



Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005
0030 Oslo

Høringsbrev: forslag til endringer i forvaltningsloven om utvidet informasjonsdeling av taushetsbelagte opplysninger

Det vises til høringsbrev datert 2. september d.å. med forslag om utvidet rett til deling av taushetsbelagte opplysninger mellom offentlige organer i forhold til gjeldende rett.

Selv om Forbrukerrådet i liten grad selv antas å bli berørt av lovforslaget i vår virksomhet, ønsker vi å komme med noen generelle kommentarer til lovforslaget fordi det vil kunne berøre alle forbrukere, inkludert sårbare grupper.

Generelle kommentarer:

Om behovet for økt informasjonsdeling

Forbrukerrådet ser behovet for at offentlige myndigheter i større grad enn i dag skal kunne dele taushetsbelagte opplysninger i saker der flere offentlige instanser er berørt. Det vises til det som anføres i NOU 2019:5 om en økende tendens til spesialisering og rendyrking av funksjoner i forvaltningen, og at gjeldende regler om taushetsplikt og praktiseringen av disse vanskeliggjør en hensiktsmessig organisering av forvaltningsapparatet. Det vil kunne være problematisk, og føre til lengre saksbehandlingstid, å innhente samtykke fra de som berøres for å kunne utveksle informasjon. Utvekslingen av opplysninger skal dessuten kun skje mellom offentlige organer, som alle er underlagt taushetsplikt.

Behovet for en hensiktsmessig og effektiv saksbehandling kan i noen tilfeller anses å veie tyngre enn behovet for å holde opplysninger om den enkelte innenfor organet. For eksempel vil deling av informasjon mellom politi, barnevern, Nav o.a. involverte organer være avgjørende for å kunne gi hjelp til sårbare personer, deriblant barn og ungdommer med problemer ift. rus og

kriminalitet. En deling av informasjon i slike tilfeller vil gjøre det mulig å se helheten og tilby et samlet tilbud til dem det gjelder.

Behov for god veiledning og opplæring før ikraftsettelse av reglene

Delingen av taushetsbelagte opplysninger må begrenses til det saklige og forholdsmessige, og må dessuten skje i tråd med personvernforordningen art. 6 nr. 4 og andre regler fastsatt i særlovgivningen. Det er derfor av stor betydning at det utarbeides klar og god informasjon og veiledning om hvordan delingsreglene skal forstås og praktiseres. Veiledning som treffer anvendere av bestemmelsene må utarbeides og kursing må gjennomføres før lovens regler trer i kraft, for å legge et godt grunnlag for riktig bruk av bestemmelsene for å unngå deling av opplysninger i tilfeller der dette må anses som et «uforholdsmessig inngrep», jf. forslaget § 13b, andre ledd.

Deling av taushetsbelagte opplysninger krever særlig forsiktighet, og det er derfor ekstra viktig at disse behandles på en lovlig og forsvarlig måte. Om det er grunnlag for deling beror på en sammensatt og komplisert vurdering, og forståelsen og praktiseringen av de foreslåtte delingsreglene kan bli krevende for mange. Det er derfor avgjørende at alle ansatte som skal anvende de nye delingsbestemmelsene gis god opplæring for å sikre at bestemmelsene praktiseres riktig.

Kommentarer til lovforslaget:

Lovendringens rekkevidde.

Forslaget til ny bestemmelse i forvaltningsloven § 13b er utformet generelt, samtidig som særlovgivningens regler om taushetsplikt fortsatt skal gjelde fremfor forvaltningslovens generelle regler. Særlovsreguleringen varierer innen ulike områder, og det er derfor noe uklart hvilken betydning den foreslåtte lovendringen om deling vil kunne få i praksis. Mange regler i særlovgivningen regulerer sårbare gruppers rettigheter, og deling av opplysninger om disse vil fort kunne anses som «uforholdsmessig».

Generelt utgangspunkt for vurdering av deling:

Som påpekt i høringsnotatet pkt. 6.1 vil lovendringens betydning og effektivitet være avhengig av i hvor stor grad den foreslåtte delingsadgangen vil stride mot aktuelle særlovsbestemmelser, og det bør derfor være særlige grunner for å gjøre unntak fra delingsadgangen i særlovgivningen. Slik Forbrukerrådet ser det, vil utgangspunktet for vurderingen stå i motsetning til gjeldende prinsipper i henholdsvis personvernforordningen, forvaltningsloven og offentlighetsloven

om at privatpersoner selv skal «eie» opplysninger om seg selv, og være beskyttet mot at sensitiv informasjon om private forhold gis videre. I en slik sammenheng er det derfor uansett viktig at avveiningen mellom behovet for deling og de privates interesse for skjerming av opplysninger foretas på en grundig måte innen ulike områder. Forbrukerrådet har ingen kommentarer til på hvilke områder det er behov for endringer i særlovgivningen i retning av økt informasjonsdeling.

Praktiseringen:

Behovet for økt informasjonsdeling begrunnes bl.a. med at gjeldende taushetsregler praktiseres rigid bl.a. fordi reglene er vanskelig tilgjengelige. Forbrukerrådet er noe usikker på om de foreslåtte reglene blir særlig lettere forstå og å praktisere. Lovforslaget legger et stort ansvar på avgiverorganet som skal ta stilling til om delingen kan anses nødvendig (saklig) og forholdsmessig i det enkelte tilfellet. En slik vurdering vil i noen tilfeller måtte forutsette at avgiverorganet har god kunnskap om mottakerorganets virksomhet, noe de nok i mange tilfeller ikke nødvendigvis har i en forvaltning som stadig spesialiseres. En forsvarlig praktisering av delingen forutsetter uansett opplæring og utarbeidelse av forståelig veiledning, jf. det som går fram ovenfor.

Det understrekes i høringsnotatet at avgiverorganet ikke er pålagt å dele informasjon, dvs. underforstått at det ikke er en plikt til å dele taushetsbelagte opplysninger selv om det har anledning til det. Etter gjeldende regelverk vurderes og praktiseres taushetsreglene som absolutte, dvs. enten er opplysningene unntatt offentlighet eller ikke. Etter Forbrukerrådets mening er det uklart når eller i hvilke tilfeller avgiverorganet skal nekte en deling der deling er vurdert å være forholdsmessig. Dette må presiseres nærmere for å unngå en vilkårlig praktisering og for å gjøre det enklere å praktisere regelen.

Konfidensialitetsprinsippet i forvaltningen.

Som drøftet i høringsnotatet, vil deling av opplysninger mottatt av et organ for bruk i en sammenheng, og som deretter deles til bruk i andre organer i en annen sammenheng, kunne oppfattes som et tillitsbrudd fra forvaltningens side. Bl.a. kan dette gjelde i de tilfellene der private sender søknad om ulike typer støtte til offentlige organer og vedlegger sensitiv informasjon som kun er ment som grunnlag for den konkrete søknaden. Deling av slik informasjon kan være pålagt å gi f.eks. til skatteetaten om økonomiske forhold, men bør ellers være begrenset.

Selv om delingen kun kan foretas mellom offentlige organer som alle er underlagt taushetsplikt, vil en deling i slike tilfeller kunne medføre risiko for at de det gjelder viser tilbakeholdenhet med å gi fra seg nødvendig informasjon. Det er derfor viktig at tillitsaspektet vektlegges ved vurderingen av i hvilke tilfeller deling anses å være forholdsmessig. Det er grunn til å tro at streng regulering og praktisering av bl.a. taushetsplikt har bidratt til gjennomgående høy tillit til offentlig forvaltning i den norske befolkningen. Høy tillit til offentlige myndigheter er svært viktig, som f.eks. nå under den pågående Covid19-pandemien der offentlige myndigheter er avhengig av at pålegg og råd overholdes for å unngå smitte. Frivillig etterlevelse forutsetter tillit. Det er derfor viktig at nye regler som griper inn i gjeldende regler om taushetsplikt utformes og praktiseres på en måte som hindrer svekkelse av en slik tillit.

Ad Forskriftsreguleringen

Forbrukerrådet ser behovet for økt effektivisering av samarbeidet mellom organer som jobber innen samme saksfelt, og at det er hensiktsmessig å åpne opp for en mer strukturert deling av taushetsbelagte opplysninger i en egen forskrift. Det er grunn til å tro at delingsvurderingen kan bli noe enklere å gjennomføre for avgiverorganet når delingen foretas med hjemmel i forskrift da en regulering i seg selv legger til grunn at det kan eksistere et delingsbehov på området. Det er likevel viktig at det fremgår tydelig at en forskriftsregulering ikke innebærer en automatisk deling av all informasjon, men at delingen også i disse tilfellene skal være forholdsmessig og at det ikke skal deles overskuddsinformasjon.

Vennlig hilsen

Forbrukerrådet

Tone Molvær Berset

Juridisk direktør

Anne Sofie Faye-Lund

Seniorrådgiver