



Byrådssak /21

Saksframstilling

Vår referanse: 2021/14966-2

Høringsuttalelse til veileder om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett i forvaltningen

Hva saken gjelder:

Justis- og beredskapsdepartementet har sendt et utkast til en tverrfaglig veileder om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett i forvaltningen på høring. Utkastet bygger på en utredning av professor ph.d. Morten Holmboe etter oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet, og en referansegruppe med medlemmer fra flere departement og underliggende etater har kommet med innspill underveis. Målet med veilederen er å redegjøre for gjeldende rett på området, og at ulike etater og enkeltpersoner skal kunne finne frem til hva som gjelder, både av generelle og mer sektorspesifikke regler.

Høringsfrist: 12.04.2021

Veilederen redegjør innledningsvis for forvaltningslovens alminnelige regler om taushetsplikt i § 13, og peker på at ulike regler på ulike områder får betydning for samarbeidet mellom forvaltningsorganer selv om det er et mål at offentlige myndigheter skal samarbeide om å gi helhetlige tilbud. Det vises videre til en undersøkelse gjort blant ansatte i forskjellige sektorer, publisert i NOVA-rapport nr. 3/2013 (Stang m.fl., 2013, s. 8-9), som viser at ikke all nødvendig informasjon kommer frem, at man savner bedre samarbeid mellom etatene, og at informantene i liten grad leser lovverk, rundskriv og veiledere. Dette til tross for at man er usikker på gjeldende regler, og at særlig unntakene fra taushetsplikten er lite kjent. Andre utredninger har synliggjort behov både for regelendringer og kompetanseheving. Målet med veilederen er å bidra til kompetanseheving.

Reglene om taushetsplikt skal sikre borgernes tillit, og at forvaltningen kan få tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. Samtidig er det behov for å dele opplysninger mellom ulike organer og sektorer. Det pekes på skillet mellom forvaltningsmessig taushetsplikt som gjelder alle som har tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, og den profesjonsbaserte taushetsplikten som er knyttet til bestemte yrker eller personer. Det gjøres rede for forholdet mellom taushetsplikt, innsynsrett, opplysningsrett, og opplysnings-, varslings- og avvergingsplikt. Videre gjøres det rede for unntak fra taushetsplikten og adgangen til å dele taushetsbelagt informasjon, herunder reglene om samtykke.

Det er bedt om innspill til om momentene kommer tydelig nok til uttrykk, og hvordan dette eventuelt kan formuleres mer presist. Videre bes om innspill til hvorvidt de mest relevante problemstillingene er tatt med. Det er gjort særlig oppmerksom på at veilederen skal være rettet mot saksbehandling som skjer i praksis, og at den derfor ikke kan være for lang. Utkastet er oppdatert i forhold til sentrale lovendringer, men behandler ikke forslag som er eller har vært på høring. Dette gjelder for eksempel NOU 2019: 5 om forslag til ny forvaltningslov, som legger opp til større adgang til deling av opplysninger som er underlagt taushetsplikt.

Byrådsleders vurdering og forslag til høringsuttalelse:

Utkastet til veileder er forlagt byrådsavdelingene og videreformidlet til underliggende etater. Veilederen beskriver gjennomgående hvilke regelverk for taushetsplikt som kommer til anvendelse innenfor de ulike sektorer, fagfeltet, roller etc. Det generelle inntrykket er at veilederen er velformulert, nyttig og informativ. Inndelingen i problemstillinger knyttet til ulike fagområder og typetilfeller oppfattes som god, selv om den ikke detaljregulerer alle problemstillinger som kan dukke opp. Det anses som bra og viktig at den gir en pekepinn på viktige aspekter det må tas stilling til. Problemstillingene er særlig relevante for større prosjekter hvor det samarbeides på tvers både innad i kommunen og med eksterne aktører. Bergen kommune imøteser en slik veileder og særlig at den er omfattende rundt problematikken fra taushetsplikt til offentlighet.

For Bergen kommunes vedkommende erfarer en at regelverk, rundskriv og veiledere i liten grad kan studeres grundig i en travel hverdag. I lys av dette foreslås det at unntaket i form av samtykke til å utveksle opplysninger får en mer framtrædende plass i veilederen. Bla. i punkt 2.4 bør dette fremheves i tilknytning til barneverntjenesteloven § 6-4 der det i femte ledd er en direkte oppfordring til, så langt som mulig å innhente opplysninger i samarbeid med den saken gjelder.

Punkt 5.2 omhandler at det ikke foreligger taushetsplikt overfor den som opplysningene direkte gjelder. Til fvl. § 13a nummer 1 er gitt et eksempel med at Per betror seg om problemer i ekteskapet med Marte. Avsnittet med eksemplene er uklart med tanke på om taushetsplikten gjelder overfor Marte om 1) at Per har betrodd seg og 2) opplysninger om henne selv som han har betrodd organet. Dette er spørsmål som erfaringsmessig har voldt tvil, og veilederen bør derfor gi klare svar for slike tilfeller.

I punkt 6.1 understrekes det at det i praksis ofte kan være klokt å innhente samtykke, særlig hvis man er i tvil om man er nær grensen for hva slags informasjon man kan dele etter forvaltningslovens regler. Dette gir god veiledning. Det bør i tillegg oppfordres til å etterspørre samtykke aktivt i den private partens interesse, når dette sikrer en bedre opplyst sak og bedre samarbeid enn etter andre unntakshjemler. Dette vil også være i samsvar med forvaltningsloven § 17, 1, ledd som sier at saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, og vil kunne forebygge rettstap for innbyggerne.

Veilederen punkt 7 behandler ekstern offentlig myndighets taushetsplikt om varslers identitet. Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i personalsaker og varslingssaker reiser også mange uavklarte problemstillinger internt når arbeidsgiver er et offentlig organ. Disse er det behov for bedre veiledning om, ikke minst i lys av varslers særlige behov for beskyttelse opp mot parter rett til innsyn. Behovet gjør seg også gjeldende ved innsynskrav i varslingssaker etter offentleglova.

Det er ingen særbestemmelse i taushetspliktreglene som gjelder for den interne behandlingen av varslingssaker. Utkastet til veileder tar utgangspunkt i lovbestemmelsene, ikke i problemstillingene. Den tar ikke utgangspunkt i, og tar heller ikke i særlig grad opp praktiske spørsmål., Dette medfører risiko for at relevante problemstillinger ikke kommer med. Det er således behov for ytterligere beskrivelser i veilederen når det gjelder taushetsplikt ved behandling av varslingssaker.

Punkt 8.5 omhandler taushetsplikt i helse- og omsorgstjenestene. Særlig aktuelt for Bergen kommune er taushetspliktreglene i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Etter helse- og omsorgstjenesteloven §12-1 har enhver som yter tjeneste eller arbeid etter loven taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13-13e. Etter § 2-1 gjelder helsepersonelloven for alle som yter tjenester etter loven. Helsepersonellovens taushetsplikt gjelder etter lovens §§ 25 og 26 også samarbeidende, IKT-, service- og vedlikeholds- og administrativt personell.

Dermed kan to sett taushetspliktsbestemmelser gjelde samtidig for den overveiende delen av de ansatte i den kommunale helse- og omsorgstjenesten.

Det er ikke åpenbart hva dette innebærer. De to lovene har til dels forskjellig utformede unntak. Ansatte i helse- og omsorgstjenesten trenger klar veiledning i om man kan gjøre gjeldende et unntak etter den ene loven som ikke gjelder etter den andre. I slike tilfeller er det ikke tilstrekkelig at veilederen beskriver at man må se hen til begge lovverk. Det bør gjøres nærmere rede for hvilken lov som gjelder når, avhengig av rollen og saken eller hvorvidt begge regelsett gjelder samtidig og hele tiden. En ser behov for at veilederen utdypet når den ene eller den andre loven gjelder, og hva det innebærer dersom begge lover gjelder samtidig.

Selv om det i veilederens siste avsnitt i punkt 2.4 presiseres at:

«Denne veilederen handler om forvaltningsorganers adgang til å dele opplysninger med hverandre (...)», har den også ifølge punkt 1.1 «som formål å gi en samlet oversikt over rettsreglene om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen, slik at brukerne har forutsetninger for å løse de rettsspørsmålene som kan oppstå.».

Dette gir grunn til å anta at veilederen vil bli benyttet for å finne svar på hvilke taushetspliktregler som gjelder også i andre relasjoner. Det er derfor viktig at veilederen er tydelig også på disse punktene.

Utkastets punkt 8.5.3 omtaler et unntak for taushetsplikt etter en pasients død som gjelder overfor andre enn nærmeste pårørende, helsepersonelloven § 24, første ledd. En praktisk problemstilling i kommunens tjenester er anmodninger om opplysninger etter en pasients død som framsettes av andre enn nærmeste pårørende, i håp om å avdekke at pasienten har gjort disposisjoner uten å ha den nødvendige disposisjonsevne eller i håp om å bekrefte at pasienten hadde slik evne på disposisjonstidspunktet. Spørsmålet er sjelden kommet så langt som for retten, og kommer kanskje aldri dit hvis helsepersonell kan bidra til sakens opplysning. I veilederen står følgende:

«I lovforarbeidene er det nevnt som eksempel at opplysninger kan gis til andre enn pårørende, for eksempel til politiet, påtalemyndigheten eller domstolene i forbindelse med en etterforskning eller et privat søksmål.»

Det er ønskelig med en avklaring av om det i lys av eksemplene i forarbeidene må ha kommet så langt som til søksmål for at opplysningene kan gis ut, eller om det tvert imot kan være i pårørende og samfunnets interesser at saken blir opplyst på et tidligere tidspunkt og dermed sparer både arvinger og samfunnet for unødig prosess. I tillegg er det en uklarhet knyttet til beskrivelsen «andre enn pårørende». Mener man «andre enn nærmeste pårørende» eller er det holdepunkter for en forutsetning om at opplysningsretten etter første ledd først og fremst gjelder overfor pårørende?

For kommunens arkivtjeneste hvor en håndterer informasjon som faller innenfor både den profesjonsbaserte og den forvaltningsbaserte taushetsplikten kan det oppstå utfordringer i forhold til hvilke regelverk ansatte som ikke innehar rollene som taushetsplikten er basert på, skal forholde seg til. Det vil for eksempel være utfordrende for en arkivar å nekte en pasient innsyn i opplysninger om en selv fordi det er påtrengende nødvendig for å hindre fare for liv osv. I denne sammenheng hadde det vært hensiktsmessig med en overordnet drøfting, og eventuelt med illustrasjoner av den profesjonsbaserte versus den forvaltningsbaserte taushetsplikten. I dette tilfellet kunne eventuelle konsekvenser knyttet til den profesjonsbaserte taushetsplikten ved overføring av dokumentasjon til arkiv vært presisert.

Når det gjelder den ikke lovfestede taushetsplikten for advokater, er det i kommuner med egne kommuneadvokater, en utfordring at manglende lovfesting av taushetsplikten kommer i

strid med kravet om åpenhet for eksempel i offentlighetsloven. Dette burde vært omtalt ytterligere. Arkivansatte håndterer også taushetsbelagt informasjon over lang tid. Taushetsplikts varighet, og hva som omfattes av mulighetene for å forlenge fristen kunne derfor vært presisert ytterligere.

På side 23 om fødselsnummer beskrives egentlig motstridende regelverk. Det hadde vært avklarende med en tydeligere utdyping av dette forholdet for eksempel at fødselsnummer sammen med navn er unntatt offentlighet, etc.»

Under Referanser savnes følgende:

<https://www.helsedirektoratet.no/rundskriv/helsepersonelloven-med-kommentarer> som går mer i dybden på taushetsplikten og opplysningsretten etter helsepersonelloven i kapittel 5.

Et godt pedagogisk grep ville også være å innta lenke til denne i kapittelet om helse- og omsorgstjenesten, og tilsvarende for andre tjenester der det finnes tilsvarende veiledere, og ikke begrense seg til å samle referanser til slutt i veilederen, da dette lett vil bli oversett i en travelt hverdag. Et annet forslag er lenke til følgende som er med under Referanser:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/bfd/rus/2005/0002/ddd/pdfv/243383-q-24_rundskriv_taushetsplikt.pdf

Vedtakskompetanse:

Byrådets fullmakter § 6.

Byrådet avgir høringsuttalelser på vegne av Bergen kommune. Høringsuttalelser i prinsipielle saker som samtidig innebærer politiske avveininger, skal avgis av bystyret.

Forretningsutvalget kan på vegne av bystyret avgjøre hvorvidt en høringsuttalelse inneholder prinsipielle avveininger og må fremsendes til behandling i bystyret.

Forretningsutvalget har ikke fattet noen avgjørelse. Saken fremlegges dermed for byrådet for behandling idet saken ikke ansees for å være prinsipiell og fristen er 12. april.

Byrådsleder innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

1. Bergen kommune avgir høringsuttalelse til veileder om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett i forvaltningen, slik den fremkommer av byrådsleders vurdering og forslag til uttalelse.
2. Melding om vedtak sendes Bystyrets kontor.

Dato: 8. april 2021

Roger Valhammer
Byrådsleder

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg:

Høringsbrev

Veileder om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen