplikt om forhold som normalt kan offentliggjøres, informasjon som normalt ikke regnes som personlig. Helsepersonells taushetsplikt er på den andre siden på noen områder strengere enn etatens. I en slik utarbeidelsesfase vil hensynene for taushetsplikt for både etaten og helsepersonell være gjeldende. Den foreslåtte bestemmelsen inkluderer derfor en bestemmelse om at opplysninger som tilgjengeliggjøres skal være undergitt taushetsplikt hos mottaker i samme utstrekning som for den som gir opplysningene.

4.4 Rettslig grunnlag etter mottak av sykmelding

Med ny sykmeldingsløsning vil en del av dagens behandlinger av personopplysninger ved mottak av sykmelding, skje på et tidligere stadium. Dette innebærer at de fleste av dagens valideringsog kvalitetssikringsoppgaver vil ivaretas gjennom den nye løsningen, før sykmeldingen er ferdig og sendes fra sykmelder til Arbeids- og velferdsetaten. Dette inkluderer automatisert kvalitetssikring av informasjonen, herunder blant annet kontroll av fødselsnummer mot Arbeids- og velferdsetatens kopi av Folkeregisteret (PDL) for å verifisere at personen finnes i registrene og at sykmeldingen kan knyttes til riktig person.

Etter mottak av sykmelding vil imidlertid Arbeids- og velferdsetaten også ved bruk av ny løsning fortsatt behandle personopplysninger, blant annet gjennom å gjøre sykmeldingen tilgjengelig for den sykmeldte gjennom digitale tjenester. Den sykmeldte vil der kunne velge om sykmeldingen skal tas i bruk og sendes til arbeidsgiver, dersom vedkommende har et arbeidsforhold. Den sykmeldte må bekrefte opplysninger i sykmeldingen, herunder opplysninger om arbeidsforhold, rett mottaker av sykmeldingen og antall egenmeldingsdager før sykmeldingstidspunkt. Opplysninger om arbeidsforhold og arbeidskategori benyttes også for å tilpasse den videre søknadsdialogen til den enkelte bruker og dennes yrkeskategori (arbeidstaker, selvstendig næringsdrivende mv.). Hvis den sykmeldte oppdager behov for å korrigere sentrale opplysninger i sykmeldingen, blir den sykmeldte veiledet om hvordan opplysningene skal korrigeres. Den sykmeldte fremsetter deretter selv krav om sykepenger til Arbeids- og velferdsetaten, som blir vurdert etter og i tråd med reglene i forvaltningsloven og folketrygdloven.

Slik det fremkommer ovenfor, gir arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 4 a i dag et overordnet rettslig grunnlag for Arbeids- og velferdsetatens behandling av person-

opplysninger når behandlingen er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter lovene etaten administrerer. Behandlingsaktivitetene som fremover vil foregå forut for mottak av sykmelding, foreslår departementet at i tillegg reguleres i § 8-7 nytt niende ledd, jf. punkt 4.2 ovenfor. Etter departementets vurdering er det hensiktsmessig at også enkelte av de behandlingsaktivitetene som fremover vil foregå etter mottak av sykmelding, men før mottak av eventuelt krav om sykepenger, tydeliggjøres i forlengelsen av dette, jf. forslag til § 8-7 nytt tiende ledd. Med forslaget tydeliggjøres grunnlaget for at etaten kan behandle opplysninger som etaten har tilgjengelig for saksbehandling av krav om sykepenger.

Av den foreslåtte bestemmelsens ordlyd i nytt tiende ledd, fremkommer at legeerklæringer etter § 8-7 skal sendes til Arbeids- og velferdsetaten. Det er en tydeliggjøring av at det er etaten som er mottager av legeerklæringer fra sykmelder. Arbeids- og velferdsetaten «skal» etter mottak gjøre sykmeldingen tilgjengelig for medlemmet, slik at erklæringen kan benyttes som dokumentasjon av arbeidsuførhet, og for å sette fram krav om sykepenger. Dette må forstås i lys av eventuelle andre, mer spesialiserte bestemmelser som kan gi begrensninger i denne tilgjengeliggjøringen – som forvaltningsloven § 19 (1) bokstav d. Denne bestemmelsen gir grunnlag for å unnta visse opplysninger i sykmeldingen fra medlemmets kjennskap, dersom sykmelder angir dette som nødvendig. Disse opplysningene vil da ikke tilgjengeliggjøres for medlemmet av Arbeids- og velferdsetaten. Den foreslåtte reguleringen av at Arbeids- og velferdsetaten er mottager av legeerklæringene, og at etaten deretter gjør dem tilgjengelig for medlemmet, er vurdert som en tydeliggjøring av det rettslige grunnlaget for at etaten kan motta legeerklæringene før kravet om sykepenger er mottatt.

4.5 Rettslig grunnlag for sykmelder

Forslaget er ikke ment å endre sykmelders eksisterende plikter ved utstedelse av sykmelding etter folketrygdloven. Departementet har likevel vurdert om det er nødvendig å regulere sykmelders supplerende rettsgrunnlag ytterligere. Departementet har konkludert med at det ikke er nødvendig.

Etter folketrygdloven § 8-7 første ledd er det som hovedregel et vilkår for rett til sykepenger at arbeidsuførheten dokumenteres med legeerklæring. Bestemmelsen må ses i sammenheng med folketrygdloven § 21-4 andre ledd, som fastsetter at helsepersonell etter krav fra Arbeids- og velferdsetaten plikter å undersøke eller intervjue en pasient og gi de erklæringer og uttalelser som er nødvendige for at Arbeids- og velferdsetaten skal kunne vurdere rettigheter og plikter etter folketrygdloven.

Departementet legger til grunn at de nåværende bestemmelsene samlet gir rammen for sykmelders plikt til å utarbeide og gi sykmelding om arbeidsuførhet, herunder den behandlingen av personopplysninger som er nødvendig for å utarbeide og gi erklæringen. Departementet legger på denne bakgrunn til grunn at behandlingen kan skje med grunnlag i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c.

Etter departementets syn har sykmelder allerede i dag en plikt til å behandle person-opplysninger ved utarbeidelse og innsending av sykmeldingen, og til å foreta de

nødvendige vurderingene og gi den dokumentasjonen som kreves for å dokumentere arbeidsuførhet.

Den nye løsningen endrer ikke formålet med sykmelders behandling av personopplysninger. Den innebærer at sykmelder kan få tilgang til relevante opplysninger, samt utstede sykmeldingen gjennom en annen digital kanal, men opplysningene behandles fortsatt for det samme formålet – å foreta den medisinskfaglige vurderingen og utarbeide og gi sykmeldingen etter folketrygdloven. At den tekniske måten behandlingen gjennomføres på endres, tilsier derfor ikke i seg selv at sykmelder trenger et nytt supplerende rettsgrunnlag.

At sykmeldingen utstedes gjennom en digital løsning som Arbeids- og velferdsetaten stiller til rådighet, endrer etter departementets vurdering heller ikke i seg selv grunnlaget for sykmelders behandling. Den samme plikten kan oppfylles gjennom ulike digitale arbeidsprosesser, herunder både ved utarbeidelse i sykmelders journalsystem med etterfølgende elektronisk innsending som i dag, og gjennom ny sykmeldingsløsning som Arbeids- og velferdsetaten stiller til rådighet.

Omtalen her er ikke ment som en uttømmende vurdering av behandlingsgrunnlaget for de ulike behandlingene av personopplysninger på sykmelders side. Hva som er det aktuelle behandlingsgrunnlaget, vil bero på konkrete vurderinger for de ulike formålene det behandles personopplysninger til. Behandling av personopplysninger som skjer som ledd i helsehjelp, herunder medisinsk utredning, behandling og journalføring, berøres ikke av forslaget.

4.6 Personvernvurderinger

4.6.1 Vurdering av rettslig grunnlag og nødvendighet

Den nye sykmeldingsløsningen innebærer at Arbeids- og velferdsetaten kan behandle personopplysninger allerede før sykmeldingen er ferdigstilt og sendt inn. Som for all annen behandling av personopplysninger, må dette ha et behandlingsgrunnlag. Siden Arbeids- og velferdsetaten behandler opplysningene som en del av sin utøvelse av offentlig myndighet, må de også ha et supplerende rettsgrunnlag. De behandlingene som er vurdert å ikke ha slikt supplerende rettsgrunnlag i dag, er foreslått regulert gjennom formålene som følger av endringer i folketrygdloven § 8-7 og den foreslåtte nye folketrygdloven § 21-4 e med tilhørende forskrift.

Forslagene innebærer at Arbeids- og velferdsetaten skal legge til rette for utstedelse av sykmeldinger gjennom en digital løsning, samt at det kan utveksles personopplysninger mellom etaten og helsepersonell innenfor gitte rammer. Når etaten skal legge til rette for utstedelse av sykmelding, er dette fordi dokumentasjonen er en forutsetning for etatens oppgaveutførelse innenfor saksbehandling av sykepenger og sykefraværsoppfølging, og sykmelder har rollen som sakkyndig for etaten. Formålet med å tilby den digitale løsningen er dermed å utføre oppgaver Arbeids- og velferdsetaten har som offentlig myndighet, og de foreslåtte lovendringene er supplerende rettsgrunnlag for dette. For

behandling av helseopplysninger som er nødvendig for å utstede sykmelding etter folketrygdloven, legger departementet til grunn at personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav b er relevant. Behandlingen skjer i tilknytning til oppfyllelse av plikter og utøvelse av rettigheter på trygderettens område.

Ved å lovfeste at Arbeids- og velferdsetaten skal tilby en digital løsning for utstedelse av sykmelding oppfylles det formelle kravet til et supplerende rettsgrunnlag for de behandlingene som er nødvendige i den forbindelse. Det innholdsmessige kravet til et slikt rettsgrunnlag oppfylles etter departementets syn ved at formålet med behandlingene reguleres i lov. Departementet vurderer at det ikke er nødvendig å eksplisitt regulere at det kan behandles personopplysninger til de aktuelle formålene, da dette følger implisitt av at etaten skal tilby de lovregulerte tjenestene. De behandlingene som gis et supplerende rettsgrunnlag gjennom de foreslåtte endringene i § 8-7 nytt niende ledd er behandlingstyper som logisk følger av å skulle tilby en slik type løsning, og departementet vurderer derfor at det i tilstrekkelig grad er mulig å utlede de aktuelle behandlingene fra formålsangivelsen.

For informasjonsutvekslingen mellom Arbeids- og velferdsetaten og helsepersonell oppfylles både det formelle og innholdsmessige kravet ved at det eksplisitt reguleres at etaten og helsepersonell har anledning til å utveksle opplysninger innenfor gitte rammer.

Formålet med de aktuelle behandlingene følger av forslagene i dette høringsnotatet. Det er samtidig en forutsetning at det kun gjennomføres behandlinger som er nødvendige for det formålet. Departementet legger til grunn at det rettslige grunnlaget vil være dekkende for ulike typer hensiktsmessig funksjonalitet, med tilhørende behandling av personopplysninger, i en digital løsning.

4.6.2 Personvernkonsekvenser i utstedelsesfasen

Departementet vurderer at de nye behandlingene av personopplysninger i utstedelsesfasen har personvernkonsekvenser, men at konsekvensene begrenses av at behandlingen knyttes til klart angitte formål og til opplysninger som er nødvendige for sykmeldingsprosessen. Forslaget gir ikke grunnlag for generell tilgang til opplysninger i Arbeids- og velferdsetatens registre eller bruk av opplysninger til andre formål enn det som følger av folketrygdloven § 8-7 og ny § 21-4 e. Departementet vurderer samlet sett at forslagene gir nødvendige og forholdsmessige rammer for behandling av personopplysninger i den nye sykmeldingsløsningen. Tilsvarende som for all annen behandling av personopplysninger må de nærmere tekniske og organisatoriske tiltakene vurderes videre ved utvikling og innføring av en digital løsning, herunder gjennom risikovurderinger og personvernkonsekvensvurderinger der dette er påkrevd. At slike vurderinger gjennomføres og følges opp ved behov er en sentral forpliktelse for den behandlingsansvarlige.

Når departementet konkluderer med at personvernkonsekvensene er akseptable, legges det blant annet særlig vekt på at Arbeids- og velferdsetatens rolle, og gjennom det også behandlingsansvaret, tydeliggjøres i lov. Videre vektlegges det at tilgjengeliggjøring av opplysninger fra Arbeids- og velferdsetatens registre reguleres særskilt, og at de nærmere rammene for slik tilgjengeliggjøring fastsettes i forskrift. En slik tydeliggjøring gir etter

departementets syn bedre forutberegnelighet for den sykmeldte, sykmelder og Arbeids- og velferdsetaten enn dagens situasjon.

Personvernkonsekvensene begrenses videre gjennom krav til nødvendighet, formåls-begrensning, dataminimering, tilgangsstyring, logging, lagring og sletting. Det er forutsatt at mellomlagrede utkast ikke skal brukes som grunnlag for ordinær saksbehandling i Arbeids- og velferdsetaten før sykmeldingen faktisk er ferdigstilt og sendt inn. Departementet legger til grunn at den praktiske risikoen for feilaktig bruk, sammenstilling til nye formål eller spredning til uvedkommende er begrenset, forutsatt at tilgangsstyring og formålsbegrensning ivaretas som forutsatt.

Departementet vurderer videre at forslaget ikke innebærer begrensninger i den registrertes rettigheter etter personvernforordningen artikkel 12 til 22 eller artikkel 34. De registrertes rettigheter skal ivaretas etter de alminnelige reglene i personvernforordningen. Det er i den forbindelse spesielt vurdert hvorvidt den foreslåtte reguleringen av utvidet adgang til informasjonsdeling og plassering av behandlingsansvar gir utfordringer når det gjelder ivaretakelse av de registrertes rettigheter. Departementet mener at forslaget i tilstrekkelig grad tydeliggjør når sykmelder eller Arbeids- og velferdsetaten er behandlingsansvarlig, og derfor skal ivareta rettighetene.

Departementet vurderer samtidig at det er avgjørende å være spesielt oppmerksom på innsynsretten og håndtering av innsyn for den korte fasen fra en sykmelding er påbegynt til den sendes inn. Det vil etter departementets syn være behov for å etablere praktiske rutiner for håndtering av den registrertes rettigheter i denne delen av prosessen. Det kan tenkes situasjoner der den registrerte spør om hvilke opplysninger som ble vist legen da sykmeldingen ble fylt ut. Det som fremvises kan være resultat av et samspill mellom Arbeids- og velferdsetatens registre, presentasjonsløsning, helsevirksomhetens journalsystem og den konkrete sykmeldingen. Det samme gjelder et visst koordineringsansvar på Arbeids- og velferdsetatens side ved utøvelse av rettigheter i grenseflatene mellom Arbeids- og velferdsetaten og helsevirksomheten, slik at den registrerte ikke risikerer å bli sendt frem og tilbake mellom flere behandlingsansvarlige.

Departementet har i vurderingene lagt vekt på at det ikke er noen nye aktører involvert i behandlingen av personopplysninger som følge av forslagene her. Det som endres er i første rekke en justert rolle- og ansvarsfordeling mellom Arbeids- og velferdsetaten og sykmelder. Opplysningene som tilgjengeliggjøres forblir innenfor den samme kretsen av aktører som allerede i dag behandler slike opplysninger som ledd i sykmeldingsprosessen.

Den samlede informasjonsmengden om den enkelte som behandles vil i det alt vesentlige være den samme som i dag. Det nye er en større grad av strukturert deling av opplysninger mellom Arbeids- og velferdsetaten og sykmelder, fremfor at slike opplysninger i praksis fremskaffes muntlig av pasienten selv som i dag, eller ikke fremskaffes i det hele tatt. En slik strukturert deling vil kunne avlaste den som er i ferd med å bli sykmeldt fra selv å måtte gjengi og huske relevante faktiske forhold korrekt, og legge til rette for bedre kvalitet i utstedte sykmeldinger. De nye opplysningene det er tale om er dessuten forholdsvis begrensede og til dels av lite sensitiv karakter. Det dreier seg om faktiske forhold som den enkeltes registrerte arbeidsforhold, dato for utløp på tidligere sykmelding

mv., og ikke om utvidet tilgang til helseopplysninger eller andre særlige kategorier personopplysninger utover det som allerede i dag utveksles i sykmeldingsprosessen.

Et for vidtgående inngrep i den registrertes personvern vil også kunne svekke borgernes tillit til og åpenhet overfor Arbeids- og velferdsetaten, og til dels overfor sykmelder – noe som i ytterste konsekvens kan undergrave formålet med selve sykmeldingsordningen, ved at terskelen for å oppsøke kompetent helsepersonell eller gi fullstendige opplysninger heves. Departementet har vurdert denne mulige konsekvensen i utformingen av forslagene, men vurderer at den avbøtes tilstrekkelig gjennom de begrensningene som er beskrevet. Det er videre opplysninger som uansett vil inngå i etterfølgende saksbehandling hos Arbeids- og velferdsetaten. Departementet vurderer at behandlingen av personopplysninger slik det er foreslått i lovforslaget er et inngrep i brukernes rett til privatliv og vern om egne personopplysninger, men at dette inngrepet er nødvendig og forholdsmessig.

4.6.3 Personvernkonsekvenser etter mottak av sykmelding

Etter sykmeldingen er utstedt av sykmelder og sendt inn til Arbeids- og velferdsetaten vil det fremdeles være nødvendig med kontroll og annen behandling av enkelte opplysninger i sykmeldingen ved mottak. Utover hvilke opplysninger som kontrolleres på dette stadiet, vil ikke behandlingene som utføres endre seg fra dagens praksis.

Behandlingene Arbeids- og velferdsetaten utfører etter at sykmeldingen er sendt inn er nødvendige for å kontrollere kvalitet og legge til rette for etterfølgende bekreftelse av sykmelding, søknad om sykepenger og tilrettelegging for sykefraværsoppfølging. Selv om det ikke alltid er aktuelt for den enkelte å fremsette en søknad, er disse behandlingsstegene nødvendig ettersom Arbeids- og velferdsetatens senere oppgaver og plikter i sykmeldingsprosessen forutsetter at sykmeldingen inneholder de nødvendige og korrekte opplysningene. For etaten er det ikke mulig å forutse i hvilke situasjoner søknad likevel ikke kommer til å bli fremsatt. Tilrettelegging av søknadsdialogen kan videre forebygge innsamling av overskuddsinformasjon ved at det kun etterspørres relevant informasjon, og ved at sykmeldte får mer spisset veiledning.

Endringene i folketrygdloven § 8-7 som knytter seg til å presisere Arbeids- og velferdsetatens behandling av opplysninger etter innsendt sykmelding, har etter departementets vurdering begrensede personvernkonsekvenser. Forslaget innebærer i hovedsak en tydeliggjøring av behandling av opplysninger som i dag allerede skjer i tilknytning til mottak av sykmeldinger og forberedelse av en senere søknad om sykepenger og sykefraværsoppfølging. Det legges ikke opp til at Arbeids- og velferdsetaten skal motta eller behandle nye kategorier eller et større omfang av personopplysninger, eller at opplysningene skal benyttes til andre formål enn det som følger av dagens ordning.

Forslaget tydeliggjør det rettslige grunnlaget for behandling som er nødvendig for å motta sykmeldingen, kontrollere og strukturere opplysningene og legge til rette for videre digital behandling dersom den sykmeldte senere velger å fremme krav om sykepenger.

Departementet legger til grunn at tilretteleggingen har positive personvernmessige virkninger ved å redusere behovet for gjentatt registrering av opplysninger og risikoen for feil eller mangelfulle opplysninger i den videre prosessen. Samtidig er departementet oppmerksom på at det for den enkelte ikke nødvendigvis er kjent at Arbeids- og velferdsetaten allerede mottar og behandler opplysninger i forbindelse med mottatt sykmelding før det fremmes et krav om sykepenger. En forutsetning for denne behandlingen er derfor tydelig informasjon til den registrerte om hvordan opplysningene behandles i denne fasen, og hvilke formål behandlingen ivaretar. Med den foreslåtte tydeliggjøringen synliggjøres Arbeids- og velferdsetatens behandling etter mottak av sykmelding i lov.

Departementet vurderer samlet at forslaget er et inngrep i den enkeltes rett til privatliv, men at dette inngrepet er nødvendig og forholdsmessig. Det vises blant annet til at behandlingene gjelder opplysninger som allerede er mottatt av Arbeids- og velferdsetaten som ledd i sykmeldingsprosessen, og at formålet er nært knyttet til den etterfølgende forvaltningen av sykepengeordningen og plikter etaten har innen sykefraværsoppfølging.

4.6.4 Behandlingsansvar

Departementet har vurdert om det er nødvendig å eksplisitt regulere behandlingsansvaret for de behandlingene som følger av de formålene som er foreslått regulert i dette høringsnotatet. Generelt er det avgjørende å ha klarhet i hvem som er behandlingsansvarlig, siden denne har ansvaret for at plikter og rettigheter etter personvernregelverket blir ivaretatt. Samtidig reguleres som et utgangspunkt normalt ikke behandlingsansvaret eksplisitt knyttet til de enkelte tjenester Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for, da behandlingsansvaret følger av ansvaret for selve tjenesten. Grunnen til at en eksplisitt regulering av behandlingsansvaret er særskilt vurdert i denne sammenhengen, er at den digitale løsningen er integrert i sykmelders journalsystem, og at det å utstede en sykmelding også på andre måter har nær sammenheng med andre formål.

Departementet har likevel konkludert med at det på nåværende tidspunkt ikke foreslås å regulere behandlingsansvaret eksplisitt gjennom en egen lov- eller forskriftsbestemmelse om dette. Bakgrunnen for dette er at det anses tilstrekkelig tydelig basert på en konkret vurdering av hvem som bestemmer formål og middel for behandlingene. Departementet har i den forbindelse vurdert ulike innretninger av behandlingsansvaret i den nye sykmeldingsløsningen. Rollene som behandlingsansvarlig og databehandler skal i utgangspunktet fastlegges ut fra aktørenes faktiske roller og aktiviteter i den konkrete behandlingen.

Departementet har vurdert om behandlingene i den nye sykmeldingsløsningen bør anses som et databehandlerforhold, som felles behandlingsansvar, eller som selvstendige behandlingsansvar. Departementet vurderer det slik at Arbeids- og velferdsdirektoratet, som ansvarlig for Arbeids- og velferdsetatens behandlinger, og sykmelders virksomhet skal anses å ha selvstendige behandlingsansvar for sine respektive behandlinger.

Denne konklusjonen endrer ikke sykmelders virksomhets eksisterende behandlingsansvar. Sykmelders virksomhet er behandlingsansvarlig for behandlingen av personopplysninger

som skjer som ledd i sykmelders faglige vurderinger ved utarbeidelse av sykmeldingen, herunder for hvilke opplysninger og vurderinger om pasienten som skal inngå i erklæringen. Virksomheten er også behandlingsansvarlig for journalføring og videre behandling av opplysningene i egne systemer. At sykmelder benytter en digital løsning som Arbeids- og velferdsetaten stiller til rådighet, endrer ikke dette ansvaret.

Det nye i den foreslåtte modellen er at Arbeids- og velferdsetaten får en særskilt lovregulert oppgave med å legge til rette for digital utstedelse av sykmeldingen. Departementet vurderer at Arbeids- og velferdsetaten er behandlingsansvarlig for behandlingen av personopplysninger som ledd i utførelsen av denne oppgaven. Dette omfatter blant annet behandling knyttet til utfyllingsstøtte, mellomlagring, kontroll og validering, tilgangsstyring, logging, sletting og ivaretakelse av informasjonssikkerhet.

Modellen bygger ikke på at Arbeids- og velferdsetaten og sykmelders virksomhet i fellesskap skal bestemme formål og vesentlige midler for én og samme behandlingsaktivitet, men på at aktørene utfører ulike behandlinger under hvert sitt behandlingsansvar. Dette gjelder selv om behandlingene inngår i den samme prosessen og de samme personopplysningene i mange tilfeller behandles av begge aktørene.

Det er vurdert om Arbeids- og velferdsetaten bør anses som databehandler for sykmelder for behandlinger som skjer før sykmeldingen er ferdigstilt og sendt inn. Dette kan isolert sett synes nærliggende fordi sykmelder har ansvar for det faglige innholdet i sykmeldingen og bruker Arbeids- og velferdsetatens løsning til å utstede erklæringen. En databehandler kjennetegnes imidlertid ved at personopplysninger behandles på vegne av den behandlingsansvarlige. I dette ligger å ivareta den behandlingsansvarliges interesser og behandle opplysningene innenfor dennes formål og instrukser. En databehandler kan ikke behandle opplysningene for egne formål.

Etter departementets vurdering beskriver dette ikke Arbeids- og velferdsetatens rolle i den tiltenkte løsningen. Etaten skal ikke behandle opplysningene på vegne av sykmelder eller etter instruks fra denne. Behandlingene skal skje som ledd i Arbeids- og velferdsetatens lovregulerte oppgave med å legge til rette for utstedelse av sykmeldingen. Arbeids- og velferdsetaten stiller løsningen til rådighet og fastsetter sentrale rammer for egne behandlinger, blant annet knyttet til mellomlagring, kontroll og validering, tilgangsstyring, logging og sletting. Sykmelder bestemmer ikke formålet med eller de vesentlige rammene for disse behandlingene.

En ren databehandlermodell passer derfor ikke med den foreslåtte oppgave- og ansvarsfordelingen. Arbeids- og velferdsetaten skal ikke bare levere teknisk infrastruktur til sykmelders virksomhet, men utføre behandlingsaktiviteter som ledd i en lovregulert oppgave med å legge til rette for digital utstedelse av sykmeldingen. Dette skiller seg fra en ordinær databehandlerrolle, der oppdragsgiver alene bestemmer formål og midler. Det er i denne sammenheng heller ikke naturlig å plassere sykmelder i rollen som Arbeids- og velferdsetatens oppdragsgiver. I konteksten av sykmelding som en legeerklæring til etaten, er legen sakkyndig på bestilling fra Arbeids- og velferdsetaten og sender inn legeerklæring til etaten i kraft av dokumentasjonsforpliktelsen i folketrygdloven § 8-7.

Departementet har også vurdert om ny sykmeldingsløsning innebærer et felles behandlingsansvar, herunder om formålet er så vidt sammenfallende at behandlingene bør reguleres på denne måten. Felles behandlingsansvar forutsetter at aktørene sammen bestemmer formål og vesentlige midler for den aktuelle behandlingen. Dette kan skje både gjennom en felles beslutning og gjennom konvergerende beslutninger. Det europeiske Personvernrådet (EDPB) angir at beslutningene kan være konvergerende når de utfyller hverandre og er nødvendige for at behandlingen skal kunne finne sted på den aktuelle måten, og begge aktører har en konkret innvirkning på fastsettelsen av formål og midler. Et relevant moment er om behandlingene er uløselig knyttet sammen («inextricably linked»), jf. EDPBs retningslinjer 07/2020 avsnitt 54–55. Etter departementets vurdering foreligger det ikke en slik felles bestemmelse av formål og vesentlige midler i den foreslåtte modellen.

Sykmelders virksomhet har ansvar for behandlingen som knytter seg til sykmelders utarbeidelse og det faglige innholdet i sykmeldingen. Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for behandlingene som følger av etatens lovregulerte oppgave med å legge til rette for utstedelse av sykmeldingen. Arbeids- og velferdsetaten bestemmer ikke hvilke faglige vurderinger sykmelder skal foreta eller hvilke opplysninger og vurderinger sykmelder skal føre inn i erklæringen om den enkelte pasient som er i ferd med å sykmeldes, selv om det er Arbeids- og velferdsetaten som har fastsatt hvilke informasjonselementer som skal inngå i en sykmelding. Sykmelders virksomhet bestemmer tilsvarende ikke over Arbeids- og velferdsetatens behandling knyttet til blant annet mellomlagring, kontroll og validering, tilgangsstyring, logging, sletting og informasjonssikkerhet eller de krav Arbeids- og velferdsetaten stiller til innholdet i en sykmelding.

Behandlingsaktiviteten mellomlagring av utkast illustrerer ansvarsdelingen. Når et utkast til sykmeldingen lagres i løsningen før erklæringen er ferdigstilt og sendt inn, er Arbeids- og velferdsetaten behandlingsansvarlig for selve mellomlagringsaktiviteten. Dette omfatter lagringsløsningen, tilgangsstyring, logging, sikkerhet, tilgjengeliggjøring av utkastet i løsningen for sykmelder og sletting på fastsatt tidspunkt. Sykmelders virksomhet er samtidig behandlingsansvarlig for sykmelders faglige vurderinger og for hvilke opplysninger og vurderinger om den som er i ferd med å sykmeldes, sykmelder velger å ta inn i erklæringen. At samme opplysninger inngår i begge aktørers behandlinger, innebærer ikke at behandlingsansvaret er felles.

Dette skillet er i tråd med EDPBs presisering av at felles behandlingsansvar bare omfatter de operasjonene hvor aktørene faktisk bestemmer formål og midler i fellesskap. En aktør som alene bestemmer formål og midler for en forutgående eller etterfølgende operasjon i samme behandlingskjede, er selvstendig behandlingsansvarlig for denne operasjonen, jf. retningslinjenes avsnitt 57. EDPB fremhever også at det at flere aktører er involvert i samme behandlingsforløp eller benytter en felles infrastruktur, ikke i seg selv innebærer felles behandlingsansvar, jf. avsnitt 69–71.

Departementet legger på denne bakgrunn til grunn at Arbeids- og velferdsetaten og sykmelders virksomhet har selvstendige behandlingsansvar for sine respektive behandlinger. Dette gjelder selv om behandlingene inngår i samme digitale prosess og de

samme personopplysningene om en enkeltperson behandles av begge aktører i denne prosessen. Arbeids- og velferdsetatens foreslåtte ansvar for å levere en digital løsning vil også med dette bety at de har behandlingsansvaret for de behandlingene som er nødvendig for levere denne digitale løsningene.

4.7 Grunnloven og EMK

Staten har etter EMK særskilte forpliktelser til å beskytte borgerne mot vilkårlige inngrep i sine grunnleggende menneskerettigheter. Staten har ikke bare en plikt til å avstå fra slike vilkårlige inngrep selv, men også til aktivt å hindre at slike inngrep finner sted. Dette betyr at departementet har et særskilt ansvar når det utformes lovgivning som hjemler inngrep i retten til personvern. Dette skal sikre at inngrepet er nødvendig for å ivareta de aktuelle interessene og formål, være forholdsmessig og sikre tilstrekkelig vern for de registrerte, samt legge forholdene til rette for at lovgivning etterleves på en effektiv måte, ved å skape forutsigbarhet rundt dets formål og virkeområde.

Den foreslåtte bestemmelsen gir Arbeids- og velferdsetaten adgang til å dele nærmere angitte opplysninger med sykmelder som ledd i utførelsen av etatens lovpålagte oppgaver på sykefraværsområdet. Bestemmelsen hjemler dermed et inngrep i retten til privatliv.

Formålet med inngrepet er å legge til rette for at sykmeldinger utfylles på grunnlag av korrekte og oppdaterte opplysninger, noe som kan bidra til økt kvalitet i sykmeldingsarbeidet, mer effektive arbeidsprosesser og riktigere behandling av saker om sykepenger. Det dreier seg om opplysninger om faktiske forhold som er relevante for sykmeldingsprosessen, for eksempel arbeidsforhold og tidligere sykmeldinger.

Et inngrep i retten til privatliv må stå i et rimelig forhold til de formålene som søkes ivaretatt. Ved vurderingen legger departementet vekt på at forslaget gjelder opplysninger om faktiske forhold som allerede behandles i forbindelse med forvaltning av sykepenger og sykefraværsoppfølging, og at det i hovedsak dreier seg om en annen organisering av informasjonsflyt mellom aktørene.

Opplysninger det fremmes forslag om å kunne dele til en sykmelder er i all hovedsak enten opplysninger sykmelder tidligere har gitt Arbeids- og velferdsetaten eller opplysninger som innhentes fra den som er i ferd med å bli sykmeldt. Behandlingene er begrenset til opplysninger om faktiske forhold som er nødvendige for kvalitet i utfylling, innsending og behandling av sykmeldinger og sykepengesaker. Opplysningene vil fortsatt være underlagt reglene om taushetsplikt og krav til personvern og informasjonssikkerhet. Departementet vurderer derfor at personvernulempene er begrensede og at disse oppveies av fordelene knyttet til økt kvalitet, mer effektive prosesser og korrekthet i behandlingen.

Ved vurderingen av om behandlingen er forholdsmessig, legger departementet også vekt på de rettssikkerhetsgarantiene som gjelder for behandlingen av personopplysningene som bidrar til å ivareta de registrertes interesser. Behandlingene som dette høringsnotatet omhandler, vil skje som ledd i utøvelsen av lovpålagte oppgaver og innenfor rammene av regelverket om taushetsplikt og krav til ivaretakelse av personvern og informasjons-sikkerhet. Tilgang til opplysninger skal begrenses til personer med tjenstlig behov. Det vil

kun være sykmeldere med et saklig behov i den konkrete konsultasjonen som får tilgang til relevante opplysninger om faktiske forhold, og ikke opplysninger utover det som er nødvendig i det enkelte tilfellet.

Behandlingen vil også være gjenstand for interne kontrollmekanismer, tilgangsstyring og ordinært tilsyn. All bruk av opplysningene skal videre kunne logges, slik at det i ettertid er mulig å etterprøve hvem som har hatt tilgang til hvilke opplysninger og til hvilket tidspunkt. Dette bidrar til at behandlingen kan kontrolleres, og reduserer risikoen for misbruk eller urettmessig tilgang til opplysninger. Departementet legger til grunn at disse mekanismene bidrar til å redusere risikoen for urettmessig behandling av personopplysninger og styrker de registrertes rettssikkerhet. Slike garantier inngår som et sentralt moment i vurderingen av om inngrepet er forholdsmessig.

Etter departementets vurdering er slik utveksling av opplysninger nødvendig for å redusere risikoen for feil, ufullstendige opplysninger og forsinkelser i behandlingen av sykmeldinger og sykepengesaker. Behandlingen er begrenset til de opplysningene som er nødvendige for å ivareta formålet, og hjemmelen gir ikke grunnlag for en generell eller ubegrenset informasjonsdeling.

Kravet til hjemmelsgrunnlag etter EMK artikkel 8 innebærer blant annet at regelverket må være tilstrekkelig klart og forutsigbart. Selv om forslaget i hovedsak gjelder organiseringen av justert informasjonsutveksling, er det etter departementets syn viktig at det fremgår tydelig hvilke opplysninger som kan behandles, til hvilke formål og mellom hvilke aktører.

Tydelig lovregulering, nærmere omtale i forarbeidene og informasjon til brukerne bidrar til å sikre slik forutberegnelighet. Arbeids- og velferdsetaten vil også være underlagt personvernforordningens krav til åpenhet og informasjon om behandlingen av personopplysninger.

Forslaget gjelder i hovedsak organiseringen av informasjonsutveksling i sykmeldingsprosessen. Det innebærer ikke behandling av nye kategorier personopplysninger eller nye formål for behandlingen. Opplysningene vil behandles som ledd i utfylling, innsending og behandling av sykmeldinger i sykepengesaker og sykefraværsoppfølging, og innenfor rammene av regelverket om taushetsplikt og krav til personvern og informasjonssikkerhet.

Departementet kan derfor ikke se at forslaget reiser særskilte spørsmål etter EMK artikkel 8 eller Grunnloven § 102 utover de spørsmål som allerede gjør seg gjeldende ved behandling av person- og helseopplysninger på området. Selv om forslaget innebærer at Arbeids- og velferdsetaten overtar enkelte oppgaver som i dag utføres av leverandører av elektronisk pasientjournal, og legger til rette for økt informasjonsutveksling i sykmeldingsprosessen, er behandlingen begrenset til det som anses nødvendig for å gjennomføre lovpålagte oppgaver knyttet til sykepengeordningen. Etter departementets vurdering er inngrepet nødvendig, forholdsmessig og forenlig med EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102.

Departementet vil understreke behovet for å informere den registrerte om at strukturert deling finner sted, slik at brukerne har forutsigbarhet om hvilke opplysninger som

utveksles og til hvilket formål. Dette bidrar til å ivareta kravet til åpenhet i personvern-forordningen, og motvirker den opplevelsen av tap av kontroll som er omtalt over. Samlet legger disse mekanismene til rette for at informasjonsdelingen skjer innenfor rammene av dataminimering og formålsbegrensning, og at eventuelle avvik eller misbruk kan avdekkes og følges opp.

4.8 EØS, trygdeforordningen og andre internasjonale avtaler

Forslagene som fremmes i dette høringsnotatet innebærer endringer i reglene for informasjonsflyt og -innhenting innenfor eksisterende sykepengeordning, men påvirker ikke målgruppen for ordningen. Forslagene innebærer i hovedsak en endring av hvordan og på hvilket tidspunkt personopplysninger formidles mellom involverte aktører, ved at Arbeids- og velferdsetaten overtar enkelte funksjoner som i dag utføres av leverandører av elektronisk pasientjournal, og ved at det tilrettelegges for økt informasjonsutveksling som ledd i utfylling og innsending av sykmelding. Endringene er av administrativ og teknisk karakter og endrer ikke de materielle vilkårene for rett til sykepenger eller andre rettigheter etter trygdeforordningen.

Det er ikke foreslått endringer som innebærer begrensninger eller endringer i muligheten til å ta med seg en ytelse ut av landet, eller som vanskeliggjør retten til fri bevegelighet etter EØS-avtalen. Departementet kan ikke se at forslagene innebærer direkte eller indirekte forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet eller bosted innen EØS. Dette er i tråd med de generelle prinsippene i EØS-avtalens hoveddel og i gjennomførings-forordningen artikkel 27.

Forslaget til lov- og forskriftendringer pålegger Arbeids- og velferdsetaten å stille en digital løsning til rådighet for sykmelder. Det inntas ingen rettslige eller faktiske begrensninger knyttet til om sykmelder oppholder seg i Norge eller i et annet EØS-land.

Departementet antar at tredjepartsapplikasjonen i hovedsak vil bli tatt i bruk av norske aktører ettersom den kun vil åpne for å sende sykmelding til norske myndigheter. Parallelt med tredjepartsapplikasjonen og webapplikasjonen vil innsending av sykmelding fra EØS-land fortsatt være mulig gjennom eksisterende kanal for innsending av sykmelding på papir.

Der innsending av sykmelding fra et annet EØS-land ivaretas gjennom innsending på papir, og videre hjemmel for informasjonsutveksling mellom de kompetente institusjonene er ivaretatt, vurderes det at ny sykmeldingsløsning ikke får innvirkning på de situasjoner der sykmeldinger og annen medisinsk dokumentasjon er utstedt av helsepersonell i et annet EØS-land.

Departementet kan heller ikke se at den foreslåtte organiseringen av innsendingsløsningen eller den tilhørende informasjonsutvekslingen vil utgjøre en restriksjon på den frie bevegeligheten etter EØS-avtalen. Eventuelle administrative krav som følger av ordningen har som formål å sikre korrekt saksbehandling og effektiv forvaltning av sykepenge-ordningen, og fremstår som nødvendige og forholdsmessige.

Forslaget regulerer ikke adgangen for virksomheter etablert i andre EØS-stater til å tilby elektroniske pasientjournaler eller tilknyttede tjenester i Norge. Endringene retter seg mot organiseringen av offentlig forvaltning og innsending av sykmeldinger til Arbeids- og velferdsetaten, og innebærer ikke nye krav til etablering eller tjenesteyting over landegrensene.

5 Forskrifter

5.1 Innledning

Departementets forslag til lovendringer forutsetter at det vedtas en ny forskrift og bør også ledsages av en forskriftsendring.

For at folketrygdloven § 8-7 forslag om nytt niende ledd skal omfatte annet helsepersonell, må det bestemmes, enten i lov eller forskrift. Departementet foreslår å utvide forskriftskompetansen i § 8-7 gjeldende niende ledd for å gi adgang til å bestemme at forslaget om nytt niende ledd skal omfatte annet helsepersonell. Forskrift om unntak fra kravet om legeerklæring må dermed oppdateres.

Ny § 21-4 e foreslås regulert med forskriftshjemmel. Forslaget til forskriftshjemmel pålegger departementet å vedta en forskrift som regulerer omfanget av og vilkårene for tilgjengeliggjøring av opplysninger. Departementet mener forskriften bør regulere rammene for Arbeids- og velferdsetatens utveksling av opplysninger med helsepersonell under utarbeidelse av erklæringer etter folketrygdloven § 21-4.

Forskrift om elektronisk kommunikasjon med Arbeids- og velferdsetaten foreslås ikke endret i denne omgang. Forskriften vil fortsatt regulere elektronisk innsending av sykmeldinger og legeerklæringer til Arbeids- og velferdsetaten og bruk av dialogmeldinger.

5.2 Forskrift om unntak fra legeerklæringsvilkåret

Hovedrammene for Arbeids- og velferdsetatens rolle som forvalter av en digital løsning skal fremgå direkte av folketrygdloven § 8-7. Folketrygdloven § 8-7 er imidlertid innrettet mot leger, ikke annet helsepersonell. I § 8-7 gjeldende niende ledd er departementet gitt kompetanse til å utvide yrkeskategoriene som kan sykmelde til annet helsepersonell. Departementet foreslår at denne forskriftskompetansen utvides til at departementet også kan bestemme at forslag om nytt niende ledd skal omfatte annet helsepersonell.

Departementet har benyttet kompetansen i § 8-7 gjeldende niende ledd til å vedta forskrift om unntak fra vilkåret om legeerklæring når kiropraktorer og manuellterapeuter dokumenterer arbeidsuførheten med erklæring (forskrift om unntak fra legeerklæringsvilkåret). Som det fremgår av forskriftstittelen lar forskriften kiropraktorer og manuellterapeuter dokumentere arbeidsuførheten med erklæring på nærmere angitte vilkår.

Ettersom kiropraktorer og manuellterapeuter etter gjeldende rett har en viss adgang til å sykmelde, bør regelverket gi rom for at også disse gruppene har adgang til å ta i bruk ny

sykmeldingsløsning. Departementet foreslår derfor at det i forskrift om erklæring fra kiropraktorer og manuellterapeuter tilføyes en bestemmelse om at folketrygdloven § 8-7 nytt niende ledd gjelder tilsvarende for kiropraktorer og manuellterapeuter.

5.3 Forskrift til § 21-4 e

5.3.1 Generelt

Departementets forslag til ny § 21-4 e er generelt utformet. Deling og tilgjengeliggjøring etter § 21-4 e vil i utgangspunktet kunne gjøres for utforming av enhver erklæring og uttalelse etter § 21-4 andre ledd. For å begrense omfanget og gi klarhet i hvilke situasjoner det kan deles personopplysninger, mener departementet at deling av informasjon burde knyttes til utforming av erklæring for konkrete ytelser, tiltak eller andre deler av folketrygden. Departementets forslag til forskrift er i denne omgang avgrenset til tilgjengeliggjøring i forbindelse med legeerklæring etter folketrygdloven § 8-7 (sykmelding), men er utformet slik at den også kan suppleres med regler om tilgjengeliggjøring i forbindelse med andre erklæringer og uttalelser etter § 21-4 andre ledd.

Forskriften regulerer ikke andre former for informasjonsdeling mellom etaten og helsepersonell, og vil kun være hjemlet i folketrygdloven § 21-4 e.

Departementet foreslår en forskrift med tre kapitler: et med alminnelige bestemmelser, et med materielle regler knyttet til sykepenger og et om ikrafttredelse.

Kapittelet med alminnelige bestemmelser foreslås som kapittel 1. Departementet foreslår at én paragraf inkluderes i kapittelet, en paragraf som angir forskriftens virkeområde. Virkeområdet er Arbeids- og velferdsetatens og helsepersonells tilgjengeliggjøring av opplysninger etter folketrygdloven § 21-4 e.

Kapittelet om tilgjengeliggjøring i forbindelse med sykmelding foreslås å være kapittel 2. Kapittelet vil utgjøre det vesentlige av forskriften.

Kapittel 3 inneholder en bestemmelse om ikrafttredelse, § 3-1, som fastsetter at forskriften trer i kraft [dato].

5.3.2 Inngangsvilkår for tilgjengeliggjøring

Departementet foreslår å regulere de generelle vilkårene for å tilgjengeliggjøre opplysninger i tilknytning til utarbeidelse av legeerklæring etter folketrygdloven § 8-7 i en egen bestemmelse, forslagets § 2-1.

Det første vilkåret for deling av opplysninger er at opplysningene kun kan gjøres tilgjengelig for å utarbeide en legeerklæring etter folketrygdloven § 8-7. Det kan dermed bare gjøres tilgjengelig opplysninger som et ledd i å utarbeide en sykmelding. Bestemmelsen avgrenser mot tilgjengeliggjøring og deling i andre sammenhenger, herunder utarbeidelse av legeerklæringer for andre ytelser eller til bruk i legens alminnelige behandling av pasienter. Bestemmelsen gjelder hele kapittelet.

Departementet legger til grunn at kravet om tilknytning til sykepenger ikke vil hindre videre bruk i Arbeids- og velferdsetaten, dersom sykepengeløpet utvikler seg til et AAP-løp eller uføreløp. Begrensningen ligger i at delingen, eller tilgjengeliggjøring, kun kan skje for å legge til rette for utforming av en sykmelding. Etter at etaten har mottatt sykmeldingen (den aktuelle erklæringen) vil etaten kunne behandle den i tråd med de til enhver tid gjeldende behandlings- og rettsgrunnlag.

Etter departementets vurdering bør både sykmelder og Arbeids- og velferdsetaten bare få tilgang til opplysninger om en pasient som helsepersonell vurderer å sykmelde. Helsepersonell som ikke skal sykmelde, vil ikke ha behov for tilgang til løsningen eller til informasjon som der tilgjengeliggjøres. Tilsvarende vil etaten, som tilbyder av en digital løsning, ikke ha et behov for opplysninger som ikke skal benyttes til å utarbeide en sykmelding.

For å bidra til å unngå at helsepersonell uten tjenstlig behov får tilgang til opplysninger, avgrenses adgangen til å tilgjengeliggjøre opplysninger. Det er bare helsepersonell som har tilgang til en pasients elektroniske pasientjournal som skal kunne få tilgang til opplysninger fra og adgang til å gjøre opplysninger tilgjengelig for Arbeids- og velferdsetaten etter denne forskriften.

Departementet vurderer også at nødvendighetskravene i forslaget til ny § 21-4 e første og andre ledd bør inkluderes i forskriften. Kravet om at bare nødvendige opplysninger skal deles vil gjelde uavhengig av om det presiseres i forskriften. Å inkludere det i forskriften vil styrke hjemmelens klarhet og forutberegnelighet. I tillegg vurderer departementet at det er behov for å tydeliggjøre rammene for nødvendighetsvurderingen. Nødvendighetskravet skal ses i sammenheng med avgrensningene som følger av § 2-2, § 2-3 og § 2-4.

Departementet foreslår at det i forskriften stilles krav til at opplysninger bare kan gjøres tilgjengelige når opplysningene er nødvendige for sykmelders utarbeidelse av en konkret legeerklæring for en bestemt pasient.

For å unngå unødvendig bebyrdende arbeid og for å holde informasjonsdelingen i et system Arbeids- og velferdsetaten kontrollerer, vurderer departementet at opplysninger kun bør deles i en digital løsning etaten stiller til rådighet etter folketrygdloven § 8-7. Departementet foreslår å inkludere dette i forskriftens § 2-1 tredje ledd.

5.3.3 Sykmeldingshistorikk

Departementet foreslår at § 2-2 regulerer hvilke opplysninger fra tidligere innsendte sykmeldinger Arbeids- og velferdsetaten kan gjøre tilgjengelige for sykmelder ved utarbeidelse av sykmelding. Ettersom sykmeldingsopplysninger er helseopplysninger, vurderer departementet at en uttømmende opplisting av opplysningene som kan gjøres tilgjengelige vil bidra til klarhet i hva som deles.

Formålet med bestemmelsen er å gi sykmelder, i kraft av sin rolle som medisinsk sakkyndig for etaten, tilgang til opplysninger om den sykmeldtes tidligere dokumenterte sykefravær, slik at sykmelder får et bedre grunnlag for å vurdere arbeidsuførhet og

muligheten for arbeid eller arbeidsrettet aktivitet. Tilgang til sykmeldingshistorikk må være tilstrekkelig til at sykmelder kan foreta forsvarlige vurderinger av blant annet arbeidsuførhet, sykmeldingsgrad og mulighet for arbeid eller arbeidsrettet aktivitet ved utarbeidelse av en konkret sykmelding, samtidig som at det er av betydning for sykmelders vurdering å ha en kontekst som belyser utvikling av sykefraværsforløpet over tid, effekten av tiltak som for eksempel tilrettelegging på arbeidsplassen og mulighet for sykmelder til å kunne planlegge og løpende vurdere progresjon ved den sykmeldtes tilbakeføring til arbeid.

Det er også et viktig hensyn at sykmelder får et tilstrekkelig grunnlag til å fange opp fraværsmønstre, som for eksempel tilfeller med hyppige, kortvarige sykefravær. Det er av betydning at disse tilfellene fanges opp av sykmelder slik at andre tiltak kan bli vurdert, som for eksempel friskmelding til arbeidsformidling, lengre periode med gradert sykmelding fremfor korte perioder med full sykmelding eller eventuelt å gi beskjed til Arbeids- og velferdsetaten om særskilte behov for oppfølging eller veiledning.

Departementet foreslår at opplysninger som vil kunne deles fra tidligere sykmeldinger skal omfatte sykmeldingsperioder, sykmeldingsgrad, diagnoseopplysninger, opplysninger som tidligere er gitt i sykmelding om arbeidsuførhet, arbeidsrelatert aktivitet og behov for oppfølging.

Departementet foreslår at det i tillegg til en uttømmende liste over aktuelle opplysninger, innføres en avgrensning av perioden det kan deles sykmeldingshistorikk fra.

Hvilket behov det er for å tilgjengeliggjøre sykmeldingshistorikk og hvor langt tilbake i tid sykmeldingshistorikk bør tilgjengeliggjøres, beror etter departementets vurdering blant annet på hvordan man skal telle sykepengeperioden.

Spørsmålet om hvilke tidsforløp eller «telling» det bør ta utgangspunkt er av betydning for formålet med delingen. Hva Arbeids- og velferdsetaten har behov for av opplysninger avhenger av lengden på en sykmeldingsperiode. Etatens behov er førende for hva sykmelder må gjøre av vurderinger, og derfor for hva de har behov for. En sykmeldingsperiode kan telles på to ulike måter: antall dager med rett til sykepenger og antall dager i et sykefraværsoppfølgingstilfelle.

Antall dager med rett til sykmelding knytter seg til retten til sykepenger. Hvis man er sykmeldt, kan man ha rett på sykepenger i inntil 52 uker. Antall dager med rett til sykepenger telles slik at sykefravær inntil tre år tilbake i tid blir lagt sammen hvis det er mindre enn 26 uker opphold mellom noen av fraværene. Telling av antall dager med rett til sykepenger inkluderer ikke arbeidsgiverperiode.

Et sykefraværsoppfølgingstilfelle knytter seg til Arbeids- og velferdsetatens plikter i sykefraværsoppfølgingen, for eksempel vurdering av aktivitetskrav og at det skal avholdes dialogmøte. I begge eksemplene knytter plikten seg til en angitt uke i sykefraværsoppfølgningstilfellet. Telling av antall dager i et sykefraværsoppfølgingstilfelle inkluderer arbeidsgiverperiode, da Arbeids- og velferdsetatens plikt til å drive sykefraværsoppfølging gjelder fra dag én av sykmelding. Korte avbrudd i sykefraværet på mindre enn 16 dager fører ikke til et nytt oppfølgingstilfelle.

For ny sykmeldingsløsning vurderes det at tilgjengeliggjøring av opplysninger bør ta utgangspunkt i hvordan etaten definerer et sykefraværsoppfølgingstilfelle. En slik tilnærming vil bidra til at sykmelder har relevante opplysninger tilgjengelig ved sentrale stoppunkt i sykefraværsoppfølgingen, og at man i løsningen kan legge til rette for å utløse utdypende spørsmål slik at sykmelder vurderer og fyller ut disse til rett tid. Dette inkluderer per i dag vurdering av aktivitetskravet ved åtte uker (utløser utdypende spørsmål til sykmelder ved uke syv), vurdering av behov for dialogmøte senest innen 26 uker (utløser utdypende spørsmål ved uke 17), samt vurderinger som knytter seg til behov for dialogmøte; arbeidsrettede tiltak og vurdering av videre oppfølging -og ytelsesbehov når sykepengerettigheter nærmer seg uttømt (utløser utdypende spørsmål ved uke 39).

Settes det en for lav tidsavgrensning vil verdien av delingen av informasjonen synke. Korte tidsperioder, på for eksempel 10 eller 20 uker tilbake i tid, vil ivareta behovene for å forlenge sykmelding og sykefraværsoppfølging i tidlig fase. Slike korte perioder vil imidlertid gi begrenset grunnlag for vurdering av progresjon og tilbakeføring til arbeid, og i liten grad understøtte sykmelders vurderinger, for eksempel ved uke 17 og 39. Sykmelder vil heller ikke få bistand til å identifisere fraværsmønstre.

En lengre periode tilbake i tid, for eksempel 45 til 52 uker, vil i større grad dekke sykmelders behov ved senere oppfølging, gi et bedre vurderingsgrunnlag og et godt grunnlag for å identifisere fraværsmønstre. En slik periode vil imidlertid kunne oppleves som personverninngripende på grunn av omfang av personopplysninger. Jo lenger perioden er, jo større vil sannsynligheten være for at det behandles overskudds-informasjon, for eksempel informasjon fra en gammel sykmelding som ikke er relevant for en ny sykmelding. Risikoen for overskuddsinformasjon med en tidsavgrensning på inntil 52 uker vurderes som begrenset.

Departementet vurderer at det ikke er aktuelt å gi informasjon lenger tilbake i tid enn 52 uker. Risikoen er stor for at en slik deling vil omfatte opplysninger som i flere tilfeller kan være av begrenset relevans for vurdering av konkret sykmelding og sykefraværstilfelle. Sykmelder kan ha behov for informasjonen som behandler, eller i tilknytning til erklæringer for andre ytelser fra folketrygden, men delingen er her avgrenset til sykepenger.

Departementet vurderer at sykmeldingshistorikk bør tilgjengeliggjøres inntil 52 uker tilbake i tid fra tidspunktet helsepersonell starter å utarbeide en sykmelding. Dette vil i de fleste tilfeller være tilstrekkelig til å belyse hele det relevante sykefraværsforløpet, og imøtegå tilfeller der opphold mellom sykmeldingsperioder ellers vil føre til at sentrale opplysninger faller utenfor den tilgjengelige sykmeldingshistorikken, samtidig som det settes en klar grense for omfanget av deling.

5.3.4 Relasjon mellom sykmelder og sykmeldte.

Omfanget av hvilke opplysninger som faktisk gjøres tilgjengelige i det enkelte tilfellet, må avpasses etter sykmelders relasjon til og historikk med den sykmeldte. Delingen kan ikke gå utover det den sykmeldte med rimelighet kan forvente at vedkommende sykmelder har

kjennskap til. I tillegg må Arbeids- og velferdsetaten ha et grunnlag for å føre kontroll med hvem som får tilgang til opplysningene fra tidligere sykmeldingshistorikk.

Departementet vurderer at det må settes opp begrensninger. Tilgjengeliggjøring av sykmeldingshistorikk generelt og hvilke sykmeldingsopplysninger spesielt bør avhenge av tilknytning til pasient. Departementet foreslår at det i forskriftens § 2-3 tas inn regler som presiserer at vurdering av hva som er nødvendig skal være differensiert etter hvilken grad og type tilknytning sykmelder har til pasient, og konsekvensene av ulik tilknytning.

Sykmelder vil i de fleste tilfeller være pasientens fastlege. Sykmelder kan imidlertid også være ulike typer helsepersonell med ulik faglig bakgrunn og spesialisering. Dette innbefatter allmennlegetjenesten, primærhelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten, manuellterapeuter, kiropraktorer og tannleger.

Der etaten gjør sykmeldingshistorikk tilgjengelig for den samme sykmelderen som har utstedt tidligere sykmeldinger, gjør de hensyn som begrunner etatens taushetsplikt seg i mindre grad gjeldende. Sykmelder er den samme som har utarbeidet opplysningene, og har beviselig tilgang til opplysningene i pasientjournalen. Deling til en sykmelder den sykmeldte kjenner og har benyttet tidligere er i tillegg i tråd med det den sykmeldte med rimelighet må forvente at vedkommende sykmelder har tilgang til og er kjent med. Tilgjengeliggjøring til en slik sykmelder vil dermed være forutberegnelig for den enkelte.

I de tilfeller etaten tilgjengeliggjør sykmeldingshistorikk på tvers av sykmeldere ved samme praksis eller virksomhet, vil de hensyn som begrunner Arbeids- og velferdsetatens taushetsplikt i større grad gjøre seg gjeldende. Behovet for disse opplysningene i disse tilfellene vil likevel ofte være lik som i det foregående tilfellet. Ferieavvikling, sykdom, permisjon, vikariater og øyeblikkelig-hjelp-timer gjør at pasienter ofte vurderes av en kollega ved samme praksis, særlig innenfor allmennlegetjenesten.

Samtidig er sykmeldere organisert i virksomheter med svært ulik størrelse og organisering. I praksis omfatter dette alt fra enkeltstående legepraksiser med én lege til større legesentre og private helsetjenesteaktører med et betydelig antall behandlere. Måten virksomheten er organisert på, og typen helsepersonell, vil ha betydning for tilgjengeliggjøringen og tilpasning av tilgang. I tillegg til tilgangsstyring til applikasjonen, vil det i disse tilfellene være en forutsetning for å kunne sykmelde pasient, at sykmelder innenfor virksomhetens journalmiljø har tilgang til pasientens journal. Sykmeldte burde dermed også i disse tilfellene med rimelighet kunne forvente at sykmelder ved samme praksis har tilgang til slike opplysninger.

Departementet vurderer derfor at sykmelder som tidligere har dokumentert opplysninger om pasient i sykmelding og ikke har endret virksomhet, bør få tilgang til alle de angitte opplysningene.

Sykmeldere ved en fastlegepraksis har et særlig behov for sykmeldingsopplysninger. Fastlegene står for oppfølging av sykmeldte og skriver de aller fleste sykmeldinger. De fleste bytter av sykmelder innad en fastlegepraksis skjer på grunn av den faste sykmelderens fravær. Sykmeldtes behov for oppfølging, og dermed ny sykmelders behov for informasjon, er imidlertid det samme. Så lenge bytte av sykmelder skjer innenfor

samme praksis er det også en klar tilknytning mellom sykmelder og sykmeldte. Departementet foreslår derfor at en sykmelder bør få tilgang til alle de angitte opplysningene dersom vedkommende er sykmelder ved samme fastlegepraksis som en tidligere sykmelder.

I andre virksomheter er det større variasjon i yrkesgrupper og antall ansatte. Arbeids- og velferdsetaten er i dag ikke i stand til å skille mellom ulike, ukjente sykmeldere innad i slike virksomheter. Flere av de som jobber ved slike virksomheter vil ikke ha samme behov for informasjon som en sykmelder. Departementet foreslår derfor at sykmeldere fra virksomheter som ikke er fastlegekontor eller fastlegepraksis bare har tilgang på samme informasjon som en sykmelder uten tidligere tilknytning til pasient.

Har sykmelder ingen tidligere tilknytning til pasienten eller har endret virksomhet, er det ikke påregnelig for pasienten at sykmelder har omfattende informasjon om vedkommendes sykmeldingshistorikk. Det er i disse tilfellene bare nødvendig med kjennskap til en nylig, forutgående sykmeldingsperiode.

Departementet foreslår at tilgjengeliggjøringen ved manglende tilknytning til pasient begrenses til opplysninger om sykmeldingsperiode. Sykmelder vil i de tilfellene bare få informasjon om datoene for forrige eller gjeldende sykmeldingsperiode, slik at ny sykmelder kan vurdere om det skal være opphold mellom periodene eller om gjeldende sykmelding skal forlenges. Departementet vurderer også at det bør være en tidsavgrensning. Er det mer enn 16 dager siden siste sykmeldingsperiode skal det ikke gis opplysninger om sykmeldingsperioder.

For sykmeldere uten tidligere kontakt kan det oppstå spørsmål om de likevel bør ha tilgang til noe mer informasjon om sykmeldingshistorikk, for eksempel ved sykehus eller tilfeller der en person bytter fastlege. Her oppstår det imidlertid utfordringer med tilgangsstyring. Arbeids- og velferdsetaten har i dag begrenset med kunnskap om og muligheter for å styre tilgangen til slike tilfeller. Ettersom det er snakk om helse-opplysninger velger departementet derfor å legge seg på en streng linje.

5.3.5 Opplysninger fra Aa-registeret

§ 2-4 beskriver hvilke opplysninger Arbeids- og velferdsetaten kan gjøre tilgjengelig fra Aa-registeret til sykmelder ved utarbeidelse av sykmelding.

Formålet er å gjøre det enklere å knytte sykmeldingen til riktig arbeidsforhold eller arbeidsgiver, og å bedre kvaliteten på opplysningene som sendes inn ved at sykmelders vurdering bygger på riktige opplysninger om faktiske forhold. Bestemmelsen endrer ikke de alminnelige reglene om Arbeids- og velferdsetatens egen adgang til å gjøre oppslag i Aa-registeret som registeransvarlig eller registerbruker, men gir et supplerende grunnlag for at etaten kan gjøre innhentede opplysninger tilgjengelige for sykmelder innenfor rammene av folketrygdloven § 21-4 e.

Igjen foreslår departementet at opplysningene som kan gjøres tilgjengelige er uttømmende angitt i bestemmelsen. Denne gangen er det ikke fordi opplysningstypen dikterer et strengere krav til vern, men for å forenkle delingen og søknader opp mot Aa-registeret.

Utleveringen er nært knyttet til Arbeids- og velferdsetatens og sykmelders oppgaver etter loven, og er deriblant av betydning ved gradering av sykmelding og etatens fastsettelse av sykepengegrunnlaget.

Informasjon om arbeidsforholdet som det er relevant å gjøre tilgjengelig, er informasjon om arbeidsgiver, type arbeidsforhold, yrkesbeskrivelse, som er en beskrivelse av arbeids-oppgaver, samt innretningen på arbeidstiden, inkludert stillingsprosent eller timer per uke. Ettersom opplysningene skal hentes fra Aa-registeret vurderer departementet at terminologien for hvilke opplysninger Arbeids- og velferdsetaten skal kunne tilgjengeliggjøre fra registeret bør være lik den i forskrift. Konkret foreslår departementet at terminologien bør svare til definisjonene i forskrift om Aa-registeret § 3 og til terminologien i forskrift om Aa-registeret § 6 nr. 1 andre ledd. Lik definisjon og terminologi vil bidra til den ønskede forenklingen og redusere eventuell tolkningstvil.

Departementet foreslår at opplysningstypene som kan tilgjengeliggjøres er informasjon om arbeidsgiver og oppdragsgiver, type arbeidsforhold, yrkeskode, ansettelsesform, arbeidstakerens avtalte arbeidstid eller arbeidet timer og arbeidstidsordning. Ordlyden i bestemmelsen skal tolkes i samsvar med terminologien i forskrift om Aa-registeret.

Forskriften om Aa-registeret § 13 regulerer deling av opplysninger om personer med adressesperre etter folkeregisterloven § 10-4 (kode 6 og/eller 7). Når det er Arbeids- og velferdsetaten som i kraft av egne hjemler henter opplysninger fra registeret for deretter å gjøre opplysningene tilgjengelig for helsepersonell, vil etaten som offentlig myndighet kunne få utlevert de sperrede opplysningene. Etter departementets vurdering vil risikoen ved å tilgjengeliggjøre slike opplysninger være uforholdsmessig sett opp mot effektiviserings- og kvalitetsmålsetningene som begrunner tilgjengeliggjøring.

Tilgjengeliggjøring av opplysninger om personer med adressesperre vil dermed etter departementets vurdering ikke være nødvendig, verken etter utkast til ny § 21-4 e første ledd eller etter nødvendighetskravet i utkast til forskriften til § 21-4 e, se forskriftens § 2-1 andre ledd.

Fødselsnummer eller d-nummer som er gjort tilgjengelig fra elektronisk pasientjournal, kan benyttes til oppslag i registeret for å hente de opplysningene som etter bestemmelsen kan gjøres tilgjengelige for visning eller forhåndsutfylling for sykmelder.

5.3.6 Opplysninger fra helsepersonells elektroniske pasientjournal

Forslag til § 2-5 regulerer hvilke opplysninger fra elektronisk pasientjournal som kan tilgjengeliggjøres for Arbeids- og velferdsetaten. Til forskjell fra deling fra Arbeids- og velferdsetatens registere og Aa-registeret vurderer departementet at det ikke er behov for en eksplisitt opplisting av hvilke opplysninger som skal tilgjengeliggjøres.

Sykmeldere vil ha et variert behov for å dele opplysninger, inkludert blant annet identifikasjonsopplysninger og diagnoseopplysninger. Hvilke opplysninger som kan måtte føres inn vil variere i stor grad. Å gi en uttømmende liste som ikke vil kunne medføre uforutsette begrensninger i hva en sykmelder kan føre inn et slik digitalt system vil være vanskelig.

Til forskjell fra Arbeids- og velferdsetatens tilgjengeliggjøring, vil opplysninger fra elektronisk pasientjournal ikke gjøres fritt tilgjengelig for andre. Når helsepersonell får tilgang til opplysninger fra etaten, vil de få tilgang til og kan i prinsippet bruke opplysningene som gjøres tilgjengelig. Etaten vil derimot ikke få tilgang til opplysningene som deles fra elektronisk pasientjournal, utover den tilgangen de har som eier og drifter av systemet. Opplysningene vil kun bli tilgjengelig for etaten og etatens saksbehandlere dersom sykmeldingen utstedes. Det inngrepet en tilgjengeliggjøring fra elektronisk pasientjournal vil utgjøre er dermed mindre enn de andre formene for tilgjengeliggjøring.

Departementet foreslår derfor å regulere at sykmelder kan gjøre opplysninger fra elektronisk pasientjournal tilgjengelige for Arbeids- og velferdsetaten. Den generelle begrensningen og nødvendighetskravet i forskriftens § 2-1 andre ledd og etter folketrygdloven ny § 21-4 e vil utgjøre den reelle begrensningen og rettsikkerhetsgarantien for sykmeldte. Hvilke opplysninger som er nødvendige er det sykmelder som er nærmest til å vurdere.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Økonomiske og administrative konsekvenser oppstår som følge av utvikling, implementering og drift av ny sykmeldingsløsning. I det følgende redegjøres det for konsekvenser av sykmeldingsløsning som er planlagt implementert, selv om lovforslaget i seg selv ikke er bundet til en konkret løsning.

Ny sykmeldingsløsning er ikke forventet å medføre direkte økonomiske eller administrative konsekvenser for sykmeldte. For Arbeids- og velferdsetaten vil de økonomiske og administrative konsekvensene i hovedsak være knyttet til utvikling, innføring og forvaltning av den nye løsningen. Det vises i den forbindelse til at regjeringen i Prop. 1 S for 2027 har foreslått å øke Arbeids- og velferdsetatens drifts-bevilgning til arbeidet med innføring av ny sykmeldingsløsning. Det forventes ikke vesentlige nye administrative oppgaver for etaten når løsningen er innført. Bruk av ny løsning forventes å bidra til mer effektiv saksbehandling av sykepengesaker.

For sykmeldere forventes bruk av den fullintegrerte løsningen (tredjepartsapplikasjonen) å bidra til en enklere arbeidsprosess og forbedret kvalitet på opplysningene som formidles.

Forslaget vil utløse et behov for systemutvikling hos leverandører av elektroniske pasientjournalsystemer som vil støtte den fullintegrerte løsningen, men som ikke har etablert funksjonalitet for dette fra før. Dette forventes å gjelde leverandører som samlet sett står for en svært stor andel av alle sykmeldinger. Det foreligger på nåværende tidspunkt ikke et tilstrekkelig grunnlag for å anslå kostnadene på leverandørsiden presist. For brukere (sykmeldere) av systemer som ikke implementerer den fullintegrerte løsningen, vil sykmeldinger kunne utarbeides gjennom den alternative skjemaløsningen som etableres. Denne løsningen er uavhengig av journalsystemet og krever ikke teknisk integrasjon hos leverandøren.

Økonomiske og administrative konsekvenser for kommunal sektor forventes å være begrensede. Konsekvensene vil kunne variere noe mellom kommuner som følge av hvilke

løsningsvalg som gjøres av de ulike leverandørene. Brukergrupper i kommunal sektor som vil bli berørt av ny sykmeldingsløsning omfatter kommunalt ansatte fastleger, private fastlegekontor, legevakt, pleie- og omsorgstjenesten og ev. andre behandlere i kommunal sektor som sykmelder.

Departementet legger til grunn at forslagene vil ha begrensede virkninger for stønadsbudsjettet. Tiltaket er i første rekke rettet mot å forbedre den digitale sykmeldingsprosessen og kvaliteten på opplysningene som inngår i denne. Det forventes ikke at tiltaket alene vil føre til vesentlig redusert sykefravær eller reduserte utgifter til sykepenger. Ny løsning er imidlertid en forutsetning for videre tjenesteutvikling på flere områder, som i neste omgang vil kunne bidra til redusert sykefravær og frafall fra arbeidslivet.

Forslag til endringer i folketrygdloven

I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) gjøres følgende endringer:

§ 8-7 nytt niende og tiende ledd skal lyde:

Arbeids- og velferdsetaten skal legge til rette for utstedelse av legeerklæringer gjennom en digital løsning som etaten stiller til rådighet.

Legeerklæringer etter paragrafen her sendes til Arbeids- og velferdsetaten. Etter mottak av legeerklæring skal Arbeids- og velferdsetaten gjøre den tilgjengelig for medlemmet. Etaten skal legge til rette for at medlemmet kan benytte legeerklæringen som dokumentasjon av arbeidsuførhet, og for å sette fram krav om sykepenger.

§ 8-7 nåværende niende ledd blir nytt ellevte ledd.

§ 8-7 nytt ellevte ledd nytt andre punktum skal lyde:

Departementet kan i forskrift bestemme at niende ledd skal gjelde tilsvarende for annet helsepersonell.

§ 8-7 nåværende tiende ledd blir nytt tolvte ledd.

Ny § 21-4 e skal lyde:

§ 21-4 e. Utveksling av opplysninger med helsepersonell

Arbeids- og velferdsetaten kan, uten hinder av taushetsplikt, gjøre opplysninger tilgjengelige for helsepersonell. Opplysningene må være nødvendige for utarbeidelse av erklæringer og uttalelser etter § 21-4 andre ledd. Opplysningene kan omfatte opplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9.

Helsepersonell kan, uten hinder av taushetsplikt, gjøre opplysninger tilgjengelige for Arbeids- og velferdsetaten. Opplysningene må være nødvendige for at etaten skal kunne legge til rette for utarbeidelse av erklæringer og uttalelser etter § 21-4 andre ledd. Opplysningene kan omfatte opplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9.

Opplysninger som gjøres tilgjengelig etter første og andre ledd skal være undergitt taushetsplikt hos den som mottar opplysningene i samme utstrekning som hos den som

avgir opplysningene, og de kan bare brukes så langt det er nødvendig for at mottaker av opplysningene kan utarbeide erklæringer og uttalelser etter § 21-4 andre ledd.

Departementet gir forskrift om hvilke opplysninger som kan gjøres tilgjengelige etter første og andre ledd, og vilkårene for slik tilgjengeliggjøring.

Forslag til endringer i forskrift om unntak fra legeerklæringer

I forskrift av 21. desember 2005 om unntak fra vilkåret om legeerklæring når kiropraktorer og manuellterapeuter dokumenterer arbeidsuførheten med erklæring (Forskrift om unntak fra legeerklæringsvilkåret) gjøres følgende endringer:

§ 2 sjette ledd skal lyde:

Folketrygdloven § 8-7 niende ledd om at Arbeids- og velferdsetaten skal legge til rette for utstedelse av legeerklæringer gjennom en digital løsning som etaten stiller til rådighet gjelder tilsvarende for kiropraktorer og manuellterapeuter.

Forslag om forskrift om utveksling av opplysninger med helsepersonell

Fastsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet [dato] med hjemmel i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd § 21-4 e fjerde ledd.

Kapittel 1. Alminnelige bestemmelser

§ 1-1. Virkeområde

Forskriften gir regler om Arbeids- og velferdsetatens og helsepersonells tilgjengeliggjøring av opplysninger etter folketrygdloven § 21-4 e.

Kapittel 2. Legeerklæring ved arbeidsuførhet etter folketrygdloven § 8-7

§ 2-1 Vilkår for tilgjengeliggjøring

Opplysninger etter kapittelet her kan deles ved utarbeidelse av legeerklæring etter folketrygdloven § 8-7.

Opplysningene gjøres tilgjengelige når de er nødvendige for helsepersonells utarbeidelse av en konkret legeerklæring for en bestemt pasient.

Opplysningene gjøres tilgjengelig i en digital løsning som Arbeids- og velferdsetaten stiller til rådighet for utarbeidelse av legeerklæring etter folketrygdloven § 8-7.

§ 2-2. Opplysninger fra Arbeids- og velferdsetatens registre

Arbeids- og velferdsetaten kan gjøre følgende opplysninger fra tidligere innsendte sykmeldinger tilgjengelige for helsepersonell:

a. sykmeldingsperioder,

b. sykmeldingsgrad,
c. diagnoseopplysninger, og
d. opplysninger som tidligere er gitt om arbeidsuførhet, arbeidsrelatert aktivitet og behov for oppfølging

Opplysningene etter første ledd kan gjøres tilgjengelig for en periode på inntil 52 uker tilbake i tid fra helsepersonellet starter å utarbeide legeerklæringen.

§ 2-3. Særlige vilkår for tilgjengeliggjøring av opplysninger fra Arbeids- og velferdsetatens registre

Opplysningene i § 2-2 kan gjøres tilgjengelig for helsepersonell

a. ved virksomhet som tidligere har dokumentert opplysninger om pasient i legeerklæring etter folketrygdloven § 8-7, og
b. som selv tidligere har dokumentert opplysninger om pasient i legeerklæring etter folketrygdloven § 8-7.

Opplysningene i § 2-2 kan gjøres tilgjengelig for helsepersonell ved fastlegepraksis som tidligere har dokumentert opplysninger om pasient i legeerklæring etter folketrygdloven § 8-7.

Dersom helsepersonellet ikke er omfattet av første eller andre ledd, kan det bare gjøres tilgjengelig opplysninger om sammenhengende sykmeldingsperioder etter § 2-2 som pågår eller ble avsluttet mindre enn 16 dager før helsepersonellet starter å utarbeide en legeerklæring. En sykmeldingsperiode er ikke sammenhengende dersom det foreligger et avbrudd i sykmeldingsperioden på mer enn 16 dager.

§ 2-4. Opplysninger fra Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret

Arbeids- og velferdsetaten kan gjøre følgende opplysninger fra Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret tilgjengelige for helsepersonell:

a. arbeidsgiver,
b. oppdragsgiver,
c. type arbeidsforhold,
d. yrkeskode,
e. ansettelsesform,
f. arbeidstakerens avtalte arbeidstid angitt i form av stillingsprosent eller antall arbeidede timer, og
g. arbeidstidsordning.

§ 2-5. Opplysninger fra helsepersonells elektroniske pasientjournal

Helsepersonell kan gjøre opplysninger fra elektronisk pasientjournal tilgjengelige for Arbeids- og velferdsetaten.

Kapittel 3. Ikrafttredelse

§ 3-1. Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft [dato].