

## Høringsnotat

---

Lovavdelingen  
September 2020  
Snr. 20/4064

### **Forslag til endringer i forvaltningsloven m.m. – utvidet adgang til informasjonsdeling – oppfølging av enkelte forslag i NOU 2019:5**

#### **Innhold**

1	Hovedinnholdet i høringsnotatet.....	4
2	Bakgrunnen for lovforslaget.....	6
2.1	Forslaget fra Forvaltningslovutvalget.....	6
2.1.1	Forslaget til § 36 andre ledd bokstav c – deling med andre forvaltningsorganer i avgiver- eller mottakerorganets interesse .....	6
2.1.2	Forslaget til § 36 andre ledd bokstav d – deling for å unngå fare for liv eller helse eller for å unngå vesentlig tap eller skade .....	8
2.1.3	Forholdsmessighetskravet i forslaget til § 36 tredje ledd .....	9
2.2	Høringen av Forvaltningslovutvalgets utredning – innspill knyttet til forslagene om økt adgang til informasjonsdeling .....	9
2.3	Gjeldende rett – forvaltningslovens taushetspliktsregler.....	10
2.3.1	Taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 .....	10
2.3.2	Forvaltningslovens regler om deling av taushetsbelagte opplysninger .....	11
2.4	Regler om deling av taushetsbelagte opplysninger i særlovgivningen.....	13
2.4.1	Innledning.....	13
2.4.2	Barnevernloven .....	14
2.4.3	Krisesenterlova .....	14
2.4.4	Helse- og omsorgstjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven .....	14
2.4.5	Sosialtjenesteloven.....	14
2.4.6	NAV-loven .....	15
2.4.7	Næringsberedskapsloven.....	15
2.4.8	Særlige regler for personer tilknyttet Statens jernbanetilsyn .....	15
2.4.9	Særlige regler for personer tilknyttet Statens havarikommisjon .....	16
2.4.10	Folkeregisterloven .....	17
2.4.11	Områder der reglene i forvaltningsloven §§ 13 til 13 e ikke gjelder	18
2.5	Andre former for forvaltningsrelatert taushetsplikt.....	18

2.5.1	Innledning.....	18
2.5.2	Domstolene og politiet og påtalemyndigheten .....	18
2.5.3	Profesjonsbasert taushetsplikt .....	19
2.5.4	Taushetsplikt for innsideinformasjon .....	21
2.5.5	Taushetsplikt til vern av allmenne interesser .....	21
2.5.6	Sikkerhetsgradert informasjon.....	22
2.6	Brudd på taushetsplikt .....	23
2.7	Forretningsrelaterte opplysninger – direktivet om vern av forretningshemmeligheter .....	24
2.8	Personvernregelverket.....	24
2.8.1	Innledning.....	24
2.8.2	Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.....	25
2.8.3	Personvernforordningens krav om behandlingsgrunnlag og supplerende rettsgrunnlag .....	26
2.8.4	Forordningens regler om særlige kategorier av personopplysninger og personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser .....	26
2.8.5	Forordningens formålsbegrensning og krav om særskilt grunnlag for viderebehandling.....	27
2.9	Behovet for lovendring .....	29
2.9.1	Generelt om delingsbehov og adgangen til deling etter gjeldende rett .....	29
2.9.2	Hva ligger bak begrensningene i delingsadgangen? .....	30
2.9.3	Formalisert samarbeid – a-krimsentrene .....	30
2.9.4	Forebyggingsområdet.....	31
2.9.5	Koordineringsgrupper ved ungdomsstraff og ungdomsoppfølging ...	31
2.9.6	Behov for å kunne dele informasjon på andre områder – ungdom med sammensatte behov .....	31
3	Departementets vurdering – adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer.....	32
3.1	Innledning.....	32
3.2	Plasseringen og avgrensningen av en ny bestemmelse om deling av taushetsbelagte opplysninger .....	33
3.3	Forvaltningslovutvalgets forslag – vurdering av kravene etter personvernregelverket.....	34
3.3.1	Innledning.....	34
3.3.2	Lite inngripende deling av taushetsbelagte personopplysninger .....	35
3.3.3	Inngripende deling av taushetsbelagte personopplysninger .....	36
3.3.4	Informasjonsplikt etter personvernforordningen og mulige personverngarantier etter forvaltningsloven.....	38
3.4	Alternative utforminger av bestemmelsen om delingsadgang .....	40

3.5	Justering av bestemmelsen om delingsadgang .....	41
3.5.1	Mulige prosessuelle garantier – særlig om informasjonsplikt .....	41
3.5.2	Hvem den foreslåtte informasjonsplikten skal gjelde for .....	43
3.5.3	Når den foreslåtte informasjonsplikten skal gjelde .....	44
3.5.4	Innholdet i informasjonsplikten .....	45
3.5.5	Unntak fra informasjonsplikten .....	45
3.5.6	Utforming av bestemmelsene om informasjonsplikt .....	46
3.5.7	Mulig praktisering av den foreslåtte informasjonsplikten .....	47
3.6	Forskriftshjemmel.....	47
3.7	Andre forhold som kan tilsi at delingshjemmelen ikke bør benyttes .....	49
3.7.1	Innledning.....	49
3.7.2	Hensynet til fortrolighet gjør seg særlig sterkt gjeldende .....	49
3.7.3	Konkurrans hensyn gjør seg særlig sterkt gjeldende .....	49
3.7.4	Opplysningene er mottatt i andre sammenhenger enn der organet utfører forvaltningsoppgaver .....	50
3.7.5	Internasjonale forpliktelser tilsier at opplysningene ikke bør deles ..	50
4	Departementets vurderinger – krav til forholdsmessighet .....	51
4.1	Justering av forslaget fra Forvaltningslovutvalget .....	51
4.2	Vurderingsmomenter i forholdsmessighetsvurderingen .....	52
5	Departementets vurderinger – deling av taushetsbelagte opplysninger for å unngå fare for liv og helse .....	52
6	Departementets vurderinger – behov for endringer i særlovgivningen .....	54
6.1	Innledning.....	54
6.2	Barnevernloven.....	55
6.3	Krisesenterlova .....	58
6.4	Mekling etter familievernkontorloven .....	60
6.5	NAV-loven .....	60
6.6	Sosialtjenesteloven .....	62
6.7	Helselovene .....	64
6.7.1	Helse- og omsorgstjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven .....	64
6.7.2	Helsepersonelloven .....	64
6.8	Lov om stans i utbetalinger etter barnebortføring .....	65
6.9	Taushetspliktsregler om tips om lovbrudd mv. ....	65
6.9.1	Innledning.....	65
6.9.2	Jernbaneloven § 11 fjerde ledd.....	65
6.9.3	Arbeidsmiljøloven § 2 A-4.....	66
6.9.4	Konkurranseloven § 27 .....	66

6.9.5	Lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden § 13 .....	67
6.10	Særlige regler for Statens jernbanetilsyn og Statens havarikommisjon	67
6.11	Næringsberedskapsloven .....	69
6.12	Områder der reglene i forvaltningsloven §§ 13 til 13 e ikke gjelder i dag .....	69
6.13	Opplysninger om ansatte i Etterretningstjenesten og PST .....	70
6.14	Henvisningsendringer .....	70
7	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	70
8	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget .....	71
8.1	Forvaltningsloven § 13 b.....	71
8.1.1	Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 .....	71
8.1.2	Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 8 .....	73
8.1.3	Forvaltningsloven § 13 b andre ledd første punktum .....	73
8.1.4	Forvaltningsloven § 13 b andre ledd andre punktum.....	74
8.1.5	Forvaltningsloven § 13 b andre ledd tredje punktum .....	75
8.1.6	Forvaltningsloven § 13 b andre ledd fjerde punktum .....	75
8.1.7	Forvaltningsloven § 13 b tredje ledd .....	76
8.2	Forvaltningsloven § 13 g.....	76
8.2.1	Forvaltningsloven § 13 g første ledd .....	76
8.2.2	Forvaltningsloven § 13 g andre ledd første punktum .....	78
8.2.3	Forvaltningsloven § 13 g andre ledd andre punktum.....	79
8.3	Forvaltningsloven § 13 h.....	80
8.4	Spesialisthelsetjenesteloven § 6-1 tredje ledd og helse- og omsorgstjenesteloven § 12-1 tredje ledd .....	81
8.5	Familievernkontorloven § 5 a, barnelova § 50 første ledd og ekteskapsloven § 26 fjerde ledd .....	81
8.6	Vegtrafikkloven § 48 første ledd, jernbaneundersøkelsesloven § 17 første ledd, forsvarsundersøkelsesloven § 19 første ledd, taubaneloven § 11 første ledd og tivoliloven § 11 første ledd .....	82
9	Forslag til lovendringer .....	82
9.1	Forvaltningsloven .....	82
9.2	Endringer i andre lover .....	84

## 1 Hovedinnholdet i høringsnotatet

Justis- og beredskapsdepartementet legger med dette fram et forslag til endringer i forvaltningsloven og noen tilknyttede endringer i andre lover. Forslaget innebærer en delvis oppfølging av Forvaltningslovutvalgets forslag til ny forvaltningslov i

NOU 2019: 5, ved at det blir foreslått en utvidet adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer. Det finnes allerede mange bestemmelser om slik informasjonsdeling i forvaltningsloven og spesiallovgivningen, men departementet mener det er behov for flere og mer sektorovergripende regler.

Formålet med forslagene som sendes på høring, er å få et mer helhetlig regelverk om informasjonsdeling som skal ivareta behovet for deling av også taushetsbelagte opplysninger. Dette kan ha betydning på en lang rekke områder. Noe av det aller mest sentrale er at en større og tydeligere delingsadgang vil være svært viktig for et enda mer effektivt arbeid mot arbeidslivskriminalitet og annen økonomisk kriminalitet. Dette er områder hvor mange etater jobber sammen innenfor etablerte fora, og hvor det er helt sentralt at informasjon kan deles. Adgangen til informasjonsdeling vil ellers være svært viktig blant annet for å forebygge rus og kriminalitet blant ungdom og for å sikre gode og tilstrekkelige tjenester for barn og unge med sammensatte behov. Samtidig er det viktig og nødvendig å ivareta sentrale personvern hensyn.

Departementet foreslår for det første to nye hjemmelsgrunnlag for å dele opplysninger som er omfattet av taushetsplikt. Forvaltningsorganer skal kunne dele taushetsbelagte opplysninger med personer i andre forvaltningsorganer så langt det er nødvendig for å utføre oppgaver som ligger til mottakerorganet, og dele slike opplysninger med andre så langt det er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse. Disse nye delingsgrunnlagene blir foreslått inntatt i gjeldende forvaltningslov § 13 b første ledd.

For det andre foreslår departementet å ta inn i forvaltningsloven en forskriftshjemmel som gir mulighet til å fastsette mer spesifikke regler i forskrift. På områder der det foreligger et konkret behov for en utvidet adgang til deling av nærmere avgrensede typer informasjon, bør det vurderes å fastsette spesifikke delingshjemler som åpner for en slik deling. Dette vil gjøre det enklere å fastslå at det foreligger delingsadgang og hvilke opplysninger som kan deles i det aktuelle tilfellet enn om man må bruke en mer generell og skjønnsmessig delingsadgang. Etter forslaget vil en slik forskrift også kunne regulere annen behandling av opplysninger i forbindelse med delingen. Forskriftshjemmelen kan dermed bli en helt sentral regel i praksis. Dette gjelder ikke minst i forbindelse med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet og i andre sammenhenger hvor det foreligger et etablert samarbeid.

Videre blir det foreslått enkelte mindre endringer i spesiallovgivningen. Dette gjelder i første rekke unntak i enkelte særlover fra den nye bestemmelsen om deling av opplysninger for å utføre oppgaver som ligger til mottagerorganet. På de aktuelle områdene gjør behovet for å kunne dele informasjon i liten grad seg gjeldende, eller det er særlig sterke behov for å holde opplysningene fortrolige.

Personvernforordningen (Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679, omtalt som GDPR), som etter personopplysningsloven § 1 gjelder som norsk lov, oppstiller viktige begrensninger i adgangen til å dele taushetsbelagte personopplysninger. Etter departementets vurdering medfører personvernforordningen trolig at det ikke kan innføres en så vid og generelt formulert bestemmelse om informasjonsdeling mellom forvaltningsorganer som Forvaltningslovutvalget har foreslått, uten at det også tas inn bestemmelser som sikrer nødvendige personverngarantier.

For å ivareta de kravene som følger av personvernforordningen, foreslår departementet at det skilles mellom deling som er *uforenlig* med formålet opplysningene opprinnelig ble samlet inn for, og deling som skjer for *samme formål* som opplysningene opprinnelig ble samlet inn for, eller som ellers er *forenlig* med det opprinnelige innsamlingsformålet, jf. forordningen artikkel 6 nr. 4.

Dette vil blant annet ha betydning for spørsmålet om det skal være en plikt for mottakerorganet til å informere om deling av taushetsbelagte opplysninger til den opplysningene gjelder. En slik informasjonsplikt skal etter forslaget bare gjelde når delingen er uforenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet.

De nye grunnlagene for deling av taushetsbelagte opplysninger skal etter forslaget ikke innebære noen form for *opplysningsplikt*. Reglene skal gi en større adgang til informasjonsdeling, og på samme måte som for de øvrige unntakene fra taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 b, blir det i utgangspunktet opp til organene som har opplysningene, eventuelt overordnet organ, å bestemme i hvilken grad opplysningene skal deles med andre. Her kan særskilte hensyn gjøre seg gjeldende innenfor de ulike forvaltningsområdene eller for de aktuelle opplysningene. Høringsnotatet inneholder for øvrig heller ingen forslag til endringer i gjeldende regler om opplysningsplikt.

Forslagene reiser en rekke spørsmål og avveininger, og de gjelde svært mange ulike forvaltningsområder. Det er en stor utfordring å finne balansen mellom enkle og praktikable regler og regler som både i tilstrekkelig grad ivaretar personvern hensynene, og ivaretar de andre hensynene på hvert enkelt område på en best mulig måte. Høringsrunden vil være viktig for å ivareta denne balansen, og det bes derfor spesielt om høringsinstansenes vurdering av dette, noe som også er uttrykt flere steder nedenfor.

Departementet ber eksempelvis om innspill når det gjelder i hvilken grad de nye reglene også skal gi adgang til deling av opplysninger som er underlagt taushetsplikt med grunnlag i andre lover enn forvaltningsloven.

For øvrig inneholder høringsnotatet en redegjørelse for gjeldende rett innenfor sentrale områder hvor det gjelder taushetsplikt. Dette gjelder både der taushetsplikten følger av forvaltningsloven og der taushetsplikten er særskilt regulert i annen lov.

## **2 Bakgrunnen for lovforslaget**

### **2.1 Forslaget fra Forvaltningslovutvalget**

#### **2.1.1 Forslaget til § 36 andre ledd bokstav c – deling med andre forvaltningsorganer i avgiver- eller mottakerorganets interesse**

Forvaltningslovutvalget, som ble opprettet ved kongelig resolusjon 23. oktober 2015, la 14. mars 2019 fram sin utredning, NOU 2019: 5, med utkast til en ny forvaltningslov. Utvalget foreslår i lovutkastet § 36 andre ledd bokstav c at taushetsplikt ikke skal være til hinder for at opplysninger deles med «personer i andre forvaltningsorganer så langt det er nødvendig for å utføre de oppgaver som er lagt til avgiverorganet eller mottakerorganet».

Etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 og 2 har alle som utfører arbeid eller tjeneste for et forvaltningsorgan, taushetsplikt for opplysninger om henholdsvis «noens personlige forhold» og «tekniske innretninger og framgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde». Se nærmere om dette i punkt 2.3.1 nedenfor.

Forvaltningslovutvalget har ikke foreslått endringer i hvilke typer opplysninger som skal være taushetsbelagte, se §§ 33 og 34 i lovutkastet, som i det vesentlige viderefører det materielle innholdet i nåværende § 13 første ledd nr. 1 og 2.

Forslaget til § 36 andre ledd bokstav c dekker mange av de unntakstilfellene fra taushetsplikten som i dag omfattes av § 13 b første ledd nr. 2, 4 til 8 og til dels nr. 3. Det sentrale nye i forslaget er at taushetsbelagte opplysninger i alminnelighet skal kunne deles med andre organer når dette er nødvendig for å utføre oppgaver lagt til mottakerorganet. Dagens lov inneholder ingen alminnelig adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger når dette er i mottakerorganets interesse.

Forvaltningslovutvalget uttaler i merknadene til bestemmelsen at deling etter bokstav c vil være aktuelt der avgiverorganet eller mottakerorganet har behov for å gi eller få tilgang til opplysningene som ledd i arbeidet med å forberede, fatte, gjennomføre eller håndheve vedtak eller andre avgjørelser, se NOU 2019: 5 side 596. Det er derimot ikke foreslått at delingsadgangen skal være begrenset til disse situasjonene. Også i andre tilfeller vil det kunne være adgang til å dele. Omtalen i punkt 19.12.6.2 og 19.12.6.3 viser at deling skal være aktuelt når avgiverorganet har et saklig behov for å dele opplysningene, eller mottakerorganet har et saklig behov for opplysningene i sin virksomhet.

Formålet med forslaget til utvidet delingsadgang er blant annet å tilpasse regelverket til den måten forvaltningen er organisert i dag. Forvaltningslovutvalget viser til at de gjeldende taushetspliktreglene oppfattes som vanskelig tilgjengelige, samtidig som spesialisering og rendyrking av funksjoner har ført til at oppgaver som tidligere ble løst av ett forvaltningsorgan, nå kan være delt mellom to eller flere organer. Dette gjør reglene om informasjonsutveksling i forvaltningen enda viktigere enn tidligere. Uten en relativt vid adgang til å utveksle taushetsbelagte opplysninger på tvers av organgrensene, vil taushetspliktsreglene kunne vanskeliggjøre en hensiktsmessig organisering av forvaltningsapparatet. Forslaget skal også bidra til at forvaltningsorganet får et bedre avgjørelsesgrunnlag enn det ellers ville hatt, til mer effektiv saksbehandling, særlig innenfor masseforvaltningen, og til å åpne for større grad av automatisert saksbehandling, se utredningen punkt 19.12.6.3.

Utvalget viser også til det såkalte «once only»-prinsippet i forbindelse med forslaget om utvidet adgang til deling av taushetsbelagte opplysninger med andre forvaltningsorganer. Noe forenklet kan det sies at ut fra dette prinsippet bør det ikke bli behov for å samle inn på nytt opplysninger som allerede har kommet inn til forvaltningen, og det bør derfor være en vid adgang til deling av opplysninger innad i forvaltningen. Dette vil være en fordel for den opplysningene gjelder, siden denne da slipper å sende inn opplysningene på nytt. Som det framgår av punkt 2.8 nedenfor, bygger imidlertid reglene i personvernforordningen på en annen tilnærming.

Forvaltningslovutvalget drøfter også enkelte innvendinger mot en utvidelse av delingsadgangen. Det pekes på at en vid delingsadgang kan lede til svekket vilje til å gi forvaltningen opplysninger, at delingsadgangen kan være vanskelig å forene

med de hensynene annen lovgivning bygger på, og at man kan risikere at opplysninger som tidligere er innhentet fra parter eller andre, ikke lenger er dekkende dersom de senere brukes i en annen sammenheng. Etter utvalgets syn gir disse innvendingene likevel ikke grunn til å beholde dagens regulering. Det vises til at det ikke er tale om å gjøre opplysninger tilgjengelige for uvedkommende, men for tjenestepersoner i andre organer som har behov for dem i sin virksomhet, og som selv har taushetsplikt. Den enkeltes behov for konfidensialitet må her veies mot samfunnsmessige hensyn. Det framheves videre at deling også kan være i partens interesse. Når det gjelder faren for at opplysningene ikke lenger er dekkende, viser utvalget til at dette hensynet ivaretas i tilstrekkelig grad av andre regler, som plikten etter forvaltningsloven til å framlegge visse opplysninger for parten og informasjonspliktene etter personvernforordningen artikkel 13 og 14.

I utredningen punkt 19.12.9.2 legger utvalget til grunn at ansvaret for å ta stilling til om vilkårene for deling er oppfylt skal ligge hos den som har taushetsplikt, altså den som behandler saken hos avgiverorganet. Der opplysninger deles i avgiverorganets interesse, vil dette selv ha tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om vilkårene er oppfylt. Skal derimot opplysninger deles for å ivareta *mottakerorganets* interesser, vil det være mottakerorganet som har det beste grunnlaget for å vurdere om vilkårene er oppfylt. Forvaltningslovutvalget bygger på at det også i disse situasjonene må være den som behandler saken hos avgiverorganet som avgjør om det er adgang til å dele opplysningene, mens mottakerorganet må gi den informasjonen som er nødvendig for å ta stilling til om vilkårene for deling er oppfylt. Avgiverorganet må i alminnelighet kunne legge til grunn den informasjonen det får fra mottakerorganet. Er den som har taushetsplikt, likevel i tvil om vilkårene for deling er oppfylt etter å ha fått informasjonen fra mottakerorganet, må det foretas nærmere undersøkelser.

I punkt 19.12.9.2 heter det til slutt at dersom vilkårene for deling er oppfylt, skal en forespørsel om utlevering av taushetsbelagte opplysninger etterkommes. Det kan således virke som om Forvaltningslovutvalget mener at det skal gjelde en *plikt* til å dele opplysninger med andre organer, noe som da trolig måtte gjelde også om avgiverorganet ikke skulle mene det er grunn til å gi ut opplysningene. Dette kommer imidlertid ikke til uttrykk i forslaget til lovtekst og er heller ikke nærmere drøftet eller begrunnet.

Når det ellers gjelder bakgrunnen og den nærmere begrunnelsen for forslaget fra Forvaltningslovutvalget, viser departementet til det som er sagt i NOU 2019: 5 punkt 19.12.

### **2.1.2 Forslaget til § 36 andre ledd bokstav d – deling for å unngå fare for liv eller helse eller for å unngå vesentlig tap eller skade**

Etter § 36 andre ledd bokstav d i Forvaltningslovutvalgets lovutkast skal taushetsplikten heller ikke være til hinder for at opplysninger deles «så langt det er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse eller for å unngå vesentlig skade eller tap». Etter omtalen i punkt 19.12.7 og merknaden på side 596 i utredningen skal bestemmelsen blant annet omfatte situasjoner der det kan foreligge en rett til informasjon etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10 om ytrings- og informasjonsfrihet og situasjoner som omfattes av straffeloven §§ 17 og 18 om nødrett og nødverge.



Forvaltningslovutvalget har i liten grad konkretisert hvorfor de foreslåtte vilkårene er valgt for å dekke disse situasjonene. Det er heller ikke nærmere omtalt hva som skal til for at det foreligger «fare for liv eller helse» i bestemmelsens forstand, eller hva som nærmere ligger i å «unngå vesentlig skade eller tap». Omtalen i punkt 19.12.7 tilsier likevel at utvalget trolig har ment å forslå en nokså snever unntaksregel, som kun skal gi adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger i særlige tilfeller. Det framgår også at bestemmelsen skal supplere unntaket for opplysninger som det ikke er grunn til å holde hemmelig, jf. dagens § 13 a nr. 3.

### **2.1.3 Forholdsmessighetskravet i forslaget til § 36 tredje ledd**

Forvaltningslovutvalget foreslår i § 36 tredje ledd at taushetsbelagte opplysninger om «personlige forhold» bare skal kunne deles «dersom det er nødvendig og ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningen gjelder». Bestemmelsen gjelder etter ordlyden for all deling av opplysninger om personlige forhold, og dette omfatter deling etter alle de alternative delingshjemplene i utvalgets forslag til § 36.

Vilkåret om at deling av opplysningene må være «nødvendig» knytter seg ifølge omtalen på side 597 i utredningen til opplysningens innhold, ikke til innhentingsmåten. Kravet skal anses oppfylt dersom det er tale om faktiske forhold som har betydning for den aktuelle saken.

I tillegg til at delingen er nødvendig, kreves det at den ikke skal utgjøre et «uforholdsmessig inngrep» overfor den opplysningene gjelder. Kravet til forholdsmessighet skal anses oppfylt der mottakerorganets behov for at opplysningene deles, veier opp for den byrden delingen utgjør for den opplysningene gjelder. I vurderingen skal det ha betydning om opplysningene i første omgang ble gitt under forutsetningen av at de bare skulle anvendes til bestemte forhold, og om delingen av dem bryter med forutsetninger annen lovgivning bygger på. Som eksempel på det sistnevnte, viser Forvaltningslovutvalget for det første til situasjoner der lovgivningen gir forvaltningen adgang til å innhente opplysninger fordi tungtveiende hensyn taler for det. I slike tilfeller vil det kunne utgjøre et uforholdsmessig inngrep om loven åpner for å dele opplysninger i saker hvor det ikke gjør seg gjeldende tilsvarende tungtveiende hensyn. For det andre vises det til situasjoner der annen lovgivning begrenser mottakerorganets adgang til selv å innhente opplysningen, se utredningen side 597.

Utvalget påpeker at ved deling av personopplysninger til behandlingsformål som etter personvernforordningen vil anses som uforenlige med det opprinnelige innsamlingsformålet, skal både nødvendighetskravet og kravet om at delingen ikke må utgjøre et uforholdsmessig inngrep tolkes i lys av kravene i personvernforordningen artikkel 6 nr. 4.

## **2.2 Høringen av Forvaltningslovutvalgets utredning – innspill knyttet til forslagene om økt adgang til informasjonsdeling**

NOU 2019: 5 var på høring fra juni til desember 2019, og det kom også en del innspill etter dette.

En rekke høringsinstanser hadde innspill knyttet til forslagene i utredningen om økt adgang til informasjonsdeling. Her gis det bare en skjematisk oversikt over de

innspillene som direkte går inn på de forslagene som følges opp i dette høringsnotatet.

Mange høringsinstanser uttrykker på ulikt vis støtte til forslaget om større adgang til deling av taushetsbelagte opplysninger. Dette gjelder instanser som

*Arbeids- og velferdsetaten (NAV), Arbeidstilsynet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB), Forbrukertilsynet, Justervesenet, Kriminalomsorgen region nord, Kriminalomsorgen region øst, Kriminalomsorgsdirektoratet, Landbruksdirektoratet, Medietilsynet, Miljødirektoratet, Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT), Sivil klareringsmyndighet, Statens helsetilsyn, Statens jernbanetilsyn, Statens lånekasse for utdanning, Statens vegvesen, Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, Universitetet i Oslo, Universitetet i Sørøst-Norge, Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, Sivilombudsmannen, Kristiansand kommune, Oslo kommune, Stavanger kommune, Forskerfoundet og LO.*

Mange av disse organene har kommet med særmerknader, ofte knyttet til egen eller sektorens virksomhet. Disse omtales ikke nærmere her.

Enkelte instanser stiller seg i utgangspunktet positive til forslaget, men gir også uttrykk for noe skepsis eller enkelte innvendinger. Dette gjelder organer som *Nærings- og fiskeridepartementet, Barneombudet, Brønnøysundregistrene, Konkurransetilsynet, Oljedirektoratet, Akademikerne og Norges Bondelag.*

For eksempel uttaler *Barneombudet* at i saker der barn er involvert, må hensynet til barnets beste være en del av vurderingen av om vilkårene for å dele opplysningene er til stede. *Konkurransetilsynet* er opptatt av at de som varsler overfor tilsynet, må ha et sterkt vern. Tilsynet mener derfor at opplysninger som kan røpe disse identitet, ikke bør omfattes av delingsadgangen.

*Diskrimineringsnemnda* er negativ til å åpne for en større adgang til deling av taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer.

Instanser som *Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Utenriksdepartementet, Helsedirektoratet, Bærum kommune, Innovasjon Norge og Norsk Presseforbund* har ellers kommet med ulike innspill til forslaget. Flere av disse innspillene gjelder den konkrete utformingen.

## **2.3 Gjeldende rett – forvaltningslovens taushetspliktsregler**

### **2.3.1 Taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13**

Etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 har enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, taushetsplikt om det de i forbindelse med tjenesten får vite om «noens personlige forhold», og etter nr. 2 gjelder det samme for opplysninger om «tekniske innretninger og framgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde».

Taushetsplikten for opplysninger om «personlige forhold» i § 13 første ledd nr. 1 omfatter bare opplysninger om fysiske personer. Det må dreie seg om opplysninger som det med god grunn er vanlig å ønske å holde for seg selv. Dette

kan dreie seg om opplysninger som gjelder en persons egenskaper eller utførte handlinger som er egnet til å karakterisere en person. At en opplysning er regnet som en personopplysning etter personopplysningsloven, medfører ikke at den også må regnes som en opplysning om et «personlig forhold» etter forvaltningsloven § 13 første ledd.

I § 13 andre ledd første punktum listes det opp en rekke opplysninger om enkeltpersoner som ikke regnes som personlige forhold. Listen er ikke uttømmende, og bestemmelsen skal ikke forstås slik at opplysninger som ikke nevnes der, er omfattet av taushetsplikten. Derimot er det klare utgangspunktet at opplysninger som etter sin art ikke er mer sensitive enn de som er nevnt i bestemmelsen, heller ikke er å regne som «personlige forhold».

Typiske eksempler på opplysninger som omfattes av taushetsplikten, er opplysninger om fysisk og psykisk helse, seksuell legning, følelsesliv og personlig karakter og politisk eller religiøs overbevisning. Opplysninger om kriminelle handlinger og lovbrudd har tradisjonelt blitt ansett som personlige forhold, men dette må i dag bero på en nærmere vurdering, blant annet av om lovbruddet har skjedd i privat sammenheng, i forbindelse med næringsvirksomhet eller under utøvelse av en stilling som krever særlig tillit.

Det må vurderes konkret om en opplysning angår et «personlig forhold», og det kan ofte oppstå tvilstilfeller. I vurderingen må det blant annet legges vekt på om opplysningen, alene eller sammen med andre tilgjengelige opplysninger, kan skade eller utlevere en person, om den er gitt i fortrolighet, og om utlevering kan skade tilliten til forvaltningen. Det må også legges en viss vekt på allmennhetens interesse i opplysningen.

Bestemmelsen om «drifts- eller forretningsforhold» i § 13 nr. 2 vil først og fremst omfatte opplysninger som direkte gjelder utøving av næringsvirksomhet, slik som opplysninger om produksjonsmetoder, planlagte produkter, kontraktsvilkår, markedsføringsstrategier, analyser og prognoser som er knyttet til virksomheten. Den sentrale avgrensningen av taushetsplikten ligger her i vilkåret om at det må være av «konkurransmessig betydning» for virksomheten å hemmeligholde opplysningene. For at opplysningene skal være taushetsbelagte må det kunne føre til et økonomisk tap eller redusert gevinst for virksomheten dersom de blir kjent. Taushetsplikten kan også gjelde andre typer opplysninger enn de nevnte, men det skal da generelt nok så mye til.

Det avgjørende er uansett om opplysningene etter sin art kan ha en slik skadevirkning, ikke om den konkrete mottakeren kan ha nytte av dem. Dette må avgjøres ut fra en konkret vurdering.

Også opplysninger som regnes som personopplysninger etter personopplysningsloven, kan etter omstendighetene utgjøre opplysninger om "drifts- eller forretningsforhold" som er underlagt taushetsplikt etter § 13 nr. 2, selv om dette nok så sjelden vil være aktuelt.

### **2.3.2 Forvaltningslovens regler om deling av taushetsbelagte opplysninger**

Taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 er til hinder for at taushetsbelagte opplysninger gjøres kjent for «andre», noe som dermed også regulerer deling av opplysninger innenfor forvaltningen. Opplysningene kan bare deles med personer i andre forvaltningsorganer når det er gitt adgang til det i lov eller forskrift med

hjemmel i lov. Forvaltningsloven §§ 13 a og 13 b inneholder i dag en rekke bestemmelser som kan gi grunnlag for slik informasjonsdeling. Felles for bestemmelsene er at de gir en adgang, men ingen plikt, til å videreformidle opplysninger.

Bestemmelsene i forvaltningsloven § 13 a nr. 1 til 4 begrenser taushetsplikten i bestemte situasjoner som har til felles at det ikke anses å være behov for beskyttelse av de interessene taushetsplikten skal ivareta. Langt på vei dekker paragrafen situasjoner der opplysningene ikke lenger vil anses taushetsbelagte. § 13 a nr. 1 omfatter tilfeller der opplysninger gjøres kjent for dem som de direkte gjelder, eller der den som har krav på taushet, samtykker til deling, mens nr. 2 gjelder tilfeller der behovet for beskyttelse må anses varetatt ved at opplysningene gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte. I slike tilfeller gjelder det egentlig ingen taushetsplikt. Videre følger det av nr. 3 at opplysningene kan brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, f.eks. når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig. Etter nr. 4 kan opplysninger om at en navngitt domfelt eller bøtelagt er benådet eller ikke, og hvilke reaksjoner personen eventuelt blir benådet til, gis ut.

Bestemmelsene i forvaltningsloven § 13 b første ledd gir adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger i situasjoner der private eller offentlige interesser tilsier det. Flere av hjemlene her skal tilrettelegge for nødvendig deling av informasjon mellom ulike deler av forvaltningen, og samlet gir disse bestemmelsene i dag en forholdsvis vid adgang til deling av taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer.

Etter § 13 b første ledd nr. 1 kan taushetsbelagte opplysninger gjøres kjent for sakens parter og deres representanter. § 13 andre ledd regulerer nærmere i hvilken grad en part kan bruke slike opplysninger.

Det følger av § 13 b første ledd nr. 2 at taushetsbelagte opplysninger kan brukes «for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for», og det er presisert at de bl.a. kan brukes «i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll». Det oppstilles ingen begrensninger med hensyn til hvem som kan gjøres kjent med opplysningene, slik at de også kan formidles til personer i andre forvaltningsorganer. Vilåret om at opplysningene må brukes for å oppnå det formålet de er gitt eller innhentet for, fører likevel til at bestemmelsen først og fremst er aktuell for informasjonsdeling under de forskjellige trinnene av behandlingen eller oppfølgingen av den saken opplysningene er innhentet i forbindelse med.

Etter § 13 b første ledd nr. 3 kan opplysninger gjøres tilgjengelig for andre tjenestemenn «innen organet eller etaten» i den utstrekning som trengs for en «hensiktsmessig arbeids- og arkivordning, bl.a. til bruk ved vegledning i andre saker». Etatsbegrepet har ingen klar definisjon, men blir brukt som en samlebetegnelse på ulike organer innen samme gren av forvaltningen. For informasjonsdeling innenfor etaten stilles det ikke andre krav enn at delingen må skje innenfor rammene av det som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning. Dette gir en forholdsvis vid adgang til å dele informasjon, men bestemmelsen kan ikke brukes til å formidle opplysninger til organer som ikke tilhører samme etat som avgiverorganet.

§ 13 b første ledd nr. 4 åpner for at opplysninger brukes til «statistisk bearbeiding, utrednings- og planleggingsoppgaver, eller i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen». Heller ikke denne bestemmelsen er knyttet til bestemte mottakere, slik at opplysningene kan deles med andre forvaltningsorganer som skal bruke disse til statistikk eller utrednings- og planleggingsoppgaver, eller som skal stå for revisjon eller kontroll med avgiverorganet.

Etter § 13 b første ledd nr. 5 kan et organ gi «andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag». Unntaket er ikke begrenset til organer i etaten, og omfatter dermed en videre mottakergruppe enn bestemmelsen i nr. 3. Bestemmelsen i nr. 5 gir tre alternative muligheter for deling: Det kan dreie seg om opplysninger om «en persons forbindelse med organet», om «avgjørelser som er truffet», eller om opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver. Bestemmelsen kan derimot ikke brukes til å gi opplysninger kun for å fremme mottakerorganets oppgaver.

Bestemmelsen i § 13 b første ledd nr. 6 gir et forvaltningsorgan adgang til å anmelde eller gi opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller kontrollmyndigheter. Kontrollmyndigheter er særlige forvaltningsorganer som håndhever spesiell lovgivning, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-77) side 35. Det er et vilkår etter bestemmelsen at formidlingen «finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver».

I § 13 b første ledd nr. 7 og nr. 8 er det fastsatt særlige regler for deling av informasjon til henholdsvis andre forvaltningsorganer som forutsatt i oppgaveregisterloven, og til forvaltningsorganer i en annen EØS-stat som forutsatt i tjenesteloven.

Det følger av forvaltningsloven § 13 f første ledd at med mindre noe annet er bestemt i eller i medhold av lov, gjelder §§ 13 til 13 e som utfyllende regler når noen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan er pålagt taushetsplikt i annen lov, forskrift eller instruks av hensyn til private interesser. De omtalte reglene om informasjonsdeling vil dermed supplere bestemmelser om forvaltningsrettslig taushetsplikt i annen lovgivning, med mindre noe annet følger av den loven som etablerer taushetsplikten. Det er også antatt at forvaltningslovens regler vil gjelde som utfyllende regler når det handler om taushetsplikt til vern av offentlige interesser.

## **2.4 Regler om deling av taushetsbelagte opplysninger i særlovgivningen**

### **2.4.1 Innledning**

En rekke lover inneholder regler om adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger som fraviker eller supplerer reglene i forvaltningsloven. I dette punktet er omtalen begrenset til å omfatte delingsregler i særlovgivningen som kan være til hinder for deling av opplysninger til andre forvaltningsorganer etter Forvaltningslovutvalgets forslag, eller som det trolig kan bli nødvendig å justere som følge av forslaget.

#### **2.4.2 Barnevernloven**

Etter barnevernloven § 6-7 tredje ledd kan opplysninger bare gis til andre forvaltningsorganer etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og 6 når dette er nødvendig for å «fremme barneverntjenestens, institusjonens, senteret for foreldre og barns eller omsorgssenteret for mindreåriges oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse».

Bestemmelsen medfører at personer i barneverntjenesten ikke har den samme generelle adgangen til å gi opplysninger om «en persons forbindelse med organet» eller om «avgjørelser som er truffet» som ellers følger av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5. De vil heller ikke ha adgang til å anmelde eller gi opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller en kontrollmyndighet når det finnes ønskelig av «allmenne omsyn», slik forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 ellers gir adgang til, men kun når det er nødvendig for å fremme de hensynene som omtales i barnevernloven § 6-7 tredje ledd første punktum.

#### **2.4.3 Krisesenterlova**

Etter krisesenterlova § 5 tredje ledd kan opplysninger bare gis til andre forvaltningsorganer etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og 6 når dette er nødvendig for å «fremme oppgavene til kommunen etter denne lova, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade på helsa til nokon». Sammenliknet med reglene i forvaltningsloven begrenser bestemmelsen delingsadgangen på samme måte som barnevernloven § 6-7 tredje ledd, se punkt 2.4.2.

#### **2.4.4 Helse- og omsorgstjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven**

Etter spesialisthelsetjenesteloven § 6-1 tredje ledd og helse- og omsorgstjenesteloven § 12-1 tredje ledd kan opplysninger bare gis til andre forvaltningsorganer etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og 6 når dette er nødvendig for å bidra til løsning av oppgaver etter de respektive lovene, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse. Bestemmelsene begrenser således delingsadgangen på samme måte som barnevernloven § 6-7 tredje ledd, se punkt 2.4.2.

For helsepersonell i spesialisthelsetjenesten og den kommunale helse- og omsorgssektoren gjelder også den profesjonsbaserte taushetsplikten etter helsepersonelloven, og deres delingsadgang for opplysninger som gjelder «noens personlige forhold», vil derfor følge denne loven, se punkt 2.5.3.1.

#### **2.4.5 Sosialtjenesteloven**

Etter sosialtjenesteloven § 44 tredje ledd kan opplysninger til andre forvaltningsorganer bare gis etter forvaltningsloven § 13 b nr. 5 og 6 når dette er nødvendig for å fremme kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse. Bestemmelsen begrenser delingsadgangen på samme måte som barnevernloven § 6-7 tredje ledd, se omtale i punkt 2.4.2.

#### **2.4.6 NAV-loven**

Etter NAV-loven § 7 første ledd tredje punktum gjelder forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og 6 ikke for personer som utfører tjeneste eller arbeid for Arbeids- og velferdsetaten. Etter § 7 tredje ledd kan opplysninger gis til andre forvaltningsorganer når det er «nødvendig for å fremme Arbeids- og velferdsetatens oppgaver, for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade på noens helse eller for å hindre at noen urettmessig får utbetalt offentlige midler eller unndrar midler fra innbetaling til det offentlige». Bestemmelsen medfører at personer som omfattes av loven, ikke har adgang til å til å gi opplysninger om «en persons forbindelse med organet» eller om «avgjørelser som er truffet» etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5, og heller ikke til å anmelde eller gi opplysninger om lovbrudd til påtalemyndighet eller kontrollmyndighet når det finnes ønskelig av «allmenne omsyn», slik forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 gir adgang til.

Etter NAV-loven § 7 fjerde ledd kan departementet bestemme at opplysninger kan utleveres til offentlige myndigheter i andre tilfeller enn nevnt i tredje ledd når det er «godtgjort at opplysningene er nødvendige for at disse myndighetene skal kunne løse pålagte offentlige oppgaver». Etter fjerde ledd andre punktum gjelder dette likevel ikke for opplysninger om etnisitet, politisk eller religiøs oppfatning, helseforhold, misbruk av rusmidler eller seksuelle forhold.

#### **2.4.7 Næringsberedskapsloven**

Etter næringsberedskapsloven § 16 skal «drifts- og forretningshemmeligheter» som er avgitt etter loven, kun brukes til «beredskapsformål», og organer som mottar opplysningene, skal sikre at færrest mulig får tilgang til dem. Vilkåret om «beredskapsformål» begrenser adgangen til å dele opplysninger med andre forvaltningsorganer for å ivareta andre formål. Det er dermed ikke anledning til å dele opplysninger med hjemmel i forvaltningsloven § 13 b første ledd for å ivareta annet enn beredskapsformål.

#### **2.4.8 Særlige regler for personer tilknyttet Statens jernbanetilsyn**

Flere lover inneholder særlige taushetspliktsregler for personer som utfører arbeid eller tjeneste for Statens jernbanetilsyn.

Etter taubaneloven § 11 første ledd, tivoli-loven § 11 første ledd og jernbaneundersøkelsesloven § 23 jf. § 17 første ledd gjelder i utgangspunktet taushetspliktsreglene i forvaltningsloven for personer som utfører arbeid eller tjeneste for jernbanetilsynet etter disse lovene, men forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 gjelder ikke. Bestemmelsen i nr. 6 åpner for at et organ anmelder eller gir opplysninger om lovbrudd til påtalemyndighet eller kontrollmyndighet.

Etter jernbaneundersøkelsesloven § 23 jf. § 17 andre ledd gjelder det en særlig regel for situasjonen der personer som utfører tjeneste eller arbeid for jernbanetilsynet etter loven, mottar opplysninger som er undergitt strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven. I disse tilfellene skal den strengere taushetsplikten gjelde, med mindre «tungtveiende offentlige hensyn» tilsier at opplysningene bør kunne gis videre, eller de er nødvendige for å forklare årsaken til en jernbaneulykke eller -hendelse. Bestemmelsen må forstås slik at opplysningene bare kan deles dersom disse vilkårene er oppfylt, eller på grunnlag

av eventuelle delingsregler i det taushetspliktsregelverket som gjelder for opplysningene.

Etter jernbaneloven § 11 fjerde ledd gjelder en særlig regel om taushetsplikt om innholdet i dokumenter som inneholder «meldinger, tips eller lignende om lovbrudd, og om opplysninger om slike dokumenter, når slik informasjon kan bidra til å identifisere avsenderen». Etter § 11 fjerde ledd andre punktum kan slike opplysninger bringes videre «dersom særlige grunner tilsier der». Bestemmelsen blir tolket slik at opplysningene kun kan deles når vilkåret om særlige grunner er oppfylt, og ikke etter reglene i forvaltningsloven.

Etter taubaneloven § 11 andre ledd, tivoliloven § 11 andre ledd og jernbaneundersøkelsesloven § 23 jf. § 17 tredje ledd gjelder det videre taushetsplikt for opplysninger om ulykker og hendelser som er innrapportert til jernbanetilsynet etter rapporteringsbestemmelsene i disse lovene. I alle tre lovene framgår det at taushetsplikten likevel ikke gjelder dersom «tungtveiende offentlige hensyn» tilsier at opplysningene bør kunne gis videre eller opplysningene er nødvendige for å forklare årsaken til ulykken eller hendelsen. Opplysningene kan ikke deles etter reglene i forvaltningsloven.

#### **2.4.9 Særlige regler for personer tilknyttet Statens havarikommisjon**

Det er i en rekke lover fastsatt særlige taushetspliktsbestemmelser også for personer som utfører arbeid eller tjeneste for Statens havarikommisjon.

Etter vegtrafikkloven § 48 første ledd, luftfartsloven § 12-7 første ledd, sjøloven § 480, jernbaneundersøkelsesloven § 17 første ledd og forsvarsundersøkelsesloven § 19 første ledd gjelder i utgangspunktet forvaltningslovens taushetspliktsregler for personer som utfører tjeneste eller arbeid for havarikommisjonen etter disse lovene. I de tre sistnevnte lovene er det gjort unntak for forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 om anmeldelse og deling av opplysninger om lovbrudd til påtalemyndighet eller kontrollmyndighet.

De fem nevnte bestemmelsene inneholder alle særlige regler for opplysninger som er undergitt strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven. Dersom personer i havarikommisjonen mottar slike opplysninger, skal tilsvarende strenge taushetsplikt gjelde, med mindre «tungtveiende offentlige hensyn» tilsier at opplysningene bør kunne gis videre, eller opplysningene er «nødvendige for å forklare årsaken til ulykken eller hendelsen». Se omtale av tilsvarende bestemmelser for Statens jernbanetilsyn i punkt 2.4.8.

Jernbaneundersøkelsesloven § 17 tredje ledd fastsetter taushetsplikt for opplysninger om hendelser og ulykker som er innrapportert til eller framkommet i forklaringer for havarikommisjonen etter loven. Taushetsplikten gjelder etter andre punktum likevel ikke når «tungtveiende offentlig hensyn» tilsier at opplysningene bør kunne gis videre, eller når opplysningene er nødvendige for å forklare årsaken til en jernbaneulykke eller -hendelse. En tilsvarende regel finnes i vegtrafikkloven § 48 for opplysninger som er framkommet under forklaring for havarikommisjonen etter vegtrafikkloven. Vilkårene for deling av opplysningene er her de samme som i jernbaneundersøkelsesloven. Bestemmelsene i begge lovene er tolket slik at opplysningene ikke kan deles etter reglene i forvaltningsloven.



Etter jernbaneundersøkelsesloven § 8 a andre ledd gjelder taushetsplikten for opplysninger som er innrapportert til havarikommisjonen eller jernbanetilsynet, og opplysninger som er framkommet under forklaringer for havarikommisjonen, tilsvarende for personer som utfører tjeneste eller arbeid for den som driver jernbanevirksomhet.

En liknende regel finnes i sjøloven § 477 tredje ledd første punktum, det der heter at forklaringer som er gitt til havarikommisjonen om forhold som kan være av betydning for undersøkelsen av en sjøulykke, ikke kan stilles til rådighet for andre formål enn sikkerhetsundersøkelsen. Dette gjelder etter andre punktum også for opplysninger som avslører identiteten til personer som har avgitt forklaring, og opplysninger av særlig følsom eller privat art om personer som har vært innblandet i ulykken. Disse opplysningene er ikke særskilt nevnt i sjøloven § 480, som gjelder taushetsplikten for de som utfører arbeid eller tjeneste for havarikommisjonen. Andre punktum her må likevel antakelig forstås slik at slike opplysninger ikke kan deles på grunnlag i delingsreglene i forvaltningsloven.

Endelig inneholder luftfartsloven § 12-7 tredje ledd en regel om taushetsplikt for opplysninger som nevnt i artikkel 14 i europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 996/2010 om undersøkelse og forebygging av ulykker og hendelser innen sivil luftfart. I artikkel 14 listes det opp en lang rekke opplysninger som etter forordningen ikke kan gjøres tilgjengelig eller brukes for andre formål enn sikkerhetsundersøkelser. § 12-7 tredje ledd må forstås slik at disse opplysningene ikke kan deles etter reglene i forvaltningsloven.

Etter forsvarsundersøkelsesloven § 19 første ledd gjelder i utgangspunktet taushetspliktsreglene i forvaltningsloven for personer som utfører arbeid eller tjeneste for Statens havarikommisjon, men ikke § 13 b første ledd nr. 6 om anmeldelse eller deling av opplysninger om lovbrudd til påtalemyndighet eller kontrollmyndighet.

Det følger av § 19 andre ledd at dersom personer som nevnt i første ledd mottar opplysninger som er undergitt strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, skal tilsvarende strenge taushetsplikt gjelde, med mindre opplysningene er nødvendige for å forklare årsaken til ulykken eller hendelsen. Disse opplysningene kan ikke deles etter reglene i forvaltningsloven.

Etter § 19 tredje ledd har personer nevnt i første ledd taushetsplikt om opplysninger om ulykker eller alvorlige hendelser i forsvaret som er framkommet i forklaring for havarikommisjonen. Taushetsplikten er likevel ikke til hinder for at opplysningene bringes videre når det er nødvendig for å forklare en ulykke eller hendelse, eller dersom «ingen berettiget interesse» tilsier at de holdes hemmelig. Også denne bestemmelsen er tolket slik at opplysningene ikke kan deles etter reglene i forvaltningsloven.

#### **2.4.10 Folkeregisterloven**

Etter folkeregisterloven § 10-2 kan taushetsbelagte opplysninger bare utleveres til offentlige myndigheter og virksomheter som har hjemmel i lov til å innhente opplysninger fra Folkeregisteret uten hinder av taushetsplikt. Taushetsbelagte opplysninger kan dermed ikke formidles fra Folkeregisteret til andre organer med hjemmel i forvaltningsloven. Forvaltningsorganer som ønsker taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret, må ha hjemmel for dette i annen lov.

#### **2.4.11 Områder der reglene i forvaltningsloven §§ 13 til 13 e ikke gjelder**

Enkelte andre lover som regulerer forvaltningsmessig taushetsplikt, bestemmer uttrykkelig at reglene i forvaltningsloven §§ 13 til 13 e ikke gjelder for behandling av opplysninger etter loven eller etter bestemte bestemmelser i loven. Dette er:

- skatteforvaltningsloven § 1-3
- egedomsskattelova § 29 andre ledd
- tolloven § 12-1 femte ledd
- lov om innførsle- og utførslereregulering § 2 tredje ledd
- eksportkontrollloven § 2 femte ledd
- statistikkloven § 2-4 tredje ledd (i hovedsak videreført i § 8 femte ledd i ny statistikklov, som ikke har trådt i kraft)
- legemiddeloven § 30

### **2.5 Andre former for forvaltningsrelatert taushetsplikt**

#### **2.5.1 Innledning**

Lovgivningen oppstiller taushetsplikt på en rekke andre områder enn det forvaltningsrettslige. Mange av disse gjelder helt andre forhold enn forvaltningsrelatert aktivitet, og de vil derfor ikke bli omtalt nærmere her. Dette gjelder for eksempel taushetsplikt for eiendomsmeglere, ansatte i forsikringsselskaper, bankansatte og ansatte i andre typer finansinstitusjoner. Heller ikke pressens rett til kildevern vil bli omtalt her.

Enkelte andre typer taushetsplikt blir derimot omtalt. Bakgrunnen er at disse formene for taushetsplikt kan gjelde de samme gruppene som er underlagt forvaltningsloven, eller at den aktuelle typen virksomhet har en relativt nær tilknytning til forvaltningen.

#### **2.5.2 Domstolene og politiet og påtalemyndigheten**

Etter domstolloven § 63 a første ledd har dommere «og andre som utfører tjeneste eller arbeid for et dommerkontor» en tilsvarende taushetsplikt som de som er omfattet av forvaltningsloven. Det følger av andre ledd at forvaltningsloven §§ 13 til 13 e gjelder tilsvarende. Dommere og andre domstolsansatte kan således dele taushetsbelagte opplysninger etter de samme reglene som forvaltningsansatte. § 63 a tredje ledd fastsetter enkelte begrensninger i taushetsplikten. Andre former for taushetsplikt innenfor rettsapparatet blir ikke tatt opp her, utenom det som gjelder for profesjonsbasert taushetsplikt, jf. nedenfor.

Politiet og påtalemyndighetens behandling av opplysninger reguleres primært av politiregisterloven med tilhørende forskrift, utenom når det gjelder politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål. Reglene finnes i politiregisterloven kapittel 6, og er i stor grad de samme som de som følger av forvaltningsloven §§ 13 flg., men det er også en rekke forskjeller.

Politiet har blant annet en rekke særlige hjemler etter politiregisterloven til å dele taushetsbelagte opplysninger. Etter § 30 første ledd er taushetsplikten

«ikke til hinder for at opplysninger utleveres til andre offentlige organer i deres interesse, dersom dette er nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte».

Etter § 31 første ledd gjelder det tilsvarende for deling med private i deres interesse.

Det neves ellers at politiet etter § 34 første ledd nr. 1 har adgang til å gi allmenheten opplysninger når

«dette er nødvendig for å ivareta straffeforfølgningens allmennpreventive virkning, for offentlig kontroll med myndighetsutøvelsen og for å gi saklig og nøktern informasjon om hendelser av allmenn interesse».

Det kan etter denne bestemmelsen også «gis opplysninger med det siktemål å bidra til oppklaring av lovbrudd».

Etter nr. 2 skal opplysninger som nevnt i nr. 1 likevel

«gis uten bruk av navn og andre identifiserende opplysninger, med mindre dette er nødvendig ut fra formålet, eller for å forhindre forveksling, eller opplysningene allerede er alminnelig kjent».

Siden denne taushetsplikten og adgangen til å dele opplysninger ikke er knyttet til forvaltningsloven, går departementet ikke nærmere inn på reglene i politiregisterloven her. Det er like fullt verdt å merke seg de vide hjemlene politiet har til å dele opplysninger i mottakerens interesse.

### **2.5.3 Profesjonsbasert taushetsplikt**

#### *2.5.3.1 Helsepersonell*

Enkelte yrkesgrupper er underlagt en særlig form for taushetsplikt knyttet til deres profesjon. Dette er utførlig lovfestet når det gjelder helsepersonell, som etter helsepersonelloven § 21 plikter «å hindre at andre får adgang eller kjennskap til opplysninger om folks legems- eller sykdomsforhold eller andre personlige forhold som de får vite om i egenskap av å være helsepersonell». Dette gjelder for alle som har status som «helsepersonell», og som yter «helsehjelp», se definisjonene i helsepersonelloven § 3. Loven gjelder således uavhengig av om personellet arbeider i privat eller offentlig helsetjeneste. Derimot vil taushetsplikten etter § 21 i utgangspunktet ikke gjelde for utdannet helsepersonell som arbeider i andre stillinger, for eksempel i et departement. Dersom disse får kjennskap til taushetsbelagt informasjon, vil det normalt ikke skje «i egenskap av å være helsepersonell». Dette vil likevel kunne stille seg annerledes dersom noen kontakter eller betror seg til en administrativt ansatt på bakgrunn av dennes utdanning eller bakgrunn som helsepersonell.

Forvaltningsloven vil i utgangspunktet gjelde også for forvaltningsorganer som driver helsehjelp, men det er taushetsplikten etter helsepersonelloven §§ 21 flg. som gjelder for «personlige forhold». Begrepet «personlige forhold» vil derimot være det samme her som etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

Helsepersonelloven kapittel 5 inneholder særskilte regler for når helsepersonell likevel kan gi ut slike opplysninger. § 23 nr. 1 til 3 samsvarer i all hovedsak eller fullt ut med forvaltningsloven § 13 a nr. 1 til 3, mens § 29 åpner for at opplysninger kan utgis til forskning. De øvrige reglene i kapittelet er særegne for denne loven. Det er grunn til å nevne at § 24 første ledd, der det heter at taushetsplikten etter § 21 ikke er til hinder for at opplysninger om en avdød person gis videre dersom vektige grunner taler for det, gir uttrykk for et noe videre

prinsipp. Også i andre sammenhenger vil slike opplysninger i en viss utstrekning kunne gis ut, særlig overfor den avdødes nærmeste pårørende.

Det foreligger ellers en rekke hjemler for å dele taushetsbelagte opplysninger etter helsepersonelloven. Etter 23 nr. 4 kan slike opplysninger gis videre når «tungtveiende private eller offentlige interesser gjør det rettmessig å gi opplysningene videre», og etter § 23 nr. 5 gjelder det samme når «helsepersonell gjennom sin yrkesutøvelse har grunn til å tro at dyr blir utsatt for slik mishandling eller alvorlig svikt vedrørende miljø, tilsyn og stell at det anses rettmessig å gi opplysningene videre til Mattilsynet eller politiet». Etter §§ 31 til 33 foreligger det på bestemte vilkår opplysningsplikt overfor henholdsvis politi og brannvesen, den kommunale helse- og omsorgstjenesten og barnevernet. For øvrig gir flere andre bestemmelser i loven adgang eller plikt til å dele taushetsbelagte opplysninger i mer direkte tilknytning til utøvelsen av yrket som helsepersonell eller driften av den aktuelle virksomheten.

Etter helsepersonelloven § 23 nr. 6 er taushetsplikten etter § 21 heller ikke til hinder for at opplysningene gis videre etter regler fastsatt i eller i medhold av lov når det uttrykkelig bestemt eller klart forutsatt at taushetsplikten ikke skal gjelde.

#### *2.5.3.2 Andre grupper som har taushetsplikt etter helsepersonelloven*

De som behandler helseopplysninger etter helseregisterloven, eller «som får adgang eller kjennskap til helseopplysninger fra helseregistre», har taushetsplikt etter helsepersonelloven §§ 21 flg., jf. helseregisterloven § 17. Det samme gjelder dem som behandler helseopplysninger etter pasientjournalloven, eller «som får adgang eller kjennskap til helseopplysninger fra et behandlingsrettet helseregister», jf. pasientjournalloven § 15.

For øvrig har de som utfører arbeid eller tjeneste for et familievernkontor, taushetsplikt etter helsepersonelloven §§ 21 og 23, jf. familievernkontorloven 5 første ledd

De samme problemstillingene vil således gjelde for disse gruppene som for helsepersonell, også spørsmålet om de foreslåtte nye hjemlene i forvaltningsloven § 13 b første ledd bør utformes eller forstås slik at også de som har taushetsplikt etter helsepersonelloven, skal kunne dele opplysninger i medhold av dem.

#### *2.5.3.3 Andre grupper med profesjonsbasert taushetsplikt*

Profesjonsbasert taushetsplikt gjelder ellers grupper som prester og religiøse forstandere og advokater og andre rettshjelpere. Deres taushetsplikt er i liten grad lovregulert, men det følger av straffeloven § 211 at «prester i Den norske kirke, prester eller forstandere i registrerte trossamfunn, advokater, forsvarere i straffesaker, meklingsmenn i ekteskapsaker, og disses hjelpere» kan straffes dersom de «uberettiget røper hemmeligheter som er betrodd dem eller deres foresatte i anledning av stillingen eller oppdraget». Loven sier ikke noe nærmere om hva dette omfatter.

Videre følger det av straffeprosessloven § 119 første ledd at uten samtykke fra den som har krav på hemmelighold, kan retten ikke ta imot forklaring fra «prester i Den norske kirke, prester eller forstandere i registrerte trossamfunn, advokater, forsvarere i straffesaker, meklingsmenn i ekteskapsaker, leger, psykologer, apotekere, jordmødre eller sykepleiere om noe som er betrodd dem i deres stilling». Det samme følger av tvisteloven § 22-5 første ledd jf. tredje ledd.

Etter kirkeloven § 38 første ledd første punktum gjelder forvaltningsloven for den virksomheten som drives av lovbestemte kirkelige organer, men dette er ikke foreslått videreført i den nye loven om tros- og livssynssamfunn. Det kan i alle tilfeller legges til grunn at forvaltningsloven ikke gjelder i de situasjonene prester får taushetsplikt gjennom sitt virke som prest. Forvaltningsloven vil ikke gjelde for andre trossamfunn.

Når det gjelder advokater, er heller ikke deres taushetsplikt uttrykkelig lovregulert, utover det som følger av straffeloven § 211. I advokatforskriften kapittel 12 (Reglene for god advokatskikk) heter det i punkt 2.3.2 at en advokat «skal overholde den taushetsplikt som han er pålagt gjennom lovgivningen», men dette utgjør bare en henvisning til taushetsplikt som følger av annen lov.

Departementet ser det ikke aktuelt her å innføre noen utvidet adgang til deling av informasjon som omfattes av advokaters taushetsplikt. Spørsmålet om lovfesting av denne taushetsplikten og de nærmere rammene for den vurderes i forbindelse med oppfølgingen av Advokatlovutvalgets utredning i NOU 2015: 3.

#### **2.5.4 Taushetsplikt for innsideinformasjon**

Det følger av verdipapirhandelloven § 3-4 første ledd at den som har innsideinformasjon, «må ikke gi slike opplysninger til uvedkommende». Etter andre ledd plikter den som har innsideinformasjon, også «å utvise tilbørlig aktsomhet» ved behandlingen av opplysningene, slik at de ikke kommer på avveie eller misbrukes. Verdipapirhandelloven § 3-2 definerer hva som regnes som innsideinformasjon. Slik informasjon kan etter omstendighetene også komme til personer som omfattes av forvaltningsloven. Innholdet i denne taushetsplikten vil i all hovedsak tilsvare det som gjelder etter forvaltningsloven § 13 første ledd for opplysninger om personlige forhold eller forretningsvirksomhet.

Departementet ser det ikke aktuelt å innføre noen utvidet adgang til deling av innsideinformasjon.

#### **2.5.5 Taushetsplikt til vern av allmenne interesser**

I noen tilfeller skal taushetsplikt verne generelle samfunnsinteresser eller andre mer allmenne interesser. Det følger av energiloven § 9-3 andre ledd at enhver «plikter å hindre at andre enn rettmessige brukere får adgang eller kjennskap til sensitiv informasjon om kraftforsyningen». Denne formen for taushetsplikt kan således gjelde både forvaltningsansatte og privatpersoner, og den har lite til felles med den forvaltningsrettslige taushetsplikten.

Kraftberedskapsforskriften § 6-2 første ledd sier at «[k]raftsensitiv informasjon er underlagt taushetsplikt etter § 9-3 i energiloven». Det er noe uklart om dette er ment som en ren henvisning til taushetsplikten etter energiloven, eller som en viss utvidelse av denne taushetsplikten.

En tilsvarende bestemmelse finnes i damsikkerhetsforskriften § 7-8 første ledd. Det følger av femte punktum her at enhver som omfattes av forskriften, «plikter å hindre at andre enn rettmessige brukere får adgang eller kjennskap til sensitiv informasjon om vassdragsanlegget». Etter sjettede punktum er slik informasjon «å anse som taushetsbelagt informasjon unntatt fra innsyn etter offentleglova § 13».

Dette handler som nevnt ikke om forvaltningsrettslig taushetsplikt, og det vil kunne få store konsekvenser om slik informasjon kommer på avveie, noe som

tilsier at informasjonen bare bør kunne deles med dem som har et særlig behov for det. Departementet ser det derfor ikke aktuelt med noen utvidet adgang til å dele denne typen taushetsbelagt informasjon på grunnlag av forvaltningsloven.

Det finnes også enkelte eksempler på slik taushetsplikt i EØS-relatert regelverk, se artikkel 45 i forordning (EF) nr. 1272/2008 om klassifisering, merking og emballering av stoffer og stoffblandinger (CLP-forordningen), hvor det bl.a. er understreket at informasjonen ikke kan brukes til andre formål. Dette regelverket er gjennomført i norsk rett gjennom forskrift 16. juni 2012 nr. 622 om klassifisering, merking og emballering av stoffer og stoffblandinger (CLP-forskriften).

Departementet ser det ikke aktuelt med noen utvidet adgang til deling av slik informasjon.

Et annet eksempel er erklæringen som Norge har undertegnet om sikkerhetsaspektene ved informasjonssystemene til European Chemicals Agency (ECHA). Erklæringen inneholder klare begrensninger i hvilke myndigheter som kan få denne informasjonen, og for hvilke formål de kan få den. Begrensningene som følger av erklæringen, er ikke gjennomført i norsk rett, men informasjonssystemene gjelder enkelte rettsakter som er gjennomført. Det er således ikke opplagt at det foreligger noen direkte rettslig forpliktelse for Norge om taushetsplikt her, men omstendighetene tilsier at man uansett bør være varsom med deling av disse opplysningene.

### **2.5.6 Sikkerhetsgradert informasjon**

Etter sikkerhetsloven § 5-3 første ledd skal informasjon sikkerhetsgraderes dersom det kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser om den blir kjent. Sikkerhetsgradene som kan brukes, er begrenset, konfidensielt, hemmelig og strengt hemmelig. Det følger av § 5-4 første ledd at sikkerhetsgradert informasjon bare kan gis til personer som har tjenstlig behov for det, og som er autoriserte for slik tilgang. Videre følger det av andre ledd at alle som får tilgang til sikkerhetsgradert informasjon som ledd i arbeidet eller tjenesten for en virksomhet som er omfattet av loven, har taushetsplikt om innholdet.

Taushetsplikten etter sikkerhetsloven skiller seg således sterkt fra taushetsplikten etter forvaltningsloven, og det er reglene i sikkerhetsloven og den tilhørende virksomhetssikkerhetsforskriften som uttømmende regulerer hvem som kan få tilgang til sikkerhetsgradert informasjon, og hvordan dette kan skje. Denne taushetsplikten faller således helt utenfor forvaltningslovens regler.

Departementet ser det ikke aktuelt at sikkerhetsgradert informasjon skal kunne deles på grunnlag av reglene i forvaltningsloven eller på noe vis være omfattet av taushetspliktreglene i forvaltningsloven. Tilgangen til slik informasjon bør fremdeles være uttømmende regulert i sikkerhetsloven. Dette har vært en fast og sikker oppfatning i alle år, og departementet er ikke kjent med at noen har stilt spørsmål ved denne ordningen eller gitt uttrykk for at slik informasjon er omfattet av forvaltningsloven. På denne bakgrunnen ser departementet heller ikke noe behov for å lovfeste i sikkerhetsloven eller forvaltningsloven at sikkerhetsgradert informasjon faller utenfor delingsadgangen etter forvaltningsloven § 13 b første ledd.

## 2.6 Brudd på taushetsplikt

Brudd på lovbestemt taushetsplikt er straffbart også for andre enn gruppene som er underlagt profesjonsbasert taushetsplikt, jf. punkt 2.5.3.3 ovenfor. Det følger av straffeloven § 209 første ledd at

«Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som krenker taushetsplikt som han eller hun har i henhold til lovbestemmelse eller forskrift, eller utnytter en opplysning han eller hun har taushetsplikt om med forsett om å skaffe seg eller andre en uberettiget vinning.»

Denne formuleringen ble endret ved lov 19. juni 2020 nr. 81, som trådte i kraft 1. juli 2020, og den er nå langt på vei formulert på samme måte som straffeloven 1902 § 121 første ledd. Tidligere het det i § 209 første ledd at «den som røper opplysning som han har taushetsplikt om i henhold til lovbestemmelse eller forskrift, eller utnytter en slik opplysning med forsett om å skaffe seg eller andre en uberettiget vinning», kunne straffes. Endringen fra «røper opplysning» til «krenker taushetsplikt» tydeliggjør at det kan foreligge et straffbart brudd på taushetsplikten også i andre tilfeller enn der man direkte røper taushetsbelagte opplysninger. For eksempel vil straffansvaret kunne ramme tilfeller der man lar slike opplysninger ligge tilgjengelig for andre, som kollegaer som ikke har behov for opplysningene i arbeidet sitt, familie eller gjester hjemme.

Dette straffansvaret gjelder således i utgangspunktet for all lovfestet taushetsplikt. Når taushetsplikten har bakgrunn i tjeneste eller arbeid for et statlig eller kommunalt organ, følger det av § 209 andre ledd at det samme gjelder ved brudd på taushetsplikt som følger av en gyldig instruks for tjenesten eller arbeidet, mens det følger av tredje ledd at straffansvaret også gjelder ved brudd på taushetsplikten etter at tjenesten eller arbeidet er avsluttet.

Departementet finner det viktig å understreke at straffansvaret ikke vil ramme alle former for uberettiget utlevering av taushetsbelagte opplysninger eller andre tilfeller der noen «krenker» sin taushetsplikt. Etter straffeloven § 21 er det bare forsettlige lovbrudd som rammes av straff, om ikke noe annet er bestemt. Det følger av § 22 hva som regnes som forsett. Når det gjelder brudd på taushetsplikt, følger det av straffeloven § 209 fjerde ledd at også grov uaktsom overtredelse straffes. Dette innebærer at en utilsiktet publisering av taushetsbelagte opplysninger, typisk fordi man antar at det ikke foreligger taushetsplikt, bare vil være straffbar dersom det foreligger grov uaktsomhet. Har man gjort en forsvarlig vurdering av spørsmålet om taushetsplikt, vil det altså ikke medføre straffansvar om andre senere skulle komme til at de aktuelle opplysningene likevel var omfattet av taushetsplikt. Tilsvarende skyldkrav vil gjelde ved andre krenkinger av taushetsplikten. Det kan for eksempel stille seg annerledes om et dokument med taushetsbelagte opplysninger oppbevares i et skap eller lignende som andre skaffer seg uberettiget tilgang til, enn om et slikt dokument ligger fritt tilgjengelig på et bord eller lignende.

Etter § 209 femte ledd er medvirkning til brudd på taushetsplikt ikke straffbart. Dette innebærer at personer som selv ikke publiserer taushetsbelagte opplysninger, men som for eksempel oppfordrer til å publisere slike opplysninger, eller feilaktig oppgir at bestemte opplysninger ikke omfattes av taushetsplikt, ikke kan straffes etter § 209. Et eventuelt straffansvar for slike handlinger må følge av andre straffebud.

Etter straffeloven § 210 kan grove brudd på taushetsplikt straffes strengere. Strafferammen er da tre års fengsel.

Mange lover har egne strafferegler som avviker fra reglene i straffeloven. Brudd på taushetsplikt som følger av en særlov, kan således være underlagt andre regler. Det kan også være fastsatt andre reaksjoner for lovbrudd. Se her for eksempel helsepersonelloven kapittel 11, der § 67 regulerer straff for brudd for loven, mens andre bestemmelser fastsetter reaksjoner som advarsel og tilbakekall eller begrensning av autorisasjon.

## **2.7 Forretningsrelaterte opplysninger – direktivet om vern av forretningshemmeligheter**

Direktiv (EU) 2016/943 om beskyttelse av fortrolig knowhow og fortrolige forretningsopplysninger (forretningshemmeligheter) mot ulovlig ervervelse, bruk og videreformidling (forretningshemmelighetsdirektivet) ble vedtatt 8. juni 2016. Det er ansett EØS-relevant og foreslått innlemmet gjennom forslaget til ny lov om forretningshemmeligheter, jf. Prop. 5 LS (2019-2020).

Det følger av artikkel 1 nr. 2 bokstav b i direktivet at det ikke berører anvendelsen av nasjonale regler som krever at innehavere av forretningshemmeligheter formidler disse til offentlige myndigheter, slik at disse kan ivareta sine oppgaver. Det følger videre av artikkel 1 nr. 2 bokstav c at direktivet ikke berører anvendelsen av nasjonale regler som krever eller tillater at offentlige myndigheter videreformidler forretningshemmeligheter som de har mottatt fra private, for å ivareta offentlige interesser. Forretningshemmelighetsdirektivet er derfor ikke til hinder for deling av forretningshemmeligheter mellom forvaltningsorganer, så lenge delingen skjer i henhold til nasjonale regler og ivaretar relevante offentlige interesser.

Ut fra dette legger departementet til grunn at direktivet heller ikke er til hinder for at opplysninger som er omfattet av taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2, kan deles etter forslaget til de nye forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 og 8.

På den andre siden kan det tenkes at dette direktivet kan legge enkelte føringer for den praktiske gjennomføringen av slik deling etter nr. 7. Spørsmålet om hvordan delingen skal skje i praksis blir ikke foreslått nærmere regulert i dette høringsnotatet, men det er grunn til å merke seg at direktivet kan stille krav til deling av opplysninger om forretningshemmeligheter. Blant annet vil en delingsform som åpner for en svært omfattende spredning av opplysninger om forretningshemmeligheter, uten at det finnes mekanismer som sikrer at hver deling er egnet til å ivareta lovbeskyttede offentlige interesser, kunne være problematisk ut fra direktivet.

## **2.8 Personvernregelverket**

### **2.8.1 Innledning**

Forvaltningsorganers adgang til deling av taushetsbelagte personopplysninger begrenses av retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Delingsadgangen begrenses videre av reglene om behandling av personopplysninger i personvernforordningen (Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med



behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF). Forordningen gjelder som norsk lov etter personopplysningsloven § 1.

Disse begrensningene vil i all hovedsak gjelde opplysninger om noens «personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, men det samme vil gjelde dersom personopplysninger omfattes av § 13 første ledd nr. 2 om taushetsbelagte drifts- og forretningsforhold.

### **2.8.2 Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8**

Utlevering av personopplysninger vil kunne utgjøre et inngrep i retten til privatliv etter Grunnloven § 102 første ledd første punktum og EMK artikkel 8 nr. 1. Når det gjelder offentlige myndigheters behandling av personopplysninger, har EMD lagt til grunn en lav terskel for hva som er et inngrep. Offentlige myndigheters lagring av personopplysninger som knytter seg til privatlivet i bestemmelsens forstand, utgjør et inngrep i retten etter EMK artikkel 8 nr. 1, se *Amann mot Sveits* 16.2.2000 avsnitt 65 og *S. og Marper mot Storbritannia* 4.12.2008 avsnitt 67. Det er uten betydning her om personopplysningene er av sensitiv karakter, eller hvorvidt behandlingen medfører ulemper for den registrerte, jf. *Amann mot Sveits* avsnitt 70. Begrepet «privatliv» skal etter EMDs praksis tolkes vidt, se *S. og Marper mot Storbritannia* avsnitt 66 til 67 med videre henvisninger.

På denne bakgrunn legger departementet til grunn at utlevering av personopplysninger fra et forvaltningsorgan i de aller fleste tilfeller må oppfylle kravene i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nr. 2. Slik utlevering av personopplysninger må følgelig ha tilstrekkelig hjemmel, forfølge et legitimt formål og være forholdsmessig, jf. EMK artikkel 8 nr. 2 og Rt. 2014 side 1105 avsnitt 28. Det er ikke holdepunkter for at Grunnloven § 102 første ledd første punktum stiller strengere krav enn EMK artikkel 8 i denne sammenheng, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.4 side 34. Se ellers Rt. 2014 side 1105 avsnitt 28 og Rt. 2015 side 93 avsnitt 60 om kravene etter Grunnloven.

Når det gjelder hjemmelskravet, vises det til redegjørelsen i Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.4 side 34–35 med videre henvisninger. Det følger av EMDs praksis at det er et krav at rettsgrunnlaget skal være tilgjengelig og forutberegnelig, blant annet at det er formulert med tilstrekkelig presisjon, og at det sikrer et vern mot misbruk og vilkårlighet, se *L.H. mot Latvia* 29.4.2014 avsnitt 47. Grunnlaget må derfor sørge for tilstrekkelig klare rammer for myndighetenes skjønnsutøvelse. Hvorvidt rettsgrunnlaget tilfredsstillende disse kravene, vil bero på en konkret vurdering av blant annet hvor inngripende den aktuelle behandlingen av personopplysninger er.

Kravet om legitimt formål etter EMK artikkel 8 nr. 2 innebærer at inngrepet må være nødvendig 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».

Kravet om at inngrepet må være «nødvendig i et demokratisk samfunn» er i EMDs praksis tolket slik at det må foreligge «a pressing social need», og at det må være forholdsmessighet mellom det legitime formålet og inngrepet, jf. blant annet *Kopp mot Sveits* 25.3.1998 avsnitt 78. I likhet med vurderingen av hjemmelskravet og kravet om legitimt formål knytter proporsjonalitetskravet seg til en konkret vurdering av det enkelte inngrepet, og i utgangspunktet ikke til lovbestemmelsen

som sådan. Vurderingen av proporsjonalitet etter EMK artikkel 8 nr. 2 må dermed, når det gjelder generelle bestemmelser om informasjonsdeling, i første rekke dreie seg om hvordan proporsjonalitet skal sikres i det enkelte tilfelle.

### **2.8.3 Personvernforordningens krav om behandlingsgrunnlag og supplerende rettsgrunnlag**

Som nevnt ovenfor gjelder personvernforordningen som norsk lov, jf. personopplysningsloven § 1. Etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 er behandling av personopplysninger bare lovlig når behandlingen kan forankres i et av behandlingsgrunnlagene angitt i bokstav a til f. Bokstav c åpner for behandling som er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse, og bokstav e åpner for behandling for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet.

Disse behandlingsgrunnlagene kan ikke anvendes alene; det er nødvendig med et supplerende rettsgrunnlag. Etter forordningen artikkel 6 nr. 3 skal «[g]runnlaget for behandlingen» nevnt i nr. 1 bokstav c og e «fastsettes» i unionsretten eller nasjonal rett.

Det er noe uklart hvilke krav forordningen stiller til det supplerende rettsgrunnlaget. I Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.3.2 side 32 og 33 legges det til grunn at forordningens ordlyd ikke tilsier at det gjelder særlig strenge krav til hvor spesifikt et rettslig grunnlag bør være, men at forordningen på dette punktet også må tolkes og anvendes i tråd med de menneskerettslige kravene til rettsgrunnlag for inngrep i retten til privatliv. Det kan derfor etter omstendighetene kreves et mer spesifikt grunnlag enn det som kan synes å være minimumskravene etter forordningens ordlyd.

### **2.8.4 Forordningens regler om særlige kategorier av personopplysninger og personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser**

Personvernforordningen artikkel 9 oppstiller ytterligere krav ved behandling av enkelte kategorier av personopplysninger som regnes som særlig sensitive, såkalte «særlige kategorier av personopplysninger». Dette gjelder blant annet personopplysninger om helse, etnisitet, politisk oppfatning og religion. Etter artikkel 9 nr. 1 er behandling av slike personopplysninger som utgangspunkt forbudt. Artikkel 9 nr. 2 bokstav a til j oppstiller nærmere avgrensede unntak fra forbudet.

Forordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g åpner for behandling som er nødvendig av hensyn til «viktige allmenne interesser». Behandlingen må her skje på «grunnlag av» unionsretten eller nasjonal rett, som skal «stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser». Personopplysningsloven § 7 første ledd åpner for behandling etter bokstav g, men bare etter tillatelse fra Datatilsynet. Andre grunnlag for behandling etter artikkel 9 nr. 2 bokstav g må følge av annen lovgivning.

Det er usikkert hvor klare eller spesifikke slike nasjonale grunnlag for behandling av særlige kategorier av personopplysninger må være. I Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 7.1.3 side 40 gis det uttrykk for at det, på tilsvarende måte som for kravet til supplerende rettsgrunnlag etter forordningen artikkel 6 nr. 3, må foretas en konkret

vurdering av om en bestemmelse gir tilstrekkelig grunnlag for en gitt behandling av personopplysninger. Det bør også tas i betraktning at forordningen artikkel 9 nr. 1 skal sikre særlige kategorier av personopplysninger et særskilt vern.

Videre er det uklart hva som ligger i kravet om egnede og særlige tiltak etter blant annet forordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g. I Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 7.1.3 side 41 uttaler departementet følgende:

«Etter departementets syn er det mest nærliggende å ta utgangspunkt i at tiltakene eller garantiene skal ha som sitt primære formål å sørge for at behandlingen skjer i tråd med de grunnleggende prinsippene for behandling av personopplysninger, tatt i betraktning opplysningenes sensitivitet, behandlingens formål, risikoen ved behandlingen mv. Hva garantiene eller tiltakene kan og må gå ut på, vil kunne variere betydelig. Departementet legger til grunn at én mulig form for tiltak er spesifiserende regler om behandlingen, for eksempel om hvilke personopplysninger som kan samles inn for et gitt formål, hvor opplysningene skal hentes fra, hvordan de skal lagres, nøyaktig hvor lenge de kan lagres, hvem personopplysningene kan utleveres til mv. Der det ikke er mulig å gi detaljerte regler om slike forhold, for eksempel fordi reglene skal omfatte mange ulike kategorier av behandlingsansvarlige og behandlinger, blir det nødvendig å fastsette mer generelle regler. Et eksempel på et slikt tiltak er et krav om at personopplysninger skal pseudonymiseres så langt formålet med behandlingen kan nås på den måten. Slike regler vil gjerne stille større krav til den behandlingsansvarliges egne vurderinger.

Jo bredere nedslagsfelt reglene har, jo vanskeligere vil det være å utforme spesifikke tiltak eller garantier. Som nevnt over kan forordningen neppe anses å være til hinder for at det i nasjonal rett åpnes for behandling av særlige kategorier av personopplysninger gjennom generelle bestemmelser, det vil si bestemmelser med omtrent samme anvendelsesområde som artikkel 9 nr. 2 bokstav b, g, h, i og j. I slike tilfeller kan det være et alternativ å fastsette mekanismer eller prosedyrer som den behandlingsansvarlige skal følge for å sikre etterlevelse av regelverket. Forhåndsgodkjenning fra tilsynsmyndigheten er et eksempel på en slik mekanisme, og et annet eksempel er at den enkelte behandlingen skal vurderes av personvernombud før behandlingen begynner.»

Personvernforordningen artikkel 10 regulerer behandling av personopplysninger om «straffedommer og lovovertrедelser eller tilknyttede sikkerhetstiltak». Etter bestemmelsens første punktum oppstilles det ingen særlige krav for behandling av slike personopplysninger når behandlingen skjer «under en offentlig myndighets kontroll». Adgangen til behandling beror i slike tilfeller kun på artikkel 6. Dersom behandlingen ikke skjer under en offentlig myndighets kontroll, må behandlingen derimot være «tillatt i henhold til unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som sikrer nødvendige garantier for de registrertes rettigheter og friheter».

Når en offentlig myndighet utleverer slike personopplysninger til andre enn offentlige myndigheter, vil det for den offentlige myndighetens vedkommende trolig være avgjørende at utleveringen skjer under en offentlig myndighets kontroll. For mottakerens del må både innhenting og den videre bruken ha et rettsgrunnlag som oppfyller kravene i artikkel 10.

### **2.8.5 Forordningens formålsbegrensning og krav om særskilt grunnlag for viderebehandling**

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».

Med viderebehandling menes behandling av personopplysninger for nye formål, det vil si andre formål enn innsamlingsformålet. Viderebehandlingen kan være forenlig eller uforenlig med innsamlingsformålet. Artikkel 6 nr. 4 angir følgende ikke-uttømmende liste med momenter som skal vektlegges i vurderingen av om viderebehandlingen er forenlig med innsamlingsformålet:

- «a) enhver forbindelse mellom formålene som personopplysningene er blitt samlet inn for, og formålene med den tiltenkte viderebehandlingen,
- b) i hvilken sammenheng personopplysningene er blitt samlet inn, særlig med hensyn til forholdet mellom de registrerte og den behandlingsansvarlige,
- c) personopplysningenes art, især om særlige kategorier av personopplysninger behandles, i henhold til artikkel 9, eller om personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser behandles, i henhold til artikkel 10,
- d) de mulige konsekvensene av den tiltenkte viderebehandlingen for de registrerte,
- e) om det foreligger nødvendige garantier, som kan omfatte kryptering eller pseudonymisering»

Hvis viderebehandlingen består i utlevering fra en behandlingsansvarlig til en annen, skjer det en viderebehandling hos begge parter. Den som utleverer, viderebehandler i form av utlevering. Den som innhenter, viderebehandler i form av innhenting og eventuell videre bruk.

Etter fortalepunkt 50 i forordningen krever ikke forenlig viderebehandling «et annet rettslig grunnlag enn det som ligger til grunn for innsamlingen av personopplysninger». Slik viderebehandling kan altså skje uten et særskilt viderebehandlingsgrunnlag.

En viderebehandling som er uforenlig med innsamlingsformålet, er i utgangspunktet forbudt, jf. forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b. Forbudet gjelder uavhengig av hvem som foretar viderebehandlingen.

Dersom viderebehandling som er uforenlig med innsamlingsformålet, skal være lovlig, må den enten ha et særskilt rettsgrunnlag i nasjonal rett eller være basert på samtykke fra den registrerte, jf. forordningen artikkel 6 nr. 4. I Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.6 side 37 er det lagt til grunn at et slikt særskilt rettsgrunnlag må knytte seg til selve viderebehandlingen:

«Dersom det nye formålet ikke er forenlig med innsamlingsformålet, må viderebehandlingen ha grunnlag i lov eller samtykke. At viderebehandlingen må ha grunnlag i lov eller samtykke, innebærer at lovgrunnlaget eller samtykket må knytte seg til selve viderebehandlingen for uforenlige formål. Det er med andre ord ikke tilstrekkelig med et alminnelig behandlingsgrunnlag og et eventuelt supplerende rettslig grunnlag i den forbindelse; det kreves i tillegg et grunnlag for viderebehandlingen. Konsekvensen av at det ikke finnes et grunnlag for viderebehandlingen, er at opplysningene må samles inn på nytt dersom de skal behandles for det nye formålet.»

Rettsgrunnlag som skal åpne for viderebehandling for uforenlige formål, må etter artikkel 6 nr. 4 utgjøre «et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1». Dette omfatter blant annet «andre viktige mål av generell allmenn interesse», jf. artikkel 23 nr. 1 bokstav e.

Personopplysningsloven § 12 a første ledd gir et slikt grunnlag for utlevering av personopplysninger mellom offentlige myndigheter i forbindelse med bekjempelse

av arbeidslivskriminalitet, men etter andre ledd gir ikke første ledd adgang til utlevering av opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt.

Reglene om behandlingsgrunnlag i artikkel 6 nr. 1 og 3 og viderebehandling i nr. 4 og om særlige kategorier av personopplysninger i artikkel 9 gjelder side om side. En uforenlig viderebehandling av særlige kategorier av personopplysninger, for eksempel helseopplysninger, vil kreve at det foreligger et grunnlag etter alle tre bestemmelsene, men én og samme lovbestemmelse vil kunne oppfylle kravene til slikt grunnlag.

## **2.9 Behovet for lovendring**

### **2.9.1 Generelt om delingsbehov og adgangen til deling etter gjeldende rett**

Mange opplysninger er ikke egnet for offentlig spredning eller for å bli formidlet til større grupper personer. Bakgrunnen for dette er typisk at opplysningene er av sensitiv karakter, slik at spredning av dem vil skade andre sentrale hensyn og interesser. Departementet viser her til det som er sagt om gjeldende rett ovenfor.

I mange tilfeller er det likevel behov for å kunne dele opplysninger som i utgangspunktet er omfattet av taushetsplikt.

Innenfor forvaltningen vil offentlige organer ha behov for å kunne samarbeide på tvers av sektorer for å løse oppgaver. En rekke sakstyper og problemstillinger involverer ulike deler av forvaltningen, og det kan være avgjørende for at samarbeidet skal fungere at alle involverte instanser har tilstrekkelig tilgang til informasjon. Dette er aktuelt både i forbindelse med konkrete saker og når det gjelder mer langvarige prosjekter. Se nærmere om dette i punkt 2.9.3 til 2.9.5 nedenfor.

De eksisterende hjemlene i forvaltningsloven § 13 b første ledd vil ofte åpne for deling av taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer. Mange aktører gir imidlertid uttrykk for at de opplever at taushetsplikten oppfattes slik at den står i veien for informasjonsdeling også i mange tilfeller der dagens regler åpner for slik deling. Ofte skyldes nok dette at mange tolker reglene om taushetsplikt strengere og mer absolutt enn det er grunnlag for. Mange kjenner trolig heller ikke godt nok til adgangen til å dele taushetsbelagte opplysninger med andre, noe som henger sammen med at reglene kan være vanskelige, og det i noen tilfeller lett kan misforstås hva de åpner for. Det er for eksempel ikke alltid opplagt hva som ligger i begreper som «etaten», «en persons forbindelse med organet», «allmenne omsyn» og andre uttrykk som er brukt i forvaltningsloven § 13 b første ledd.

Det er nok også en relativt utbredt oppfatning at taushetsplikten er ment å være nærmest absolutt, og at det derfor skal svært mye til for å kunne dele taushetsbelagte opplysninger. Dette vil lett påvirke forståelsen av reglene på området.

Det generelle straffansvaret etter straffeloven § 209 for brudd på taushetsplikten medvirker trolig også til å gjøre mange skeptiske til å dele taushetsbelagte opplysninger, særlig når de ikke føler seg sikre på at det foreligger en tilstrekkelig hjemmel for deling.

Departementet mener ut fra dette at det er behov for en utvidet adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger.

## **2.9.2 Hva ligger bak begrensningene i delingsadgangen?**

I en del tilfeller er det nok på det rene at de gjeldende reglene bare gir en begrenset anledning til å kunne dele taushetsbelagte opplysninger, mens en større mulighet til deling ville kunne medvirke til å løse oppgaver på en enklere og bedre måte. Ofte er det heller ikke klart hvilken delingsadgang som foreligger, for eksempel fordi den aktuelle problemstillingen er ny, eller den ikke har vært belyst tidligere. Spørsmålet er da hva som ligger bak begrensningene i delingsadgangen. I noen tilfeller kan hensynet til den opplysningene gjelder, eller til håndteringen av den aktuelle sakstypen, tilsa at det bør være en sterkt begrenset mulighet til å dele opplysningene. Hensynene som tilsier en mest mulig tjenlig oppgaveløsning, vil ikke alltid være avgjørende. Dette kan for eksempel gjelde opplysninger som er svært sensitive, eller tilfeller der spredning til utenforstående vil kunne få spesielt alvorlige konsekvenser.

I andre tilfeller ligger det derimot kanskje ingen slik nærmere vurdering bak restriksjonene. De begrensede delingsmulighetene har da gjerne bakgrunn i den tradisjonelle holdningen til deling av slike opplysninger, som tilsier at man skal være restriktiv. Her er det nok også forskjeller mellom ulike etater. Spørsmålet er da om det i større grad bør åpnes for deling av taushetsbelagte opplysninger.

## **2.9.3 Formalisert samarbeid – a-krimsentrene**

De seneste årene er det opprettet flere formaliserte samarbeid der ulike offentlige myndigheter samarbeider tett for å løse oppgavene sine. Målet med et slikt samarbeid er gjerne at offentlige myndigheter skal benytte opplysningene de til sammen innehar, og deres samlede kompetanse, på en bedre måte enn når de bare arbeider hver for seg.

Et område der et slikt samarbeid har blitt særlig utviklet, er innenfor kampen mot arbeidslivsrelatert kriminalitet. En rekke offentlige etater har gått sammen for å styrke den felles innsatsen mot slik kriminalitet og etablert tverretatlige og samlokaliserte a-krimsentre med medarbeidere fra Arbeidstilsynet, NAV, politiet, Skatteetaten, kemneren og i noen tilfeller også Tolletaten. Det er etablert en felles styringsmodell for disse sentrene, og her er det fastsatt krav til ressursinnsats, en minimum kjernebemanning for operativ gruppe med fokus på forebygging og kontroll og en minimumsgrad av samlokalisering. Dette samarbeidet er dermed ganske unikt innenfor forvaltningen.

For at et slikt tett og viktig samarbeid skal fungere som forutsatt, er det avgjørende at de aktuelle etatene kan dele mye informasjon, også informasjon som er omfattet av taushetsplikt. Det har derfor skapt enkelte problemer i praksis at de ulike etatene som inngår i a-krimssamarbeidet, til dels er underlagt ulike regler for deling av taushetsbelagte opplysninger. Det nevnes at når det gjelder opplysninger som ikke er taushetsbelagte, følger det av personopplysningsloven § 12 a at offentlige myndigheter generelt kan dele slike personopplysninger for å bekjempe arbeidslivskriminalitet, og det vil normalt ikke være noe til hinder for deling av andre typer opplysninger.)

Det har vært gjennomført enkelte lov- og forskriftsendringer for å ivareta dette samarbeidet, men dette gjelder ikke alle etater som inngår der. En større adgang til informasjonsdeling vil således kunne styrke og forenkle det viktige samarbeidet som skjer i tilknytning til a-krimssentrene.

#### **2.9.4 Forebyggingsområdet**

Et annet område hvor det foreligger et sterkt behov for informasjonsdeling, er innenfor forebyggingsfeltet. Det er svært viktig å fange opp ungdom og andre grupper som typisk kan være i faresonen for å utvikle rusmisbruk, bli innblandet i kriminell virksomhet eller å utvikle eller slutte seg til ekstreme miljøer eller ideer. Behovet for et slikt samarbeid kan oppstå i konkrete situasjoner, men det er også etablert varige prosjekter som arbeider med slik forebygging av kriminalitet, rusmisbruk og annen uønsket aktivitet.

Slike forebyggingsprosjekter vil typisk involvere både kommunale etater, som barnevernet, grunnskolen og primærhelsetjenesten, og statlige tjenester som politiet, NAV og spesialisthelsetjenesten. I mange tilfeller vil også den fylkeskommunale videregående opplæringen og andre etater kunne bli involvert. Det vil her være avgjørende for samarbeidet at etatene kan dele opplysninger som gjelder de aktuelle personene, og det vil da kunne være snakk om mange taushetsbelagte opplysninger som det er nødvendig å kunne dele mellom de involverte etatene.

#### **2.9.5 Koordineringsgrupper ved ungdomsstraff og ungdomsoppfølging**

Det er i dag en fast praksis for at det opprettes egne koordineringsgrupper når ungdom blir dømt til ungdomsstraff eller ilagt ungdomsoppfølging. Koordineringsgruppene består av faste medlemmer, men sammensetningen varierer med hvordan tjenestetilbudet er organisert i den enkelte kommune. Enkelte aktører er imidlertid alltid med, nemlig konfliktrådet, politiet, påtalemyndigheten, friomsorgen og barnevernet. Koordineringsgruppenes oppgave er å vurdere ungdommens egnethet for å gjennomføre en ungdomsreaksjon, og kartlegge hans eller hennes behov for tiltak og oppfølging. Dette innebærer at det er behov for å diskutere taushetsbelagt informasjon i koordineringsgruppen. I dag er informasjonsdelingen basert på samtykke fra ungdommen og eventuelt også vergen. På et slikt område kan det tenkes å oppstå behov for en lovfestet adgang til å dele taushetsbelagt informasjon.

Ordningen med koordineringsgrupper er foreløpig ikke lovfestet. Ved en eventuell lovfesting vil det i enda større grad være behov for å ha også en lovfestet adgang til å dele taushetsbelagt informasjon.

#### **2.9.6 Behov for å kunne dele informasjon på andre områder – ungdom med sammensatte behov**

Mange barn og ungdommer har sammensatte behov, og det kan da være nødvendig at flere offentlige tjenester er involvert. Det finnes flere prosjekter for oppfølging av ungdom (og andre) med sammensatte behov, der det er behov for å kunne dele informasjon mellom organer. For eksempel gjelder dette oppfølging av vanskeligstilt ungdom, barn og unge som kommer dårlig ut i utdanningssystemet, og personer med plager knyttet både til rus og sykdom. Noen av disse ordningene er regulerte gjennom lov, forskrift eller på andre måter, mens andre oppstår som følge av samordning av tjenester, oppfølging av konkrete saker osv. Behovet for deling av taushetsbelagte opplysninger kan være like sterkt her som i tilfellene omtalt ovenfor, selv om man på dette området i mange tilfeller også vil kunne basere seg på samtykke.

Et eksempel på et slikt sammensatt behov er et barn som nærmer seg slutten på ungdomsskolen, men som sliter med å fullføre skolen på grunn av helserelevante problemer, vanskelige forhold i hjemmet og rusmisbruk. I en slik sak kan både kommunen som skoleeier, den kommunale helsetjenesten, den statlig kontrollerte spesialisthelsetjenesten, barnevernet, politiet og den fylkeskommunale videregående opplæringen bli involvert, kanskje også andre tjenester. I en slik situasjon vil det kunne være avgjørende for å kunne yte forsvarlige tjenester at man kan dele taushetsbelagte opplysninger om barnet.

### **3 Departementets vurdering – adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer**

#### **3.1 Innledning**

Som nevnt ovenfor tilsier mye at det foreligger et behov for en større adgang til deling av taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer enn det som følger av gjeldende rett. Departementet er derfor enig med Forvaltningslovutvalget i at det bør fastsettes en videre hjemmel for slik deling, og at det i større grad bør åpnes for å dele taushetsbelagte opplysninger med andre forvaltningsorganer for å løse mottakerorganets oppgaver. Det foreslås derfor her å delvis følge opp utvalgets forslag til § 36 andre ledd bokstav c.

Som det framgår av drøftelsen nedenfor, er derimot personvernregelverket trolig til hinder for en så vid og generelt formulert bestemmelse som forslaget fra Forvaltningslovutvalget. Det er for noen tilfeller derfor nødvendig med en nærmere regulering av når og hvordan taushetsbelagte opplysninger kan deles.

For å ivareta de kravene som følger av personvernforordningen, foreslår departementet at det for deling av taushetsbelagte personopplysninger som er *uforenlig* med formålet opplysningene opprinnelig ble samlet inn for, jf. forordningen artikkel 6 nr. 4, skal gjelde en plikt til å informere om delingen overfor den opplysningene gjelder. Hvis delingen skjer for *samme formål* som opplysningene opprinnelig ble samlet inn for, eller er *forenlig* med det opprinnelige innsamlingsformålet, vil det ikke gjelde en slik informasjonsplikt.

Innføringen av et slikt skille basert på forordningens distinksjon mellom viderebehandling som er forenlig og uforenlig med innsamlingsformålet, kan innebære at regelen ikke vil bli så enkel å praktisere som det Forvaltningslovutvalget har lagt til grunn. Dette er en sentral del av bakgrunnen for at departementet her også foreslår å innføre en forskriftshjemmel som gir mulighet til å gi forskrift med mer spesifikke regler om deling av taushetsbelagte opplysninger innenfor bestemte områder og annen behandling av opplysninger i forbindelse med delingen. Dersom deling av taushetsbelagte personopplysninger skjer på grunnlag av en spesifikk hjemmel som skal ivareta visse bestemte formål, vil det neppe være behov for noen informasjonsplikt overfor den opplysningene gjelder. Delingen vil også kunne gjøres enkle og mer effektiv når man vet hvilke konkrete formål og oppgaver som skal ivaretas.

På områder der det foreligger et konkret behov for en utvidet adgang til deling for å ivareta nærmere avgrensede formål, bør det derfor fastsettes spesifikke delingshjemler som åpner for dette.



### **3.2 Plasseringen og avgrensningen av en ny bestemmelse om deling av taushetsbelagte opplysninger**

Det følger av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 at et organ generelt kan gi andre forvaltningsorganer opplysninger som det er «nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag». Denne delen av Forvaltningslovutvalgets forslag er således allerede ivaretatt i gjeldende lov, og det er ikke behov for å gjenta i den nye bestemmelsen at opplysninger kan deles for å løse oppgaver som er lagt til avgiverorganet. Departementet går derfor inn for å begrense den nye bestemmelsen til å omfatte opplysninger som skal deles for å løse oppgaver som er lagt til mottakerorganet.

Det kunne da være naturlig at den nye bestemmelsen samsvarer med gjeldende nr. 5 når det gjelder grunnlaget for oppgavene som er lagt til dette organet, men spørsmålet er om dette vil kunne begrense delingsadgangen på en uheldig måte. Det vil derfor være nyttig med innspill fra høringsinstansene på om den nye bestemmelsen skal inneholde vilkår om at oppgavene skal være lagt til mottakerorganet gjennom lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag. Begrepet «lov» vil på vanlig måte også omfatte forskrift gitt med hjemmel i lov.

Departementet har ikke foretatt noen full gjennomgang eller vurdering av de hjemlene for deling av taushetsbelagte opplysninger som finnes i forvaltningsloven i dag. En slik mer omfattende gjennomgang kan være aktuell ved en eventuell mer generell oppfølging av Forvaltningslovutvalgets samlede forslag, som har vært på høring. Innføringen av en ny og mer omfattende adgang til deling av taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer bør derfor nå skje gjennom å ta inn en ny bestemmelse i forvaltningsloven § 13 b første ledd.

Forslaget til § 36 andre ledd bokstav c vil som nevnt omfatte flere av dagens hjemler, men det er heller ikke opplagt hvilke av disse hjemlene som eventuelt likevel bør videreføres helt eller delvis. Den nokså generelle hjemmelen i den foreslåtte § 13 første ledd nr. 7 vil således trolig overlapse med de eksisterende hjemlene på noen punkter, iallfall til en viss grad, men departementet ser ikke dette som noe problem. Også i dag vil de samme opplysningene i mange tilfeller kunne deles på grunnlag av flere hjemler.

Ut fra dette går ikke departementet inn for å oppheve eller endre noen av dagens delingshjemler i forvaltningsloven § 13 første ledd.

Som en følge av dette, ser departementet det ikke aktuelt at den nye bestemmelsen skal medføre noen plikt for et organ til å gi opplysninger til andre forvaltningsorganer. Om det skal skje en deling eller ikke, vil i utgangspunktet også etter denne bestemmelsen være opp til organet som har opplysningene. En eventuell opplysningsplikt må følge av et annet grunnlag.

Det foreligger som nevnt ovenfor en rekke regler i spesiallovgivningen om adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger. Departementet går i dette høringsnotatet ikke inn for noen generell endring av dette, og de eksisterende delingshjemlene foreslås i all hovedsak videreført. Den foreslåtte nye bestemmelsen vil således først og fremst være viktig på områder der dagens regler ikke dekker delingsbehovet.

### 3.3 Forvaltningslovutvalgets forslag – vurdering av kravene etter personvernregelverket

#### 3.3.1 Innledning

Deling av taushetsbelagte personopplysninger mellom forvaltningsorganer må i alminnelighet skje i samsvar med personvernforordningens regler, se punkt 2.8 over. Dersom delingen av taushetsbelagte opplysninger også utgjør et inngrep i retten til privatliv etter Grunnloven § 102 første ledd første punktum og EMK artikkel 8 nr. 1, må inngrepet kunne rettferdiggjøres i henhold til kravene etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nr. 2, se punkt 2.8.2 over. Som nevnt er det en lav terskel for at offentlige myndigheters deling av personopplysninger regnes som et inngrep. Departementet legger derfor til grunn at deling av taushetsbelagte personopplysninger mellom forvaltningsorganer basert på Forvaltningslovutvalgets forslag i § 36 andre ledd bokstav c i de aller fleste tilfeller vil måtte oppfylle kravene etter personvernforordningen, Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nr. 2.

En ny delingsbestemmelse i forvaltningsloven skal gjøre det mulig for et forvaltningsorgan å innhente taushetsbelagte opplysninger fra et annet forvaltningsorgan i stedet for å samle dem inn direkte fra den som opprinnelig gav opplysningene. Den nye delingsbestemmelsen skal altså gi et særskilt *viderebehandlingsgrunnlag* for avgiverorganets utlevering og mottakerorganets innsamling og videre bruk av opplysningene etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 4.

Bestemmelsen vil imidlertid ikke automatisk gi mottakerorganet *behandlingsgrunnlag* for organets innsamling og videre bruk av personopplysninger for det nye formålet. Deling i medhold av den nye bestemmelsen forutsetter med andre ord at mottakerorganet også har et behandlingsgrunnlag og eventuelt et supplerende rettsgrunnlag for sin behandling, jf. forordningen artikkel 6 nr. 1 og 3 og punkt 2.8.3 foran. Dette innebærer at delingsbestemmelsen ikke vil gi mottakerorganet grunnlag for å behandle personopplysninger for andre formål enn det ellers har adgang til når organet selv samler inn opplysninger direkte. På tilsvarende måte vil bestemmelsen heller ikke gi grunnlag for å behandle andre typer personopplysninger enn organet ellers vil ha adgang til. Forskjellen mellom behandlingsgrunnlag og grunnlag for viderebehandling er nærmere omtalt i Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.6 side 37.

Videre vil det ved utformingen av en viderebehandlingsregel av så generell art som Forvaltningslovutvalgets forslag til § 36 andre ledd bokstav c, vanskelig la seg konstatere generelt at forslaget vil være tilstrekkelig etter personvernforordningen, Grunnloven og EMK. Hvorvidt det foreligger tilstrekkelig grunnlag for delingen, må vurderes konkret for hver deling. Det er flere årsaker til dette. For det første beror det i stor grad på konkrete vurderinger av den enkelte behandling hvilke krav forordningen, Grunnloven og EMK stiller. Her vil det blant annet kunne spille en rolle hvor inngripende behandlingen er, jf. punkt 2.8.2 til 2.8.5 over. For det andre kan forvaltningslovens taushetspliktsregler ikke vurderes isolert. Ved den enkelte utleveringen vil det ha betydning i hvilken grad annen lovgivning som avgiverorganet eller mottakerorganet er underlagt, bidrar til å fastsette rammer og garantier for behandlingen av personopplysninger. For det tredje forutsetter også utvalgets forslag til § 36 tredje ledd at det må

foretas konkrete vurderinger av nødvendighet og forholdsmessighet, jf. punkt 2.1.3 ovenfor.

Utgangspunktet for departementets videre vurderinger er derfor ikke om delingsbestemmelsen som sådan er i tråd med kravene i forordningen, Grunnloven og EMK, men hvordan bestemmelsen bør utformes for å sikre at kravene vil kunne overholdes i det enkelte tilfellet.

### **3.3.2 Lite inngripende deling av taushetsbelagte personopplysninger**

Forvaltningslovutvalgets forslag utgjør en generelt utformet bestemmelse om forvaltningsorganers adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger med andre forvaltningsorganer. Bestemmelsen er ikke avgrenset til å gjelde bestemte forvaltningsorganer, og den forutsetter ikke at utleveringen skjer for bestemte formål, utover at utleveringen må være nødvendig for at mottakerorganet skal kunne utføre sine oppgaver. Kategoriene av personopplysninger som kan utleveres, er begrenset til personopplysninger som utgjør opplysninger om noens personlige forhold eller drifts- eller forretningshemmeligheter. Uttrykket «noens personlige forhold» er imidlertid tolket vidt og vil blant annet kunne omfatte noen særlige kategorier av personopplysninger og opplysninger om straffedommer og lovbrudd, jf. punkt 2.3.1 ovenfor. Bestemmelsen oppstiller ikke noen begrensning for hvor langt tilbake i tid opplysningene kan ha blitt innsamlet.

Bestemmelsens vide rekkevidde for aktører, formål og opplysninger som kan deles, innebærer at det kan variere sterkt fra tilfelle til tilfelle i hvilken grad en utlevering av taushetsbelagte personopplysninger i medhold av bestemmelsen griper inn i den registrertes personvern, og følgelig hvilke krav personvernforordningen, Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nr. 2 stiller til utleveringen.

Samtidig forutsettes det at mottakeren har et grunnlag for innsamlingen og den videre bruken av de taushetsbelagte personopplysningene. Selve viderebehandlingen medfører altså i prinsippet bare at mottakerorganet får de taushetsbelagte opplysningene fra annet hold i stedet for å måtte hente dem inn på nytt. I mange tilfeller vil dette utgjøre et nokså ubetydelig inngrep i personvernet, og mange registrerte vil nok ikke anse delingen som en ulempe overhodet, tvert imot som en fordel.

Det finnes begrenset med EMD-praksis om lite inngripende behandling i forbindelse med forvaltningens oppgaveløsning. Det er derfor uklart hva som kreves i slike tilfeller. I saken *M.S. mot Sverige* 27.08.1997 aksepterte EMD at trygdemyndighetene kunne innhente helseopplysninger fra et sykehus til bruk i saksbehandlingen på grunnlag av en vidt formulert bestemmelse som påla alle offentlige myndigheter opplysningsplikt om «omstendigheter av betydning for anvendelsen» av yrkesskadeloven. Det ble konstatert uten nærmere drøftelse at rettsgrunnlaget var tilstrekkelig presist og forutberegnelig, jf. avsnitt 37.

Utleveringen i denne saken må kunne karakteriseres som mer enn et ubetydelig inngrep i personvernet. Imidlertid var lovgrunnlaget også vesentlig mer spesifikt enn Forvaltningslovutvalgets forslag, ettersom det var begrenset til utlevering til bestemte organer og for et mer avgrenset formål. Ved vurderingen av kravet til hjemmelsgrunnlag etter EMK artikkel 8 nr. 2 er det samtidig relevant å se hen til annen lovgivning, forarbeider og retningslinjer som bidrar til å skape forutsigbarhet rundt og rammer for delingen etter utvalgets foreslåtte bestemmelse.

Selv om det på dette området er lite praksis å bygge på, antar departementet derfor at den foreslåtte generelle delingsregelen vil kunne utgjøre tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag etter EMK artikkel 8 nr. 2 ved lite inngripende deling.

At en deling av taushetsbelagte personopplysninger må anses som lite inngripende, vil også ha betydning for personvernforordningens krav. Dersom delingen av opplysningene skjer for samme formål eller er forenlig med formålet opplysningene opprinnelig ble samlet inn for, stiller ikke personvernforordningen krav til et viderebehandlingsgrunnlag, se punkt 2.8.5. I de tilfellene der delingen er uforenlig med innsamlingsformålet, men til tross for dette må anses som lite inngripende, finner departementet at en generell delingsbestemmelse vil kunne oppfylle kravene til et nødvendig og forholdsmessig viderebehandlingsgrunnlag i personvernforordningen artikkel 6 nr. 4.

Kravet til forholdsmessighet og til egnede og særlige tiltak i personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g vil kunne medføre enkelte tilleggskrav ved utlevering av særlige kategorier av personopplysninger. Så lenge behandlingen bare medfører et ubetydelig inngrep, antar departementet imidlertid at forvaltningslovens generelle regler og eventuelle relevante bestemmelser i særlovgivningen, vil kunne bidra til å oppfylle disse kravene.

På bakgrunn av dette mener departementet at en generell delingsbestemmelse som Forvaltningslovutvalgets forslag til § 36 andre ledd bokstav c, vil kunne oppfylle personvernforordningens krav når det dreier seg om en lite inngripende deling.

### **3.3.3 Inngripende deling av taushetsbelagte personopplysninger**

#### *3.3.3.1 Innledning*

Deling av taushetsbelagte opplysninger kan etter omstendighetene også utgjøre en inngripende behandling av personopplysninger. Et vesentlig poeng er at dersom opplysningene ble innsamlet på nytt, i stedet for å komme fra et annet forvaltningsorgan, ville innsamlingen typisk forutsette medvirkning fra den registrerte. Denne medvirkningen kan bidra til ivaretagelse av den registrertes personvern ved at vedkommende blir klar over at innsamlingen finner sted, formålet med den og hvilke opplysninger som skal behandles. Vedkommende kan da bli bedre satt i stand til å utøve sine rettigheter etter personvernforordningen. Den registrerte kan videre bidra til at opplysningene er korrekte, oppdaterte, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålet med behandlingen. Dette vil særlig kunne ha betydning i de tilfellene der det er en fjernere tilknytning mellom det opprinnelige formålet og viderebehandlingen. Det samme gjelder for eksempel også når det har gått lang tid siden opplysningene først ble samlet inn.

Deling av taushetsbelagte personopplysninger mellom forvaltningsorganer vil dessuten kunne innebære at mottakeren settes i stand til å hente inn flere opplysninger enn ellers. I noen tilfeller vil personopplysningene rent faktisk ikke kunne samles inn på nytt, for eksempel dersom fotografier av den registrerte bare finnes hos avgiverorganet. Det kan videre tenkes at den registrerte har opplysningsplikt overfor avgiverorganet, men ikke overfor mottakerorganet, og ikke ønsker å gi opplysningene til mottakerorganet.

Ut fra dette bør omstendigheter ved delingen som setter mottakeren i stand til å hente inn flere opplysninger enn det som ellers ville vært mulig, kunne vektlegges i en forholdsmessighetsvurdering. Se nærmere om denne vurderingen i punkt 4.

At den registrerte ikke har medvirket til eller ellers vært involvert i delingen, vil derimot typisk være tilfellet for de delingene som den nye bestemmelsen skal åpne for. Dette er derfor mindre egnet som et moment å vektlegge i en forholdsmessighetsvurdering. Å vektlegge dette i forholdsmessighetsvurderingen, ville heller ikke sørge for involvering av den registrerte.

Utlevering av taushetsbelagte personopplysninger der den registrerte ikke involveres, kan innebære betydelige inngrep i retten til privatliv, særlig når personopplysningene har en sensitiv karakter, eller den tiltenkte viderebehandlingen kan få store konsekvenser for den registrerte.

Ut fra dette er det grunn til å stille spørsmål om Forvaltningslovutvalgets forslag til et generelt unntak fra taushetsplikten og kravet om forholdsmessighet ved utlevering av taushetsbelagte personopplysninger vil kunne gi tilstrekkelig grunnlag for en mer inngripende utlevering av opplysninger, sett i lys av rammene i personvernforordningen, Grunnloven og EMK.

### 3.3.3.2 *Grunnloven og EMK*

Som det framgår av punkt 2.8.2 over, stiller Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nr. 2 krav om forholdsmessighet mellom det legitime formålet og inngrepet i den enkeltes personvern. I prinsippet vil dette kravet kunne ivaretas ved å innføre et forholdsmessighetsvilkår, slik Forvaltningslovutvalget har foreslått. Dette forutsetter imidlertid at vilkåret tolkes og praktiseres riktig i lys av Grunnloven og EMK, noe som kan stille store krav til rettsanvenderen. Siden en bestemmelse om utvidet adgang til deling skal gjelde for og kunne praktiseres av hele forvaltningen, kan det etter departementets syn være uheldig å basere den på slike krav til anvendelsen. Dette vil imidlertid til dels kunne avhjelpest ved at det innenfor enkelte etater, fagområder eller samarbeid fastsettes retningslinjer for når informasjon kan deles etter bestemmelsen.

EMK artikkel 8 nr. 2 stiller videre krav til hjemmelsgrunnlag for inngrepet, herunder at det må være fastsatt tilstrekkelig forutsigbare rammer for myndighetenes skjønnsutøvelse for å unngå vilkårlighet. Jo mer inngripende behandlingen er, jo strengere krav stilles til det rettslige grunnlaget.

Det vises i den forbindelse til EMDs avgjørelse *L.H. mot Latvia*, 29.04.2014, som gjaldt utlevering av pasientopplysninger fra et sykehus til et organ som førte tilsyn med helsetjenester. Opplysningene ble opprinnelig samlet inn i forbindelse med sykehusets medisinske behandling av klageren. Kompetansen til tilsynsorganet som innhentet opplysningene, var angitt svært generelt i den latviske lovgivningen, og den registrerte hadde ikke rett til å bli informert om innhenting.

EMD kom i den saken til at hjemmelsgrunnlaget ikke oppfylte kravene etter EMK artikkel 8 nr. 2. Saksforholdet var imidlertid spesielt, og avgjørelsen har en begrenset overføringsverdi. Selv om det i enkelte, særlige tilfeller av deling av taushetsbelagte personopplysninger oppstilles et strengt krav til hjemmelsgrunnlaget, vil EMK etter departementets syn ikke være til hinder for at en generell delingsbestemmelse som foreslått av Forvaltningslovutvalget, suppleres av annen lovgivning, forarbeider, praksis og retningslinjer mv., og at det på den måten sikres at det i det enkelte tilfellet foreligger tilstrekkelig klarhet og forutsigbarhet.

### 3.3.3.3 *Personvernforordningen*

Personvernforordningen inneholder mer detaljerte og presise regler om krav til rettsgrunnlag som skal åpne for deling av personopplysninger. Dersom en deling av personopplysninger ikke er forenlig med innsamlingsformålet, følger det av formålsbegrensningen i forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b at delingen som hovedregel ikke er tillatt. Dersom delingen likevel skal være lovlig, krever forordningen artikkel 6 nr. 4 at det finnes et særskilt grunnlag for viderebehandlingen.

Ved inngripende deling av personopplysninger vil den foreslåtte bestemmelsen i § 36 andre ledd bokstav c etter departementets syn trolig ikke i seg selv vil kunne oppfylle kravene til nødvendighet og forholdsmessighet. Den foreslåtte bestemmelsen åpner for deling fra alle forvaltningsorganer til alle andre forvaltningsorganer, og formålet kan være ethvert formål innenfor mottakerorganets oppgaver. Dette må etter departementets syn karakteriseres som nokså lite spesifikt, og det kan i realiteten trolig nærmest likestilles med en bestemmelse om at formålsbegrensningen i forordningen ikke skal gjelde for deling av personopplysninger innad i forvaltningen. Med andre ord ville bestemmelsen innebære at utgangspunktet blir at viderebehandling for uforenlige formål er tillatt, til tross for forordningens hovedregel om at uforenlig viderebehandling ikke er tillatt. En slik delingsbestemmelse kan derfor neppe sies å være i samsvar med forordningens formål og system. Siden forordningen artikkel 6 nr. 4 allerede oppstiller et generelt krav til forholdsmessighet, vil et helt generelt utformet forholdsmessighetskrav i loven i liten grad kunne bidra til å bringe bestemmelsen i samsvar med forordningen.

Forordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g stiller videre krav om at ved behandling av særlige kategorier av personopplysninger skal nasjonal rett sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser. Når forordningen her krever særlige tiltak, legger departementet til grunn at det kreves tiltak utover de som følger av personvernforordningen. Departementet kan ikke se at et helt generelt forholdsmessighetsvilkår, slik som foreslått av Forvaltningslovutvalget, vil kunne utgjøre et egnet og særlig tiltak ved inngripende delinger som den foreslåtte nye bestemmelsen etter sin ordlyd åpner for, når artikkel 9 nr. 2 bokstav g selv oppstiller et generelt krav til forholdsmessighet.

Ut fra dette vil utvalgets foreslåtte generelle delingsbestemmelse og forholdsmessighetsvilkår i seg selv neppe kunne utgjøre et tilstrekkelig grunnlag etter forordningen for inngripende viderebehandling av personopplysninger.

Et spørsmål er da om de alminnelige reglene i personopplysningsloven, forvaltningsloven og annen lovgivning kan supplere den foreslåtte delingsbestemmelsen i § 36 andre ledd bokstav c på en slik måte at personvernforordningens krav vil kunne oppfylles også ved inngripende deling av taushetsbelagte personopplysninger mellom forvaltningsorganer.

### **3.3.4 Informasjonsplikt etter personvernforordningen og mulige personverngarantier etter forvaltningsloven**

Forvaltningslovutvalget har lagt til grunn at en plikt til å informere om delingen overfor den opplysningene gjelder, vil være en relevant garanti for å sørge for at opplysninger er korrekte og dekkende, jf. NOU 2019: 5 punkt 19.12.6.3 side 298

og 299. Utvalget viser blant annet til personvernforordningen artikkel 13 og 14. Som drøftet over må det antas at personvernforordningens egne bestemmelser ikke kan utgjøre særlige tiltak etter forordningen artikkel 6 nr. 4 og artikkel 9 nr. 2 bokstav g, men bestemmelsene kan gi en bakgrunn for vurderingen av hvilke tiltak som kan være relevante etter artikkel 6 nr. 4 og artikkel 9 nr. 2 bokstav g. Informasjonsplikten etter artikkel 13 og 14 kan dessuten bidra til å oppfylle kravene etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

Personvernforordningen artikkel 13 pålegger den behandlingsansvarlige en plikt til å gi den registrerte informasjon om visse forhold ved en behandling av personopplysninger. Forutsetningen for at denne informasjonsplikten skal inntre, er at personopplysningene skal samles inn fra den registrerte. Når et forvaltningsorgan deler taushetsbelagte personopplysninger med et annet forvaltningsorgan, samler ikke mottakerorganet inn opplysningene fra den registrerte, men fra avgiverorganet. Departementet kan derfor ikke se at plikten etter artikkel 13 vil gjelde for mottakerorganet.

Det kan tenkes at avgiverorganet vil ha en plikt til å gi informasjon om delingen etter artikkel 13, for eksempel dersom det allerede på innsamlingstidspunktet er en forutsetning at opplysningene skal utleveres til et annet forvaltningsorgan, jf. artikkel 13 nr. 1 bokstav e. Departementet legger imidlertid til grunn at dette neppe i alminnelighet er tilfellet. Etter bokstav e skal det dessuten kun opplyses om eventuelle mottakere eller kategorier av mottakere, og ikke om andre forhold ved delingen.

Det følger av artikkel 13 nr. 3 at dersom den behandlingsansvarlige har til hensikt å viderebehandle personopplysningene for et annet formål, skal den behandlingsansvarlige før viderebehandlingen gi den registrerte informasjon om dette. Etter departementets oppfatning er det imidlertid noe tvilsomt om artikkel 13 nr. 3 uten videre kan tas helt på ordet ved viderebehandling som utelukkende består i å utlevere opplysninger til et annet forvaltningsorgan i samsvar med uttrykkelig lovregulering. For mottakerorganet vil det i slike tilfeller ikke gjelde en informasjonsplikt, ettersom informasjonsplikten etter artikkel 14 nr. 1 ikke gjelder dersom innsamlingen eller utleveringen er uttrykkelig regulert i nasjonal rett, og det er fastsatt egnede tiltak for å verne den registrertes berettigede interesser, jf. artikkel 14 nr. 5 bokstav c. Av fortalepunkt 62 til forordningen framgår det at ved uttrykkelig lovregulert registrering eller utlevering av personopplysninger er det ikke nødvendig å pålegge en plikt til å informere. Dette gjør seg i like stor grad gjeldende uavhengig av om et tilfelle faller under artikkel 13 eller 14, og fortalen skiller på dette punktet heller ikke mellom slike tilfeller.

Artikkel 14 i personvernforordningen oppstiller også en informasjonsplikt for den behandlingsansvarlige i tilfeller der personopplysningene ikke er blitt samlet inn fra den registrerte. Plikten omfatter i det vesentlige den samme informasjonen som skal gis etter artikkel 13. Som nevnt ovenfor følger det av artikkel 14 nr. 5 bokstav c at plikten likevel ikke gjelder dersom innhenting eller utlevering er uttrykkelig regulert i nasjonal rett, og det er fastsatt egnede tiltak for å verne den registrertes berettigede interesser.

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, har taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13. Personene som mottar taushetsbelagte personopplysninger i medhold av den foreslåtte delingsregelen, vil således selv ha taushetsplikt. Denne taushetsplikten kan utgjøre en garanti for at opplysningene

bare deles med andre forvaltningsorganer når det er behov for det, og for at opplysningene ikke kommer ut av forvaltningen med mindre det er hjemmel for noe annet. Taushetsplikten vil imidlertid i begrenset grad bøte på personvernulempene ved at opplysningene deles innad i forvaltningen.

I saker som kan munne ut i et enkeltvedtak, følger det av forvaltningsloven § 16 første ledd at en part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist. Varslet skal etter andre ledd første punktum gjøre greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses påkrevd for at parten «på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv». Etter tredje ledd kan forhåndsvarslet unnlates ved nærmere angitte situasjoner. Etter § 17 andre ledd skal et forvaltningsorgan som under saksforberedelsen mottar opplysninger om en part eller den virksomheten han driver eller planlegger, forelegge opplysningene for parten til uttalelse, dersom parten har rett til å gjøre seg kjent med disse opplysningene. Etter tredje ledd gjelder noen nærmere angitte unntak fra denne plikten.

Formålet med disse pliktene er at parten skal kunne ivareta sine interesser knyttet til den konkrete saken. Når deling av taushetsbelagte personopplysninger skjer som ledd i saksforberedelsen av enkeltvedtak, og opplysningene som deles, gjelder en part i saken, vil et forhåndsvarsel til og en foreleggelse av opplysningene for parten bidra til å skape åpenhet rundt behandlingen av personopplysningene, samt gi parten foranledning til å komme med innspill dersom vedkommende mener opplysningene er uriktige eller ufullstendige. Pliktene vil i slike tilfeller kunne utgjøre personverngarantier i samsvar med forordningen.

Disse varslings- og informasjonspliktene vil imidlertid være mindre relevante som et tiltak etter personvernforordningen dersom forvaltningsorganet skal dele personopplysninger i andre tilfeller enn ved saksforberedelsen av enkeltvedtak eller dersom personopplysningene gjelder en annen person enn en part etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. Departementet mener derfor at disse reglene i forvaltningsloven ikke alene vil utgjøre tilstrekkelige personverngarantier ved alle de tilfeller av deling av taushetsbelagte personopplysninger mellom forvaltningsorganer som den foreslåtte § 36 andre ledd bokstav c åpner for.

I de tilfellene der personvernforordningens og forvaltningslovens regler ikke sikrer at kravene etter personvernregelverket oppfylles, kan det tenkes at det finnes andre regler som avgiverorganet eller mottakerorganet er underlagt som bidrar til å ivareta personvernet. Det kan imidlertid neppe legges til grunn at dette alltid vil være tilfellet.

Det er derfor trolig nødvendig med noen endringer i Forvaltningslovutvalgets forslag for at delingsbestemmelsen skal kunne oppfylle kravene etter personvernforordningen også ved de mer inngripende tilfellene av deling av taushetsbelagte personopplysninger.

### **3.4 Alternative utforminger av bestemmelsen om delingsadgang**

Forvaltningslovutvalgets forslag til en ny bestemmelse om adgang til deling av taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer reiser således flere utfordringer når det gjelder personvernregelverket. Departementet har derfor vurdert alternative løsninger for å kunne oppnå økt informasjonsdeling mellom forvaltningsorganer.



Et første spørsmål er da om det kan være aktuelt med andre utforminger av en slik bestemmelse som utvalget har foreslått. Målet er å gjøre bestemmelsen mindre generell, i tråd med hva som kreves etter personvernforordningen.

En mulighet er å begrense delingsadgangen etter bestemmelsen til bestemte sektorer eller bestemte former for dokumenter eller opplysninger. Dette ville imidlertid, noe avhengig av hvilke begrensninger man gikk inn for, medføre at forslaget i liten grad samsvarer med intensjonene bak Forvaltningslovutvalgets forslag, og den nye bestemmelsen ville da trolig i liten grad medføre noen reell utvidelse eller endring av delingsadgangen som gjelder i dag. Som nevnt under punkt 2.3.2 åpner forvaltningsloven § 13 b første ledd allerede i dag for deling i en rekke tilfeller, og det finnes en lang rekke delingshjemler i spesiallovgivningen. Departementet går derfor ikke nærmere inn på en slik løsning, men foreslår at det gis en hjemmel for å gi slike mer spesifikke delingshjemler i forskrift, se nedenfor.

Et annet alternativ kunne være å begrense den generelle delingsadgangen til bestemte situasjoner eller sammenhenger. Dette kunne typisk være der det foreligger et etablert eller formalisert samarbeid mellom organer. Dette kan for eksempel være knyttet til bekjempelse av bestemte typer kriminalitet, som a-krimsentrene når det gjelder arbeidslivskriminalitet, hjelp for vanskeligstilte barn, oppfølging av ungdom som dropper ut av skolen osv. Behovet for deling gjør seg i aller størst grad gjeldende i slike situasjoner, jf. punkt 2.9.3 til 2.9.5. Grunnlaget for et slikt samarbeid vil typisk være en avtale mellom organene, men det kan også bygge på lov, forskrift eller andre formelle grunnlag.

Dersom bestemmelsen ble begrenset på en slik måte, ville nødvendighetsvilkåret typisk innebære at informasjonen må kunne deles for å ivareta organenes oppgaver innenfor det aktuelle samarbeidet, ikke organenes oppgaver generelt.

Departementet ser imidlertid heller ikke dette som noen aktuell løsning. Kriteriene for etablerte samarbeider vil være sterkt skjønnsmessige og vanskelige å praktisere. Selv om avtaler som formaliserer et slikt samarbeid, kan inneholde visse personverngarantier, vil de neppe oppfylle kravene etter personvernforordningen. Det kan derimot tenkes at personverngarantiene som sikres gjennom avtalene, vil kunne vektlegges som et moment i forenlighetsvurderingen etter forordningen artikkel 6 nr. 4.

I de tilfellene der formaliserte samarbeider er lovregulert, bør spørsmålet om delingsadgang knyttes opp til oppgavene som følger av den aktuelle loven.

Departementet antar ut fra dette at det ikke er aktuelt med en slik alternativ løsning der delingsadgangen er knyttet til et etablert eller formalisert samarbeid mellom organer.

Det kan derimot være aktuelt at delingsadgangen mellom organer som samarbeider for å løse konkrete oppgaver, kan reguleres i forskrift, slik at man får et konkret hjemmelsgrunnlag for den aktuelle delingen. Se nærmere nedenfor om forslaget til forskriftshjemmel som kan åpne for delingsgrunnlag i slike tilfeller.

### **3.5 Justering av bestemmelsen om delingsadgang**

#### **3.5.1 Mulige prosessuelle garantier – særlig om informasjonsplikt**

I tråd med vurderingene i punkt 3.3 mener departementet at det er nødvendig med noen endringer i Forvaltningslovutvalgets forslag dersom delingsbestemmelsen

skal kunne oppfylle kravene etter personvernforordningen. Som omtalt ovenfor er det imidlertid ikke ønskelig å begrense en ny delingsbestemmelse til å gjelde bestemte sektorer eller bestemte former for dokumenter eller opplysninger. Departementet foreslår i stedet å lovfeste noen momenter som skal gjøre det enklere å praktisere forholdsmessighetsvurderingen som utvalget har foreslått, se punkt 4.2. Dette kan imidlertid ikke alene anses tilstrekkelig. Dersom kravene etter personvernforordningen skal kunne ivaretas, er det etter departementets syn nødvendig med noen særskilte prosessuelle personverngarantier som bøter på personvernulempene ved at taushetsbelagte personopplysninger deles mellom forvaltningsorganer uten medvirkning fra eller involvering av den registrerte.

Som omtalt i punkt 3.3 er det uklart hvilke krav særlig personvernforordningen, men også til dels Grunnloven og EMK, stiller til personverngarantier. I tråd med sitatet fra Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 7.1.3, som det er vist til i punkt 2.8.4 over, har departementet tidligere vurdert at ved generelt utformede bestemmelser som åpner for behandling av særlige kategorier av personopplysninger, kan mulige tiltak og garantier bestå i eksempelvis forhåndsgodkjenning fra tilsynsmyndigheten eller at den enkelte behandlingen skal vurderes av personvernombud før behandlingen iverksettes.

Forhåndsgodkjenning fra tilsynsmyndighetene vil ikke innebære involvering av den registrerte, men det sikrer en viss garanti for at en uavhengig tredjepart ivaretar den registrertes interesser. Det ville imidlertid trolig kreve svært mye tid og ressurser hos Datatilsynet dersom de skulle vurdere hver enkelt av de mange og ulikeartede delingene som den foreslåtte bestemmelsen skal åpne for. Det ville også kunne føre til unødige forsinkelser i saksgangen i forvaltningen dersom avgiverorganet må utsette delingen i påvente av slik godkjenning. Departementet foreslår derfor ikke en plikt til å innhente forhåndsgodkjenning fra tilsynsmyndigheten.

Forhåndsvurdering av personvernombudet kan vurderes som en annen mulig personverngaranti. Etter personvernforordningen artikkel 37 nr. 2 bokstav a har offentlige myndigheter en plikt til å utpeke et personvernombud. En forhåndsvurdering av ombudet har visse likheter med en forhåndsgodkjenning, men ombudet vil ikke ha myndighet til å nekte delingen. Personvernombudet vil likevel kunne bidra til at hensynet til den registrerte ivaretas i vurderingen. Avhengig av hvor ofte forvaltningsorganet skal dele taushetsbelagte personopplysninger, vil en plikt til forhåndsvurdering, i likhet med en forhåndsgodkjenning, kunne kreve mye av det enkelte personvernombudets og forvaltningsorganets tid og ressurser, og behandlingen av saken kan bli unødig forsinket. Departementet foreslår derfor ikke en plikt til forhåndsvurdering.

En tredje mulighet er å pålegge en særskilt informasjonsplikt ved deling av taushetsbelagte personopplysninger mellom forvaltningsorganer, dvs. en plikt til å informere om delingen til den opplysningene gjelder. Departementet legger til grunn at innhenting av personopplysninger på grunnlag av en uttrykkelig hjemmel i forvaltningsloven som utgangspunkt ikke vil utløse informasjonsplikt etter personvernforordningen.

Som nevnt består inngrepet i personvernet ved en delingshjemmel som foreslått først og fremst i at den ikke forutsetter medvirkning fra eller involvering av den registrerte. En informasjonsplikt vil fremme åpenhet ved behandlingen ved at den registrerte blir varslet om at utleveringen finner sted og omstendigheter ved den.

Når den registrerte er informert om behandlingen, vil det i større grad kunne sette vedkommende i stand til å utøve sine rettigheter. I tillegg kan varslingen gi den registrerte foranledning til å vurdere om opplysninger som utleveres, er riktige og relevante.

En informasjonsplikt vil, i likhet med de andre prosessuelle garantiene som er vurdert over, kunne medføre enkelte administrative og økonomiske konsekvenser for de berørte forvaltningsorganene. En slik plikt kan for eksempel gjøre delingsregelen mer komplisert å tolke og anvende. I tillegg vil det kreve noe tid og ressurser å gi den nødvendige informasjonen til de registrerte.

Dersom det skal innføres en generell bestemmelse om deling av taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer som foreslått av Forvaltningslovutvalget, vil det etter departementets oppfatning være vanskelig å komme utenom at personvernet samtidig må sikres gjennom visse rettslige garantier. Av de alternativene som er drøftet over, anser departementet at en informasjonsplikt vil være det beste alternativet. En informasjonsplikt kan ha positive virkninger for personvernet. Den fremmer åpenhet rundt delingen og gir den registrerte mulighet til å involvere seg. Informasjonsplikten kan derfor bøte på de sentrale personvernulempene som utvalgets foreslåtte delingsbestemmelse ellers ville medføre. Plikten vil videre kunne gi forvaltningen et bedre beslutningsgrunnlag, siden den registrerte får mulighet til å bekrefte om opplysningene er riktige. Plikten kan dermed også få visse positive økonomiske og administrative konsekvenser.

Departementet understreker at den foreslåtte informasjonsplikten bare vil gjelde for deling av taushetsbelagte personopplysninger i medhold av det foreslåtte nye grunnlaget for deling av taushetsbelagte opplysninger.

### **3.5.2 Hvem den foreslåtte informasjonsplikten skal gjelde for**

Informasjonsplikten kan pålegges enten avgiverorganet eller mottakerorganet.

Etter Forvaltningslovutvalgets forslag i § 36 andre ledd bokstav c vil avgiverorganet være ansvarlig for å vurdere om vilkårene for å utlevere de taushetsbelagte personopplysningene er oppfylt, se punkt 2.1.1. Dette gjelder altså selv om utleveringen skal skje i forbindelse med mottakerorganets oppgaver. Avgiverorganet vil trolig likevel i praksis vektlegge mottakerorganets vurderinger av om delingen vil være forholdsmessig.

Etter at utleveringen har funnet sted, er det imidlertid mottakerorganet som vil håndtere personopplysningene, og dermed vil kunne gi den registrerte informasjon om hvordan den videre behandlingen i praksis foregår, for eksempel om hvilke personopplysninger som blir behandlet og hvordan. Dersom den registrerte vil utøve sine rettigheter, vil også mottakerorganet kunne gjennomføre disse direkte, f.eks. ved å gi den registrerte innsyn i eller ved å rette eller slette aktuelle opplysninger.

Ut fra dette er det mest nærliggende at den foreslåtte informasjonsplikten pålegges mottakerorganet.

### 3.5.3 Når den foreslåtte informasjonsplikten skal gjelde

Et viktig spørsmål er om denne informasjonsplikten skal gjelde ved alle utleveringer i medhold av det foreslåtte unntaket fra taushetsplikten eller kun ved bestemte utleveringer.

Vurderingene i punkt 3.3.3 over tilsier at det sentrale vil være at den foreslåtte informasjonsplikten gjelder som en garanti ved utleveringer som innebærer en inngripende viderebehandling av personopplysninger.

Hva som utgjør en inngripende viderebehandling, er imidlertid ikke et klart avgrenset kriterium. Det vil kreve mye av rettsanvenderen å måtte ta stilling til dette som et selvstendig kriterium, i tillegg til den foreslåtte konkrete nødvendighets- og forholdsmessighetsvurderingen.

Et noe klarere kriterium er at informasjonsplikten ikke skal gjelde der delingen skjer for det samme formålet eller er forenlig med formålet opplysningene opprinnelig ble samlet inn for. I tråd med vurderingen i punkt 3.3.3.3 vil forenligheten mellom innsamlingsformålet og delingen ha stor betydning for hvilke krav personvernforordningen stiller til delingsbestemmelsen. Etter departementets syn er derfor de mest aktuelle alternativene å enten ta inn en generell informasjonsplikt i den nye bestemmelsen, eller å begrense adgangen til deling som er uforenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet.

Det vil imidlertid kunne være nokså vanskelig å vurdere om et bestemt formål er forenlig med delingen eller ikke. I mange tilfeller skal delingen også tjene flere formål, og det vil trolig oppstå tilfeller der ett formål er forenlig, mens et annet ikke er det. Det vil heller ikke alltid være klart hvilket formål som opprinnelig lå bak innsamlingen, og dette kan også dreie seg om flere formål. Disse momentene kan tilsi at informasjonsplikten bør gjelde generelt ved deling av opplysninger etter den nye bestemmelsen. De administrative og økonomiske kostnadene i forbindelse med en informasjonsplikt vil i utgangspunktet kunne bli mindre dersom plikten kun gjelder ved visse utleveringer, men de konkrete vurderingene av når plikten da gjelder, kan bli vanskelige og i seg selv medføre økte administrative kostnader. Risikoen for feilvurderinger vil da også kunne bli større.

På den andre siden vil en generell informasjonsplikt kunne medføre en rekke varslinger som i utgangspunktet ikke er nødvendige, og i mange tilfeller vil den opplysningene gjelder, heller ikke ha noen nytte av dem. En stadig varsling om deling av helt kurante opplysninger vil for mange nærmest kunne oppleves som plagsomt. Det er også en viss fare for at en slik generell varsling vil bli opplevd som en rutine for personer hvis personopplysninger ofte må deles mellom organer. Dette kan igjen medføre at man for eksempel overser de tilfellene hvor det handler om deling av sensitive opplysninger, og hvor det er grunn til å følge nøye med.

Departementet finner det vanskelig å foreslå en informasjonsplikt som vil medføre en rekke varsler som gjelder helt kurante delinger av opplysninger, som det ikke er noe reelt behov for, og som det ikke er noe krav om etter personvernforordningen. Løsningen er imidlertid ikke opplagt.

Ut fra dette foreslår departementet i utgangspunktet at det kun skal gjelde informasjonsplikt dersom delingen er uforenlig med innsamlingsformålet, men det bes om innspill fra høringsinstansenes til dette spørsmålet.

### **3.5.4 Innholdet i informasjonsplikten**

Som omtalt i punkt 3.3.4 oppstiller personvernforordningen artikkel 14 en informasjonsplikt der opplysningene samles inn fra andre enn den registrerte. Etter artikkel 14 nr. 1 skal det gis informasjon om identiteten og kontaktopplysningene til den behandlingsansvarlige og eventuelt dennes representant, kontaktopplysningene til et eventuelt personvernombud, formålene med den tiltenkte behandlingen av personopplysningene og det rettslige grunnlaget for behandlingen, de berørte kategoriene personopplysninger og eventuelle mottakere eller kategorier av mottakere av personopplysningene. Dersom det er relevant, skal det også informeres om at den behandlingsansvarlige har til hensikt å overføre personopplysninger til en mottaker i en tredjestat eller en internasjonal organisasjon og om overføringsgrunnlaget for dette.

Etter artikkel 14 nr. 2 skal det i tillegg gis «informasjon som er nødvendig for å sikre en rettferdig og åpen behandling», noe som omfatter informasjon om lagringstid, eventuelle berettigede interesser etter artikkel 6 nr. 1 bokstav f, retten til å anmode den behandlingsansvarlige om innsyn i og retting eller sletting av personopplysninger eller begrensning av behandlingen som gjelder den registrerte, rett til å protestere mot behandlingen og retten til dataportabilitet, retten til å trekke tilbake et eventuelt samtykke, retten til å klage til tilsynsmyndigheten, kilden opplysningene stammer fra, og eventuelt forekomsten av, logikken bak og forventede konsekvenser av automatiserte avgjørelser.

Etter departementets vurdering bør det nærmere innholdet i den foreslåtte informasjonsplikten være basert på kravene i personvernforordningen artikkel 14 nr. 1 og 2, men plikten bør begrenses til å omfatte den informasjonen som trolig vil være viktig i forbindelse med deling av personopplysninger mellom forvaltningsorganer. Departementet foreslår derfor at det skal informeres om identiteten og kontaktopplysningene til avgiverorganet og mottakerorganet, kontaktopplysningene til mottakerorganets personvernombud, oppgaven som begrunner delingen, det rettslige grunnlaget for delingen, hvilke typer opplysninger som er delt, og retten til innsyn og andre rettigheter etter personvernforordningen kapittel III.

Departementet foreslår at den foreslåtte informasjonsplikten inntas som første ledd i en ny § 13 g i forvaltningsloven.

### **3.5.5 Unntak fra informasjonsplikten**

En rekke interesser og hensyn kan tilsi at den foreslåtte særskilte informasjonsplikten helt eller delvis ikke bør gjelde i bestemte situasjoner.

Det følger av personvernforordningen artikkel 14 nr. 5 bokstav a at informasjonsplikten ikke gjelder når den registrerte allerede har informasjonen. Etter artikkel 14 nr. 5 bokstav b gjelder det samme dersom det viser seg umulig å gi informasjonen, eller det vil innebære en uforholdsmessig stor innsats, eller i den grad informasjonsplikten sannsynligvis vil gjøre det umulig eller i alvorlig grad vil hindre at målene med behandlingen nås.

Videre følger det av forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav a at forhåndsvarsling etter paragrafens første og andre ledd kan unnlates dersom slik varsling ikke er praktisk mulig eller vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres. Etter § 16 tredje ledd bokstav b kan varsling også utelates hvis

parten ikke har kjent adresse og ettersporing av ham vil kreve mer tid eller arbeid enn rimelig i forhold til partens interesser og til betydningen av varslet. Etter bokstav c kan varsling utelates dersom parten allerede på annen måte har fått kjennskap til at vedtak skal treffes og har hatt rimelig foranledning og tid til å uttale seg, eller varsel av andre grunner må anses åpenbart unødvendig.

Departementet foreslår ut fra dette at det skal gjelde enkelte unntak fra den foreslåtte nye informasjonsplikten, og at disse utformes på bakgrunn av unntakene i personvernforordningen artikkel 14 nr. 5 bokstav a og b og forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav a til c.

Den foreslåtte informasjonsplikten skal således ikke gjelde i følgende fire alternative situasjoner:

- Den registrerte har allerede fått informasjonen på en annen måte.
- Det er ikke praktisk mulig å gi informasjonen.
- Det vil kreve mer tid eller arbeid å gi informasjonen enn hva som er rimelig ut fra hvilke opplysninger som er delt, og hva saken gjelder.
- Å gi informasjonen vil i alvorlig grad hindre gjennomføring av oppgaven som begrunner delingen.

Se for øvrig den nærmere omtalen av unntakene i punkt 8.2.2.

Departementet foreslår at unntakene fra den foreslåtte informasjonsplikten inntas i andre ledd i den nye § 13 g i forvaltningsloven.

Etter departementets oppfatning bør en informasjonsplikt heller ikke gjelde for opplysninger som det av særlige grunner ikke bør informeres om. Departementet foreslår derfor at unntakene i personopplysningsloven § 16 første ledd skal gjelde også for den foreslåtte informasjonsplikten, se forslaget til forvaltningsloven § 13 g andre ledd andre punktum. Etter departementets oppfatning vil de mest relevante unntaksbestemmelsene være § 16 første ledd bokstav a til c og f, jf. andre ledd.

Etter bokstav a gjelder ikke informasjonsplikt for opplysninger som er av betydning for Norges utenrikspolitiske interesser eller nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser, når den behandlingsansvarlige kan unnta opplysningene etter offentliglova §§ 20 eller 21. Bokstav b gjør unntak for opplysninger det er påkrevd å hemmeligholde av hensyn til forebygging, etterforskning, avsløring og rettslig forfølgning av straffbare handlinger. Unntaket i bokstav c gjelder for opplysninger det må anses utilrådelig at den registrerte får kjennskap til av hensyn til vedkommendes helse eller forholdet til personer som står vedkommende nær. Bokstav f gjør unntak fra informasjonsplikt for opplysninger det vil være i strid med åpenbare og grunnleggende private eller offentlige interesser å informere om.

Informasjonsplikten som foreslås i § 13 g, skal utgjøre et særskilt tiltak for å sikre at deling av personopplysninger basert på en generelt utformet delingsbestemmelse er i samsvar med kravene i personvernforordningen. Unntakene i personopplysningsloven § 16 må tolkes i lys av dette, og de bør derfor ikke tolkes for vidt.

### **3.5.6 Utforming av bestemmelsene om informasjonsplikt**

Departementet ber for øvrig særskilt om innspill til utformingen av bestemmelsene om informasjonsplikt. Det er viktig at meningsinnholdet kommer tydelig fram, og

at alle nødvendige momenter er med, men samtidig bør ikke bestemmelsene være for vanskelig tilgjengelige.

### **3.5.7 Mulig praktisering av den foreslåtte informasjonsplikten**

I punktene over er det foreslått hvilke krav som skal gjelde for når informasjon skal gis til den registrerte, hvilket innhold den skal ha, og hvordan informasjonen skal utformes.

Oppfyllelse av informasjonsplikten må skje i samsvar med de alminnelige kravene til behandling av personopplysninger. Departementet vil særlig fremheve kravene til informasjonssikkerhet, som blant annet følger av forordningen artikkel 32. Hvilke tiltak som er nødvendige for å sikre sikkerhet ved behandlingen, vil bero på en konkret vurdering. Dersom det skal gis informasjon i forbindelse med deling av særlige kategorier av personopplysninger, kan det for eksempel medføre at visse kommunikasjonskanaler ikke vil anses som sikre nok. Utover dette mener departementet imidlertid at det enkelte forvaltningsorgan bør kunne vurdere og avgjøre hvordan den foreslåtte informasjonsplikten skal oppfylles på best mulig måte. Departementet vil likevel gi noen generelle betraktninger rundt hvordan informasjonsplikten kan gjennomføres.

Dersom forvaltningsorganet vil få utlevert personopplysninger i medhold av den foreslåtte delingsbestemmelsen regelmessig og i stort omfang, bør organet vurdere å ha et dedikert system for varsling av den registrerte. Informasjonen kan for eksempel gis gjennom en særskilt nettside eller portal med en sikker innloggingsløsning. Det kan tenkes at forvaltningsorganet har eksisterende tekniske løsninger for å gi informasjon til enkeltpersoner som kan benyttes i den forbindelse.

Forvaltningsorganet kan også vurdere om det er mulig å etablere et fellessystem for gjennomføringen av informasjonsplikten med andre forvaltningsorganer.

Dersom forvaltningsorganet bare sporadisk vil få utlevert personopplysninger i medhold av den foreslåtte unntaksbestemmelsen, kan det være uforholdsmessig ressurskrevende å ha et dedikert teknisk system for gjennomføring av informasjonsplikten. I noen tilfeller er det heller ikke mulig eller ønskelig fra den registrertes side at informasjonsplikten oppfylles gjennom en teknisk løsning. Det kan i slike tilfeller være mer hensiktsmessig å sende informasjonen direkte til den registrerte. Også da er det sentralt at informasjonen gis på en sikker måte.

Det bør i alle tilfeller tas hensyn til at informasjonsplikten ikke skal føre til at den registrerte overøses med informasjon. Det bør derfor vurderes å gi informasjon i flere stadier, for eksempel ved at det gis et varsel til den registrerte om at deling har funnet sted sammen med en forklaring på hvordan den registrerte kan få fullstendig informasjon i tråd med informasjonsplikten.

### **3.6 Forskriftshjemmel**

Som nevnt ovenfor foreligger det allerede mange hjemler for deling av taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer i forvaltningsloven § 13 b første ledd. I tillegg kommer en rekke delingshjemler i særlovgivningen.

Dersom det ikke foreligger noen spesifikk delingshjemmel i gjeldende lov eller forskrift, men det foreligger et behov for å kunne dele opplysninger på det aktuelle området, kan det være et nærliggende alternativ å fastsette slike hjemler i forskrift.

En slik løsning vil være godt i samsvar med personvernforordningens system, siden det vil foreligge en spesifikk hjemmel for behandlingen av personopplysninger, og denne hjemmelen vil ha grunnlag i lov. Dette vil også gi et sikrere og mer entydig delingsgrunnlag enn om man må basere seg på den skjønsmessige bestemmelsen i forslaget til forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 7 i hvert enkelt tilfelle.

Dersom delingsadgangen reguleres mer spesifikt i forskrift, kan personvernforordningens krav om nødvendige garantier ivaretas på annen måte enn ved en særskilt informasjonsplikt. Forskriftshjemmelen vil derfor kunne benyttes til å åpne for deling uten en særskilt informasjonsplikt. Hvordan forordningens krav skal ivaretas i den enkelte forskriften, må vurderes konkret, jf. punkt 2.8 ovenfor.

På bakgrunn av dette går departementet inn for å fastsette en ny forskriftshjemmel i forvaltningsloven. Denne hjemmelen skal åpne for å gi forskrift om adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger for å utføre bestemte oppgaver, forutsatt at en slik deling ikke er uforholdsmessig overfor den opplysningene gjelder. Spørsmålet om hva som er forholdsmessig, må vurderes konkret i forbindelse med delingen, og vilkåret om forholdsmessighet vil måtte fastsettes og eventuelt presiseres i den enkelte forskriften. Det foreslås videre at forskriftshjemmelen skal åpne for å gi regler om annen behandling av opplysninger i forbindelse med delingen. Begrepet «behandling» skal her forstås på samme måte som i personvernforordningen artikkel 4 nr. 2. Dette vil blant annet omfatte videre deling, lagring, bruk, sammenstilling og sletting av opplysninger.

Forslaget bygger på en forutsetning om at det er en forbindelse mellom delingen og den behandlingen av opplysninger som ellers blir regulert i forskriften. Reglene i en slik forskrift om annen behandling av opplysninger må følgelig gjelde behandling i tilknytning til utførelsen av den eller de av avgiver- eller mottakerorganets oppgaver som gir grunnlag for delingen, og som er angitt i forskriften.

Forskriftshjemmelen bør plasseres i tilknytning til de andre taushetspliktreglene i loven, og departementet går derfor inn for å fastsette den i en ny § 13 h i forvaltningsloven. Forskriftsmyndigheten bør i utgangspunktet legges til Kongen, som så kan delegerere den til departementene og eventuelle andre organer på vanlig måte.

Departementet understreker at den foreslåtte generelle bestemmelsen i forvaltningsloven om adgang til å dele opplysninger for å ivareta mottakerorganets oppgaver vil være avgjørende for å kunne dele taushetsbelagte opplysninger i tilfeller som ikke dekkes av de eksisterende hjemlene, og heller ikke omfattes av noen forskrift.

Det kan være flere grunner til at det ikke gis noen forskrift som dekker det aktuelle tilfellet. Delingsspørsmålet kan ha kommet opp på det aktuelle området i liten grad, man har ikke hatt tid å fastsette en forskrift, eller man har kommet til at det ikke er tilstrekkelige grunner for å gi noen slik forskrift på området. Det vil ellers alltid kunne oppstå konkrete situasjoner som faller utenfor en slik forskriftsregulering.



## **3.7 Andre forhold som kan tilsi at delingshjemmelen ikke bør benyttes**

### **3.7.1 Innledning**

I visse situasjoner gjør det seg gjeldende andre hensyn som tilsier at taushetsbelagte opplysninger ikke bør deles, heller ikke med andre forvaltningsorganer, selv om det foreligger hjemmel for deling. Dette kan dreie seg om mange ulike typer situasjoner, og det er ulike hensyn som ligger bak. Situasjonene må vurderes konkret, basert på hva slags opplysninger det handler om, og hvor sterkt behovet for deling gjør seg gjeldende. Således skiller disse situasjonene seg fra dem der det generelt foreligger behov for unntak fra delingsadgangen, og som det er foreslått eller reist spørsmål om særregulering av i dette høringsnotatet.

Dette er også en sentral del av bakgrunnen for at departementet ikke går inn for å innføre en opplysningsplikt overfor andre forvaltningsorganer.

Departementet foreslår ikke noen nærmere regulering av disse forholdene, men vil framheve enkelte sentrale hensyn mv. som bør tas i betraktning ved spørsmålet om opplysningene bør deles med andre organer.

### **3.7.2 Hensynet til fortrolighet gjør seg særlig sterkt gjeldende**

Hensynet til fortrolighet er et grunnleggende hensyn bak selve taushetsplikten. De som gir opplysninger til forvaltningen, skal vite at sensitive opplysninger ikke videreformidles, og det kan svekke tilliten til vedkommende organ dersom opplysningene likevel gis videre. Dette hensynet gjelder ikke absolutt, noe som kommer til uttrykk i dagens regler for deling av taushetsbelagte opplysninger. Forvaltningslovutvalget har i sin utredning kommet til at hensynet generelt ikke bør være til hinder for deling mellom forvaltningsorganer, se NOU 2019: 5 punkt 19.12.9.2.

I noen tilfeller gjør hensynet til fortrolighet seg derimot sterkere gjeldende enn ellers. Dette kan for eksempel være tilfelle der en person delvis åpner seg for et forvaltningsorgan, men fortsatt ikke har fortalt alt. I slike tilfeller kan det være avgjørende for å få den fullstendige informasjonen at de mottatte opplysningene ikke bringes videre. En annen type tilfeller er der en person nærmest opererer som en kilde overfor et forvaltningsorgan, og det komme nye opplysninger etter hvert. Det kan da være avgjørende for å sikre en videre tilførsel av opplysninger at de mottatte opplysningene ikke deles. Dette må uansett vurderes ut fra hva slags opplysninger det handler om, og hvor sterkt behovet for deling gjør seg gjeldende.

### **3.7.3 Konkurrans hensyn gjør seg særlig sterkt gjeldende**

Når det er snakk om opplysninger som er taushetsbelagte etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2, vil konkurrans hensyn stå sentralt. Forutsetningen for slik taushetsplikt er som nevnt at den opplysningene gjelder, kan bli dårligere stilt overfor konkurrenter, og slik kunne lide et økonomisk tap eller få en redusert gevinst. I noen tilfeller gjør konkurrans hensyn seg særlig sterkt gjeldende, typisk der opplysningene omhandler den direkte sammensetningen av produkter. Her vil mulighetene for utnyttelse vær særlig store, og dette vil kunne ramme næringsdrivende, oppfinnere osv. mer direkte og hardere enn om andre typer forretningshemmeligheter blir kjent. Selv om delingen bare skjer mellom forvaltningsorganer, vil enhver spredning medføre en viss økt fare for at

opplysningene misbrukes. Det er derfor grunn til å være ekstra varsom med deling av slike opplysninger.

#### **3.7.4 Opplysningene er mottatt i andre sammenhenger enn der organet utfører forvaltningsoppgaver**

Mange forvaltningsorganer vil håndtere taushetsbelagte opplysninger også i andre sammenhenger enn der organet utfører forvaltningsoppgaver eller internforvaltning. Dette vil for eksempel gjelde organer som forvalter statlig eierskap i selskaper, eller utnevner statlige representanter i styret for stiftelser og lignende. Videre vil kommuner, fylkeskommuner og enkelte andre organer som omfattes av forvaltningsloven, forvalte eget eierskap i selskaper og velge sine egne representanter i styret osv. Mange organer vil også drive eller være tilknyttet ulike former for næringsdrift.

I slike sammenhenger vil man typisk måtte håndtere opplysninger som er omfattet av taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2, men det vil selvsagt også kunne foreligge opplysninger om noens «personlige forhold» etter nr. 1.

Det er ikke alltid opplagt at disse opplysningene bør kunne deles med andre organer for å ivareta forvaltningsoppgaver. Bakgrunnen for at opplysningene gis vil ofte være en helt annen enn utøving av forvaltningsoppgaver, og i verste fall kan en deling av slike selskaps- og næringsrelaterte opplysninger være negativt for offentlige organers posisjon som eiere, forretningspartnere osv.

Departementet understreker her nok en gang at forslaget til utvidet delingsadgang ikke skal medføre noen opplysningsplikt, kun en mulighet til å dele opplysninger. Dersom de aktuelle opplysningene i utgangspunktet ikke har tilknytning til utøving av forvaltningsoppgaver, kan det være grunn til å være mer tilbakeholden med å dele dem enn hva som gjelder for andre opplysninger. Dette kan likevel stille seg annerledes dersom det foreligger særlig sterke behov som tilsier deling.

Det foreligger ingen særregulering av dette i dag, og departementet ser heller ikke behov for å innføre dette. Spørsmål om deling i slike tilfeller bør avklares når de oppstår.

#### **3.7.5 Internasjonale forpliktelser tilsier at opplysningene ikke bør deles**

I enkelte sammenhenger er Norge bundet av internasjonale forpliktelser som tilsier at visse opplysninger ikke kan eller ikke bør deles, heller ikke med andre forvaltningsorganer. Dette kan for eksempel følge av internasjonale avtaler hvor det er fastsatt begrensninger for deling av visse typer opplysninger, EØS-relatert regelverk som setter begrensninger for slik deling, eller internasjonal sedvanerett.

I andre sammenhenger kan hensynet til fortsatt internasjonalt samarbeid tilsa at visse typer opplysninger ikke eller bare i begrenset omfang deles med andre organer, selv om det ikke foreligger noen direkte rettslig forpliktelse som begrenser delingsadgangen. Dette kan for eksempel være aktuelt der Norge har sluttet seg til en internasjonal erklæring eller lignende som begrenser adgangen til slik deling, uten at den er folkerettslig bindende. Det kan også være grunn til å ta hensyn til ikke-bindende uttalelser o.l. fra internasjonale fora.

Trolig vil det sjelden være aktuelt at slike forpliktelser eller erklæringer påvirker adgangen til deling av opplysninger om noens personlige forhold eller lignende, men det kan ikke utelukkes. Når det gjelder opplysninger om drifts- og

forretningsforhold osv., er det trolig noe mer aktuelt at de kan være omfattet av internasjonale forpliktelser som begrenser delingsadgangen.

Departementet foreslår ikke å regulere dette i forvaltningsloven eller annen lov. Dersom det gjelder internasjonale forpliktelser som påvirker delingsadgangen på et område, må den foreslåtte nye bestemmelsen om deling av opplysninger mellom forvaltningsorganer tolkes i samsvar med disse forpliktelsene. Dette gjelder også ved bruk av de delingshjemplene som allerede finnes i dag.

## **4 Departementets vurderinger – krav til forholdsmessighet**

### **4.1 Justering av forslaget fra Forvaltningslovutvalget**

Forvaltningslovutvalget foreslår i § 36 tredje ledd at taushetsbelagte opplysninger om «personlige forhold» bare skal kunne deles «dersom det er nødvendig og ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningen gjelder», jf. punkt 2.1.3 over.

Departementet er enig med Forvaltningslovutvalget når det gjelder behovet for en ny bestemmelse om adgang til deling av opplysninger med andre forvaltningsorganer for å fremme mottakerorganets oppgaver, men foreslår enkelte justeringer.

For det første foreslår departementet å erstatte opplysninger om «personlige forhold» med taushetsbelagte personopplysninger. Dette er for å ta høyde for at opplysninger om drifts- eller forretningshemmeligheter etter omstendighetene også vil kunne utgjøre personopplysninger.

For det andre foreslås justeringer i kravet til forholdsmessighet. I tråd med redegjørelsene i punkt 2.8.5 vil det være sentralt etter personvernforordningen om delingen av taushetsbelagte personopplysninger er forenlig eller uforenlig med formålet som opplysningene opprinnelig ble innsamlet for. Kun ved uforenlig viderebehandling kreves det et særskilt viderebehandlingsgrunnlag etter forordningen artikkel 6 nr. 4. Etter departementets syn er det derfor ikke nødvendig med et særskilt forholdsmessighetsvilkår i de tilfellene der delingen av taushetsbelagte personopplysninger skjer for det samme formålet som innsamlingsformålet, eller er forenlig med dette. Departementet viser videre til at delingen etter forslaget til § 13 b første ledd nr. 7 i alle tilfeller må være «nødvendig», jf. også de alminnelige kravene til nødvendighet etter forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav c og artikkel 6 nr. 1. Dersom en nødvendig viderebehandling skjer for samme formål eller ellers er forenlig med innsamlingsformålet, vil delingen uansett neppe kunne anses som uforholdsmessig.

Departementet foreslår derfor at taushetsbelagte personopplysninger skal kunne deles etter forslaget til forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 dersom delingen enten skal skje for samme formål som innsamlingsformålet eller er forenlig med dette formålet, eller dersom delingen ikke er uforholdsmessig, se forslaget til forvaltningsloven § 13 b andre ledd. Her foreslås det også nærmere regulert hvilke forhold det skal legges vekt på i forholdsmessighetsvurdringen, se punkt 4.2 nedenfor.

Departementet viser for øvrig til punkt 5 når det gjelder forholdsmessighetsvurderingen i forbindelse med deling av opplysninger for å unngå fare for noens liv eller helse.

#### **4.2 Vurderingsmomenter i forholdsmessighetsvurderingen**

Som nevnt kan det være argumenter for å lovfeste visse vurderingsmomenter som skal inngå i forholdsmessighetsvurderingen, jf. Forvaltningslovutvalgets forslag til § 36 tredje ledd. Formålet med disse momentene vil være å gjøre forholdsmessighetsvurderingen mindre abstrakt og i større grad knytte den opp mot inngrepet ved at det skjer en viderebehandling i form av en utlevering. Vurderingsmomentene bidrar til å klargjøre hva vurderingstemaet for forholdsmessighetsvurderingen er, og de kan dermed gi bedre forutberegnelighet. Å ta dem inn i loven kan også i større grad sikre at vurderingen skjer i samsvar med personvernforordningen. De innebærer ikke noen ytterligere materielle vilkår sammenlignet med utvalgets forslag.

Departementet foreslår å ta inn fem vurderingsmomenter i § 13 b andre ledd andre punktum. Disse momentene er behovet for å dele opplysningene, i hvilken grad delingen av opplysningene er uforenlig med formålet opplysningene opprinnelig ble innhentet for, hva slags opplysninger som skal deles, omfanget av opplysninger som skal deles, og hvilke konsekvenser delingen kan få for den opplysningene gjelder.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på forslaget til lovfestede vurderingsmomenter for forholdsmessighetsvurderingen.

I tillegg foreslår departementet å ta inn i § 13 b andre ledd en bestemmelse som sier at deling av opplysninger etter første punktum skal gjennomføres i samsvar med § 13 g om plikt til å informere om delingen. Dette vil tydeliggjøre sammenhengen mellom § 13 b første ledd nr. 7 og § 13 g, men er ment som en ren henvisning. Informasjonsplikten i § 13 g er ikke noe vilkår for deling av opplysninger etter § 13 b første ledd nr. 7.

### **5 Departementets vurderinger – deling av taushetsbelagte opplysninger for å unngå fare for liv og helse**

Som nevnt i punkt 2.1.2 foreslo Forvaltningslovutvalget å lovfeste en generell mulighet til å dele taushetsbelagte opplysninger med «andre så langt det er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse eller for å unngå vesentlig skade eller tap».

Dette forslaget innebærer til dels en lovfesting av den anledningen til å dele opplysninger som følger av nødrett. Dersom det foreligger en fare for en eller flere personers liv eller helse, for alvorlig skade på eiendom m.m., vil man kunne dele også taushetsbelagte opplysninger for å hindre eller overvinne denne faren. Nødretten bygger i stor grad på sedvane og teori. Straffeloven § 17 oppstiller adgangen til straffritt å kunne foreta ellers straffbare handlinger som følge av nødrett, men ellers er dette i liten grad lovfestet. Departementet går ikke her nærmere inn på hva som omfattes av nødrett på forvaltningsrettens område, eller hvor langt dette går, noe heller ikke Forvaltningslovutvalget gjorde.

I enkelte tilfeller foreligger det også en avvergingsplikt. Det følger av straffeloven § 196 første ledd at man, uten hensyn til taushetsplikt, kan straffes om man unnlater å forsøke

«å avverge en straffbar handling eller følgene av den, på et tidspunkt da dette fortsatt er mulig, og det framstår som sikkert eller mest sannsynlig at handlingen er eller vil bli begått».

Avvergingsplikten gjelder bare overfor visse utpekte straffbare handlinger. De fleste av disse handlingene vil kunne medføre fare for noens liv eller helse, men Forvaltningslovutvalgets forslag vil omfatte langt flere tilfeller der taushetsbelagte opplysninger kan deles enn det som følger av avvergingsplikten.

Forvaltningslovutvalget har også vist til informasjonsfriheten etter EMK artikkel 10 som bakgrunn for forslaget, jf. NOU 2019: 5 punkt 19.12.7. Det er i liten grad konkretisert hvorfor akkurat de foreslåtte momentene – «å unngå fare for liv eller helse» eller «å unngå vesentlig skade eller tap» – må være med for å oppfylle informasjonsfriheten. Utvalget har også understreket at rettslig sett er det ikke nødvendig med en slik bestemmelse for å oppfylle pliktene etter EMK. Ved kollisjonstilfeller skal uansett EMK gå foran en eventuell lovfestet taushetsplikt som er i strid med informasjonsfriheten, jf. menneskerettsloven § 3. Departementet går derfor ikke nærmere inn på informasjonsfriheten etter EMK her.

I de fleste tilfeller vil det være nokså klart om noe utgjør en «fare for liv eller helse», selv om slike farer kan oppstå i mange ulike situasjoner og skyldes helt ulike forhold. Det kan for eksempel handle om fare for å bli rammet av naturkatastrofer eller andre typer ulykker, smittefare som kan medføre alvorlig sykdom eller fare for fysiske angrep fra kriminelle eller i forbindelse med voldelige konflikter. Derimot kan det være noe mer uklart hva som nærmere bestemt ligger i å skulle «unngå vesentlig skade eller tap». Dette vil i hovedsak dreie seg om materielle skader og økonomisk tap, selv om ordlyden også kan omfatte personskader som er alvorlige, men ikke utgjør en direkte fare for liv eller helse. Det er ikke sagt noe nærmere i Forvaltningslovutvalgets utredning om hva slags skade eller tap som er ment å være omfattet, eller hvilken målestokk utvalget mener skal legges til grunn for hva som er vesentlig. Departementet er også i tvil om det er behov for en slik regel. De alvorligste tilfellene der det oppstår fare for skade eller tap, vil være dekket av avvergingsplikten etter straffeloven § 196, og det vil også ut fra faren for skade på eiendom osv. være adgang til å dele opplysninger ut fra nødrett.

Ut fra dette går departementet foreløpig ikke inn for å lovfeste den delen av Forvaltningslovutvalgets forslag som gjelder adgang til deling av taushetsbelagte opplysninger «for å unngå vesentlig skade eller tap».

I de tilfellene deling av taushetsbelagte personopplysninger for å unngå fare for liv eller helse omfattes av personopplysningslovens virkeområde, jf. lovens § 2, vil flere av behandlingsgrunnlagene i personvernforordningen som ikke krever supplerende rettsgrunnlag, kunne være aktuelle. Hvis delingen ikke skjer som ledd i utførelsen av forvaltningsorganets oppgaver, åpner behandlingsgrunnlaget i artikkel 6 nr. 1 bokstav f, jf. nr. 1 andre punktum, for behandling etter en konkret interesseavveining. Artikkel 6 nr. 1 bokstav d gir videre grunnlag for behandling som er nødvendig for å «verne den registrertes eller en annen fysisk persons vitale interesser».

Dersom delingen gjelder noen av de særlige kategoriene personopplysninger etter forordningen artikkel 9 nr. 1, vil unntaket i artikkel 9 nr. 2 bokstav c kunne anvendes, såfremt den registrerte fysisk eller juridisk ikke er i stand til å gi samtykke. Dersom deling for å unngå fare for liv eller helse er uforenlig med innsamlingsformålet, vil den foreslåtte delingsbestemmelsen i alle tilfeller kunne gi viderebehandlingsgrunnlag i tråd med forordningen artikkel 6 nr. 4.

Siden den foreslåtte delingsbestemmelsen bare er ment som en relativt snever unntaksregel for konkrete nødrettslignende tilfeller, er det etter departementets syn for øvrig neppe noen betydelig risiko for at bestemmelsen i alminnelighet vil føre til utlevering i strid med Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

I Forvaltningslovutvalgets forslag er kravet om at deling av opplysninger om noens «personlige forhold» bare kan deles så langt dette ikke utgjør noe «uforholdsmessig inngrep» overfor den opplysningene gjelder, utformet slik at dette også omfatter forslaget til § 36 andre ledd bokstav d. Departementet kan i utgangspunktet ikke se at en deling som er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse, realistisk sett kan utgjøre «uforholdsmessig inngrep», heller ikke der faren for liv eller helse er rettet mot andre enn de som opplysningene gjelder. Dette kan muligens stille seg annerledes dersom helsefaren er svært liten. Dersom det foreligger hensyn som likevel tilsier at opplysningene ikke bør deles, vil disse bli ivaretatt gjennom vurderingen av om delingen er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse.

Utvalgets forslag gjelder deling med «andre», noe som kan være hvem som helst. Departementet ser ingen grunn til å endre på dette. Formålet med denne delingen av taushetsbelagte opplysninger er å unngå fare for liv eller helse, og det må da kunne deles med de personene som gjennom varsling, fysisk inngripen eller på annen måte kan oppnå dette, uavhengig av hvem dette er. Nødvendighetsvilkåret vil i utgangspunktet innebære at taushetsbelagte opplysninger bare kan deles i et omfang som sikrer at faren for liv og helse kan unngås. Er det for eksempel flere personer som vil kunne varsle om en fare, kan vilkåret tilsi at opplysningene bare deles med én av dem. Det vil naturligvis være rom for mer konkrete vurderinger av hva som i en akutt situasjon framstår som nødvendig.

## **6 Departementets vurderinger – behov for endringer i særlovgivningen**

### **6.1 Innledning**

For at formålet med den nye delingshjemmelen i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 skal oppnås, bør eventuelle unntak fra bestemmelsen kreve særlige grunner. I enkelte særlover er det i dag bestemmelser som vil hindre deling etter den nye hjemmelen, eller som har et innhold som vil kunne gjøre det uklart hvilken delingsadgang som gjelder på området når en ny bestemmelse tas inn i forvaltningsloven. Der det ikke er tilstrekkelig tungtveiende grunner som tilsier at opplysningene ikke bør kunne deles etter den nye bestemmelsen i forvaltningsloven, bør slike bestemmelser i særlovgivningen endres.

Samtidig kan det på enkelte områder gjøre seg gjeldende særlig tungtveiende hensyn som tilsier at bestemte opplysninger ikke bør omfattes av en utvidet delingsadgang. På disse områdene kan det bli nødvendig å sørge for tilstrekkelige unntaksbestemmelser i særlovgivningen. Dette kommer i tillegg til de forholdene

som er omtalt i punkt 3.7, som kan tilsi at opplysninger ikke utleveres i det enkelte tilfellet.

Departementet har derfor gått gjennom områder der det kan bli nødvendig å endre særlovgivningen som følge av forslaget om utvidet delingsadgang etter forvaltningsloven. På mange av disse områdene er spørsmålet om den utvidede delingsadgangen skal gjelde eller ikke svært vanskelig. Mange og gjerne særskilte og fagspesifikke hensyn gjør seg gjeldende.

Ut fra dette ber departementet om innspill fra høringsinstansene om den foreslåtte bestemmelsen i forvaltningsloven om utvidet delingsadgang skal gjelde for de forvaltningsområdene som omtales nedenfor. Dersom bestemmelsen ikke skal gjelde, vil gjeldende regler i noen tilfeller kunne videreføres. Der det ikke er noen nærmere regulering av delingsadgangen i dag, vil det måtte fastsettes spesifikke unntak dersom den nye bestemmelsen ikke skal gjelde, eller bare skal gjelde delvis.

Der reglene i dag oppstiller en begrenset adgang til å anmelde eller formidle opplysninger til påtalemyndighet eller kontrollmyndighet, blir det et særlig spørsmål om dette skal videreføres. Den foreslåtte nye delingsbestemmelsen vil ellers kunne åpne for en slik formidling.

Departementet ber generelt også om innspill fra høringsinstanser om det er andre saksområder, dokumenter eller opplysninger enn de som er omtalt nedenfor, som bør vurderes holdt utenfor den nye delingsadgangen. I denne sammenhengen er det viktig å merke seg at en omfattende rekke med unntak vil kunne ha konsekvenser. Den nye delingsbestemmelsen vil da i mindre grad få de virkningene som forslaget legger opp til, og hensynene som tilsier større delingsadgang, vil i mindre grad kunne ivaretas. Ikke minst vil det være vanskeligere å praktisere informasjonsdelingen desto flere unntak som foreligger. På den andre siden kan flere unntak fra delingsadgangen redusere utfordringene som er knyttet til personvernregelverket.

## **6.2 Barnevernloven**

Som omtalt i punkt 2.4.2 følger det av barnevernloven § 6-7 tredje ledd at opplysninger bare kan deles med andre forvaltningsorganer etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og 6 når dette er «nødvendig for å fremme barneverntjenestens, institusjonens, senteret for foreldre og barns eller omsorgssenteret for mindreåriges oppgaver» eller for å «forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse». For øvrig gjelder reglene i forvaltningsloven.

4. april 2019 ble et forslag til ny barnevernlov sendt på høring, med høringsfrist 1. august 2019. Innholdet i dagens regler om deling av taushetsbelagte opplysninger er her i hovedsak foreslått videreført, med enkelte justeringer og presiseringer, jf. § 13-1 tredje ledd i forslag til ny barnevernlov. Etter forslaget skal forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og 6 ikke gjelde for barnevernet, men opplysninger skal kunne deles med andre forvaltningsorganer «når det er nødvendig for å ivareta oppgaver etter denne loven» eller for å «forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade på noens helse».

Spørsmålet er da om forslaget til en utvidet adgang til informasjonsdeling mellom forvaltningsorganer som foreslått i dette høringsnotatet også skal gjelde for

barnevernet, eller om barnevernloven fremdeles skal inneholde en særregel om informasjonsdeling, som også regulerer forholdet til den nye delingshjemmelen.

Barneverntjenesten behandler jevnlig sensitive opplysninger om barn og familier i en sårbar livssituasjon. Tillitsforholdet mellom barneverntjenesten og henholdsvis barnet og familien avhenger av at disse opplysningene behandles forsvarlig og ikke spres til flere enn nødvendig. At dette tillitsforholdet ivaretas er igjen sentralt for at barneverntjenesten skal kunne utføre sine oppgaver på en god måte. Samtidig er barneverntjenesten i en rekke sammenhenger helt avhengig av å kunne innhente og formidle opplysninger til andre organer for å kunne utføre sine oppgaver. Taushetspliktsreglene skal både ivareta hensynet til barn og familiers personvern og legge til rette for best mulig samarbeid og kommunikasjon mellom barnevernet og andre tjenester som arbeider med barn og unge.

Det er i dag lagt til grunn en forholdsvis vid tolkning av i hvilke situasjoner barnevernet har anledning til å formidle opplysninger til andre offentlige myndigheter for å ivareta barnevernets egne oppgaver etter barnevernloven § 6-7 tredje ledd. At adgangen til å formidle opplysninger til andre velferdstjenester er tolket relativt vidt må ses i lys av barnevernets oppgaver og ansvar. Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse. I høringsnotatet om ny barnevernlov er det framhevet at taushetsplikten ikke er til hinder for at barnevernstjenesten kan gi de opplysninger som er nødvendige for at andre offentlige tjenester, som for eksempel barnehage, skole, og helsestasjon, skal kunne gi barnet et «best mulig og helhetlig tjenestetilbud», jf. side 261. Dette innebærer at barneverntjenesten i praksis allerede i dag har en viss adgang til å formidle opplysninger som er nødvendige for at andre organer skal kunne utføre sine oppgaver overfor barnet og familien. Det kan likevel være vanskelig å avgjøre hvor grensen etter § 6-7 tredje ledd går, og det er noe usikkerhet knyttet til tolkningen av taushetspliktsreglene, blant annet når det gjelder skillet mellom barneverntjenestens egne og andre forvaltningsorganers oppgaver etter § 6-7 tredje ledd. Forslaget til en ny delingshjemmel i forvaltningsloven § 13 b vil kunne gi barnevernet en tydeligere og klarere hjemmel å forholde seg til i situasjoner der formålet med å formidle opplysninger er sette andre myndigheter i stand til å ivareta sine lovpålagte oppgaver.

Som nevnt i punkt 2.9.1 er det viktig at taushetspliktsregelverket ikke hindrer nødvendig samarbeid mellom ulike tjenester. En noe utvidet adgang til å dele opplysninger med andre forvaltningsorganer som selv har taushetsplikt, kan sette barneverntjenesten bedre i stand til å bidra til at barn og familier får et helhetlig og koordinert tjenestetilbud.

Dersom den foreslåtte nye delingshjemmelen i forvaltningsloven skal gjelde for barnevernet, må barnevernloven § 6-7 tredje ledd trolig endres. Det vil da antakelig ikke lenger være behov for en særskilt regulering av forholdet til forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5. Barnevernet kan allerede i dag dele opplysninger når det er nødvendig for å utføre organets egne oppgaver. Opplysninger om «en persons forbindelse med organet» og om «avgjørelser som er truffet», jf. § 13 b første ledd nr. 5, vil også kunne deles med andre organer med grunnlag i den nye delingsbestemmelsen, forutsatt at dette er nødvendig for utførelse av mottakerorganets oppgaver. Den nye bestemmelsen vil dermed trolig



omfatte de aller fleste aktuelle tilfellene etter § 13 b første ledd nr. 5 som det i dag er gjort unntak for i barnevernloven § 6-7 tredje ledd.

Under forutsetning av at den foreslåtte nye delingshjemmelen i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 også skal gjelde for barnevernet, ber departementet derfor om innspill til om det fortsatt er behov for å regulere § 13 b første ledd nr. 5 særskilt i barnevernloven. Det kan eventuelt være aktuelt å regulere særskilt de opplysningskategoriene denne bestemmelsen omfatter, eller noen av dem.

Når det gjelder adgangen til å gi opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller kontrollmyndigheter, gjør enkelte særlige hensyn seg gjeldende på barnevernområdet. Spørsmålet er om barnevernet skal kunne gi slike opplysninger også når det er «ønskelig av allmenne omsyn», jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6, eller for å fremme påtale- eller kontrollmyndighetens oppgaver etter den nye delingshjemmelen. Dette vil innebære en utvidelse av den adgangen barnevernet i dag har til å gi opplysninger. Barnevernet vil på grunn av sitt arbeid med utsatte barn og unge ofte sitte med opplysninger om lovbrudd begått av barn og unge. For eksempel åpner barnevernloven for plassering av barn med alvorlige atferdsvansker i barneverninstitusjon etter nærmere bestemte vilkår, jf. barnevernloven §§ 4-24 og 4-26. Gjentatt eller alvorlig kriminalitet er blant de tilfellene som åpner for plassering i institusjon.

Dersom slike opplysninger gis til påtalemyndigheten for å fremme andre formål enn barnevernets egne oppgaver, kan dette vanskeliggjøre barnevernets oppfølging av den opplysningene gjelder. For eksempel kan det bli vanskelig å få eller opprettholde tilliten overfor en barneverns klient dersom en institusjon eller barnevernet ellers anmelder bruk av rusmidler, ulovlig bruk av gjenstander som tilhører institusjonen og lignende. En endring på dette området bør ikke hindre barnevernet i å utføre sine egne oppgaver på en god måte.

Departementet minner samtidig om at forslaget til utvidet delingsadgang ikke vil innebære noen *plikt* til å gi opplysninger, kun en adgang. Det vil fremdeles være opp til avgiverorganet om adgangen skal benyttes. På bakgrunn av de særlige hensynene på dette området kan det likevel ikke utelukkes at det kan være behov for å beholde særlige regler i barnevernloven om adgangen til å anmelde eller gi opplysninger om lovbrudd. Slike særlige regler kan utformes på flere måter, avhengig av hvilke begrensninger det er ønskelig at skal gjelde. Det er ikke opplagt at det skal være adgang til å anmelde eller gi slike opplysninger på grunnlag av «allmenne omsyn», selv om det åpnes for at opplysningene kan gis når det er nødvendig for å kunne utføre oppgaver som ligger til mottakerorganet, altså påtale- eller kontrollmyndigheten. Den motsatte løsningen vil også kunne være et alternativ.

Spørsmålet er således om barnevernet fremdeles bør ha en begrenset adgang til å anmelde eller formidle opplysninger til påtalemyndighet eller kontrollmyndighet.

Dersom den foreslåtte nye delingsbestemmelsen skal gjelde for barnevernet, er en mulig løsning dermed at barnevernloven § 6-7 tredje ledd første og andre punktum oppheves, slik at det ikke lenger gjelder noen generelle begrensninger i barnevernets adgang til å dele opplysninger med andre etter forvaltningsloven § 13 b første ledd. En lovendring vil da gå ut på at barnevernloven § 6-7 tredje ledd første og andre punktum oppheves, mens nåværende tredje ledd tredje og fjerde punktum blir første og andre punktum.

Det mest nærliggende alternativet kan være å endre barnevernloven § 6-7 tredje ledd første punktum ved at kun henvisningen til forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 tas ut, slik at barnevernet også kan dele opplysninger på grunnlag av denne bestemmelsen. Lovendringen kan da utformes slik at barnevernloven § 6-7 tredje ledd første punktum skal lyde:

*«Det kan bare gis opplysninger til andre forvaltningsorganer i medhold av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 når dette er nødvendig for å fremme barneverntjenestens, institusjonens, senteret for foreldre og barns eller omsorgssenteret for mindreåriges oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse.»*

Dersom man går for denne løsningen, oppstår det også spørsmål om det skal gjelde begrensninger i delingsadgangen etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7, slik at det ikke skal kunne deles opplysninger etter denne bestemmelsen for å ivareta påtalemyndighetens eller den aktuelle kontrollmyndighetens behov.

Alternativet på den andre yttersiden er å fastsette i barnevernloven § 6-7 at den nye forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 ikke gjelder. Et nytt § 6-7 første ledd tredje punktum kan da lyde

*«Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 gjelder ikke.»*

Departementet utformer ikke konkrete lovforslag for de andre mulige løsningene som er skisserte ovenfor, men kommer eventuelt tilbake til dette etter høringen.

### **6.3 Krisesenterlova**

Etter krisesenterlova § 5 tredje ledd kan opplysninger til andre forvaltningsorganer etter forvaltningsloven § 13 b nr. 5 og 6 bare gis når det er «nødvendig for å fremme oppgåvene til kommunen etter denne lova, eller for å forebygge vesentleg fare for liv eller alvorleg skade på helsa til nokon», se omtalen i punkt 2.4.3.

Krisesentrene tar imot personer som har vært utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner, og som har behov for beskyttelse. De som benytter seg av tilbudet er i en sårbar situasjon, og opplysningene krisesentrene får om disse, er av svært sensitiv karakter. Mange brukere lever i frykt for sitt eget og barnas liv og helse.

En streng taushetsplikt har vært ansett som sentralt for å kunne tilby brukere av krisesentertilbudet den beskyttelsen de har behov for. Dette er bakgrunnen for den særlige reguleringen i § 5 tredje ledd av adgangen til å dele opplysninger med andre forvaltningsorganer og for at taushetsplikten etter § 5 andre ledd også omfatter fødested, fødselsdato, personnummer og flere andre opplysninger av liknende karakter. Å oppnå et tillitsforhold mellom brukeren og de ansatte ved krisesentertilbudet kan være avgjørende for at voldsutsatte personer skal åpne seg og gi den informasjonen krisesenteret trenger for å sørge for at den enkelte får et godt og tilstrekkelig tilbud. Flere brukere av tilbudet har liten tilknytning til store deler av det norske samfunnet, og det vil variere sterkt i hvilken grad de har tillit til statsapparatet, politiet osv. Hensynet til etablering av og ivaretagelse av slike tillitsforhold gjør seg derfor generelt sterkere gjeldende på dette området enn ellers. Tillitsforholdet kan blant annet avhenge av at brukerne kan stole på at personlige opplysninger blir behandlet forsvarlig og ikke spres til flere enn nødvendig.

Samtidig vil samarbeid mellom ulike forvaltningsorganer kunne være en forutsetning også for at brukere av krisesentertilbudet skal få den hjelpen de trenger, og muligheten til å dele informasjon kan da stå sentralt. Det er svært

viktig at taushetspliktsreglene ikke hindrer nødvendig samarbeid mellom ulike tjenester. En noe utvidet adgang til å dele opplysninger med personer i andre forvaltningsorganer, som selv har taushetsplikt, kan således sette krisesentre og andre virksomheter som er omfattet av krisesenterlova, i stand til å bidra til at personer som er utsatt for vold eller trusler, får et best mulig tjenestetilbud.

Helt sentrale hensyn, som vanskelig kan forenes fullt ut, vil til en viss grad også her stå mot hverandre.

Hvis den nye delingshjemmelen skal gjelde for krisesentertilbudet, oppstår de samme spørsmålene for reguleringen i krisesenterlova § 5 tredje ledd av forholdet til forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og 6 som for den tilsvarende reguleringen i barnevernloven. Se her punkt 6.2 og de vurderingene og alternativene som omtales der.

Det er også her et særlig spørsmål om opplysninger skal kunne gis til påtalemyndighet eller kontrollmyndighet når det er «ønskeleg av allmenne omsyn», jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6, eller for å fremme påtale- eller kontrollmyndighetens oppgaver. Også for krisesentrene gjør det seg gjeldende enkelte særlige hensyn som gjør at det kan være behov for å beholde særlige regler om dette i krisesenterlova. Dersom opplysninger om lovbrudd kan gis til påtalemyndigheten for å fremme andre formål enn krisesentertilbudets egne oppgaver, kan det påvirke brukeres vilje til å dele opplysninger om egen situasjon. Disse brukerne vil for eksempel ikke alltid ønske straffeforfølgelse av den som har utøvd vold. En delingsadgang kan derfor tenkes å føre til en svekkelse av tilliten til tilbudet for enkelte, og at noen derfor velger å ikke benytte seg av krisesentertilbudet. Dette kan tilsi at de som utfører tjeneste eller arbeid etter krisesenterlova, fremdeles bør ha en begrenset adgang for til å anmelde eller formidle opplysninger til påtalemyndighet eller kontrollmyndighet.

På den andre siden er vold i nære relasjoner noe man de senere årene har lagt stor vekt på å bekjempe, og straffenivået for dette har blitt betydelig skjerpet. Det kan da framstå uheldig og gi uklare signaler om man ikke skal kunne bekjempe denne formen for kriminalitet ved å dele opplysninger med de aktuelle myndighetene.

Departementet ber derfor særlig om innspill fra de berørte høringsinstansene også her og minner også om at høringsforslaget ikke innebærer noen *opplysningsplikt*.

Dersom man kommer til at delingsadgangen etter forvaltningsloven § 13 b første ledd skal gjelde fullt ut for de som utfører tjeneste eller arbeid etter krisesenterlova, vil en lovendring innebære at krisesenterlova § 5 tredje ledd oppheves.

Skal derimot begrensningene i adgangen til å dele opplysninger etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. videreføres, mens delingsadgangen etter nr. 5 og den nye nr. 7 skal gjelde fullt ut, vil en aktuell lovendring være at krisesenterlova § 5 tredje ledd skal lyde:

*«Det kan berre givast opplysningar til andre forvaltningsorgan i medhald av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 når dette er nødvendig for å fremme oppgåvene til kommunen etter denne lova, eller for å førebyggje vesentleg fare for liv eller alvorleg skade på helsa til nokon.»*

Også her oppstår da spørsmålet om det skal gjelde begrensninger i delingsadgangen etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7, slik at det ikke

skal kunne deles opplysninger etter denne bestemmelsen for å ivareta påtalemyndighetens eller den aktuelle kontrollmyndighetens behov.

Skulle man komme til at den foreslåtte nye delingsbestemmelsen i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 ikke skal gjelde for de som utfører tjeneste eller arbeid etter krisesenterlova, er den mest nærliggende løsningen å ta inn et nytt tredje punktum i krisesenterlova § 5 første ledd, der det heter

«Forvaltningslova § 13 b første ledd nr. 7 gjeld ikkje.»

Departementer utformer heller ikke her ytterligere alternative lovforslag.

#### **6.4 Mekling etter familievernkontorloven**

Etter familievernkontorloven § 5 a har meklere i saker etter ekteskapsloven § 26 og barneloven § 51 og § 61 første ledd nr. 2 taushetsplikt «om det som kommer fram om personlige forhold i forbindelse med oppdraget». Det samme er fastsatt i ekteskapsloven § 26 fjerde ledd og barnelova § 50 første ledd. Begrepet «personlige forhold» er det samme her som i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

Slik mekling er typisk aktuelt for foreldre i forbindelse med samlivsbrudd og før de reiser sak for retten i forbindelse med barnefordeling.

Departementet foreslår ikke å utvide adgangen til deling av opplysninger som er taushetsbelagt etter familievernkontorloven § 5 a. Hensikten med en utvidet delingsadgang er bedre samordning og gjennomføring av tjenester, noe som i liten grad gjør seg gjeldende i forbindelse med slik mekling som § 5 a gjelder.

Dersom det i forbindelse med mekling skulle oppstå mistanke om omsorgssvikt, mishandling av barn eller lignende, vil det foreligge meldeplikt til barnevernet, og det samme kan gjelde avvergingsplikt etter straffeloven § 196. Departementet ser derfor heller ikke behov for noen utvidet adgang til informasjonsdeling for å ivareta slike hensyn.

På dette grunnlaget foreslås det å fastsette i familievernkontorloven § 5 a at den nye forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 ikke skal gjelde for saker som behandles etter bestemmelsen og å presisere i ekteskapsloven § 26 fjerde ledd og barnelova § 50 første ledd at begrensningen gjelder tilsvarende etter disse lovene.

#### **6.5 NAV-loven**

Som omtalt i punkt 2.4.6 følger det av NAV-loven § 7 første ledd tredje punktum og tredje ledd at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og 6 ikke gjelder, men at taushetsbelagte opplysninger kan deles med andre organer «når det er nødvendig for å fremme Arbeids- og velferdsetatens oppgaver, for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade på noens helse eller for å hindre at noen urettmessig får utbetalt offentlige midler eller unndrar midler fra innbetaling til det offentlige». Etter § 7 fjerde ledd kan departementet bestemme at opplysninger også i andre tilfeller kan utleveres til offentlige myndigheter, når det er «godtgjort at opplysningene er nødvendige for at disse myndighetene skal kunne løse pålagte offentlige oppgaver». Dette har karakter av en dispensasjonsordning.

Bestemmelsen gjelder likevel ikke for visse typer opplysninger, jf. omtale i punkt 2.4.6. Dersom den nye delingsbestemmelsen i forvaltningsloven skal gjelde for Arbeids- og velferdsetaten (NAV), vil det ikke være behov for denne ordningen lenger.

NAV behandler en stor mengde opplysninger om personlige forhold, og det er viktig at brukerne har tillitt til at disse opplysningene blir behandlet forsvarlig og ikke spres til uvedkommende. Samtidig vil opplysninger fra NAV kunne være til stor nytte for andre forvaltningsorganer i deres arbeid. Opplysninger fra NAV kan særlig være sentrale i arbeidet med å avdekke og forfølge arbeidslivsrelatert kriminalitet, se omtalen av a-krimsentrene i punkt 2.9.3. I regjeringens «Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2019-)» framgår det at Arbeids- og sosialdepartementet foreløpig har vurdert at NAV i dag har en for snever adgang til å dele informasjon med andre forvaltningsorganer.

En utvidet adgang til informasjonsdeling for NAV vil kunne styrke arbeidet mot arbeidslivsrelatert kriminalitet, i tillegg til å legge til rette for samarbeid med offentlige myndigheter på andre områder. Mye kan derfor tilsi at den utvidete delingsadgangen i forvaltningsloven bør gjelde for NAV.

Skal en ny delingshjemmel gjelde for NAV, må reguleringen i § 7 av forholdet til forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 trolig endres, se omtale av tilsvarende endringsbehov i barnevernloven i punkt 6.2. På samme måte som i barnevernloven er det også her et særlig spørsmål om NAV-loven fremdeles bør inneholde særlige regler om når opplysninger kan gis til påtalemyndighet eller kontrollmyndighet, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6. Se her omtalen av spørsmålet i punkt 6.2 og de de alternativene som nevnes der. Det kan ikke utelukkes at en utvidet adgang til å gi opplysninger til kontroll- og påtalemyndighet kan svekke enkeltes vilje til å gi korrekt informasjon til NAV. Mot dette står blant annet hensynet til kriminalitetsbekjempelse.

Også for NAV-loven er det således et særlig spørsmål om det fremdeles bør være en begrenset adgang til å anmelde eller formidle opplysninger til påtalemyndighet eller kontrollmyndighet.

Som nevnt vil bestemmelsen i NAV-loven § 7 fjerde ledd første punktum om departementets adgang til å bestemme at opplysninger kan gis til andre myndigheter når det er nødvendig for at mottakerne skal kunne løse pålagte offentlige oppgaver, ikke lenger være nødvendig dersom forslaget til utvidet delingsadgang i forvaltningsloven skal gjelde for NAV. Bestemmelsen i § 7 fjerde ledd første punktum kan i så fall oppheves. Et annet spørsmål er om begrensningen i § 7 fjerde ledd andre punktum i alle tilfeller skal videreføres. Denne bestemmelsen sier at delingsadgangen etter første punktum ikke gjelder opplysninger om etnisitet, politisk eller religiøs oppfatning, helseforhold, misbruk av rusmidler eller seksuelle forhold.

Dersom løsningen skulle bli at delingsadgangen etter forvaltningsloven § 13 b første ledd skal gjelde fullt ut for NAV, vil endringene i NAV-loven kunne gå ut på at § 7 første ledd tredje punktum oppheves, mens nåværende fjerde punktum blir tredje punktum, og at § 7 fjerde ledd oppheves, mens nåværende femte og sjette ledd blir fjerde og femte ledd. Nåværende § 7 fjerde ledd andre punktum kan eventuelt videreføres og flyttes til første ledd.

Det er for øvrig et spørsmål her om ikke også NAV-loven § 7 femte ledd kan oppheves eller endres. Denne bestemmelsen sier at taushetsplikten etter første ledd ikke er til hinder for utveksling av informasjon som forutsatt i lov om Oppgaveregisteret eller annen utlevering av opplysninger til forvaltningsorganer som har hjemmel til å kreve opplysninger uten hinder av taushetsplikt. Det følger

også av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 (etter forslaget her ny nr. 9) at taushetsplikt ikke er til hinder for å dele opplysninger som forutsatt i lov om Oppgaveregisteret. Foreligger det hjemmel til å kreve opplysninger uten hinder av taushetsplikt, vil dette gjelde, med mindre noe annet er særskilt bestemt. Det er derfor uklart om det er noe behov for NAV-loven § 7 femte ledd.

Et alternativ er også her å gi adgang for NAV til å dele taushetsbelagte opplysninger etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og den nye nr. 7, men ikke etter nr. 6. Lovendringen vil da gå ut på at NAV-loven § 7 første ledd tredje punktum skal lyde:

*«Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 gjelder ikke.»*

I tillegg kommer den nevnte mulige opphevingen av § 7 fjerde ledd og eventuelle flyttingen av dagens § 7 fjerde ledd andre punktum. Videre oppstår det også her spørsmål om det skal gjelde begrensninger i delingsadgangen etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7, slik at det ikke skal kunne deles opplysninger etter denne bestemmelsen for å ivareta påtalemyndighetens eller den aktuelle kontrollmyndighetens behov.

Dersom man går for at den nye delingsbestemmelsen ikke skal gjelde for NAV, vil det mest aktuelle alternativet være at NAV-loven § 7 første ledd tredje punktum skal lyde:

*«Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5, 6 og 7 gjelder ikke.»*

Det vil da eventuelt ikke være aktuelt å endre § 7 fjerde ledd, men det kan i alle tilfeller vurderes å oppheve eller endre femte ledd.

## **6.6 Sosialtjenesteloven**

Etter sosialtjenesteloven § 44 tredje ledd kan opplysninger til andre forvaltningsorganer bare gis når dette er «nødvendig for å fremme kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse», se omtale i punkt 2.4.5.

Også for sosialtjenesten er det av stor betydning å verne om tillitsforholdet mellom brukere og hjelpeapparatet. Det dreier seg her om en gruppe brukere som er nødt til å gi til dels svært personlige opplysninger om seg selv for å kunne motta hjelp. For noen kan bare det å være bruker av sosialtjenesten oppleves som stigmatiserende og vanskelig. Dette er bakgrunnen for at taushetsplikten etter § 44 andre ledd er utvidet til å omfatte fødested, fødselsdato, personnummer og flere andre opplysninger av liknende karakter, og for den særlige reguleringen av forholdet til forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og 6. Her gjelder altså det samme som for barnevernet etter barnevernloven § 6-7 tredje ledd

Sosialtjenesten er et sikkerhetsnett for personer i svært krevende livssituasjoner. Enkelte av sosialtjenestens brukergrupper har allerede manglende eller svak tillit til offentlige myndigheter, og unngår i stor grad kontakt med myndighetene. Hensynet til ivaretagelse av tillitsforholdet kan derfor gjøre seg sterkere gjeldende her enn på andre områder. Det må unngås at de som har behov for hjelp unnlater å søke om dette av frykt for at opplysninger skal gis videre fra sosialtjenesten til andre myndigheter.

Samtidig vil det kunne tilrettelegges for en bedre samordning mellom offentlige tjenester dersom også sosialtjenesten omfattes av en utvidet informasjonsadgang.

Dette kan både føre til at brukere av sosialtjenesten i større grad mottar tjenester og hjelp de har rett til fra andre tjenester, og at andre myndigheter mottar den informasjonen de trenger for å utføre sine oppgaver på en god og effektiv måte.

Samlokaliseringen i felles lokale NAV-kontorer og behovet for en intern informasjonsutveksling mellom stat og kommune i disse kontorene kan tilsi at de generelle reglene om deling av taushetsbelagte opplysninger bør være de samme i NAV-loven og sosialtjenesteloven, med mindre særlige grunner taler for ulike regler.

Skal den nye delingshjemmelen gjelde for sosialtjenesten må reguleringen i § 44 tredje ledd av forholdet til forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 endres, se omtalen av tilsvarende problemstilling for barnevernloven i punkt 6.2. Videre er det også her et spørsmål om sosialtjenesteloven fremdeles bør inneholde særlige regler om når opplysninger kan gis til påtalemyndighet eller kontrollmyndighet, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6. Det vises til omtalen av spørsmålet i punkt 6.2. I dag kan opplysninger om lovbrudd bare gis til påtalemyndigheten hvis vilkårene i § 44 fjerde ledd er oppfylt. I tillegg kan tjenestemottakerens kontaktopplysninger og opplysninger om mulig oppholdssted gis til politiet og kriminalomsorgen til bruk i deres tjeneste, jf. § 44 fjerde ledd. Også for sosialtjenesten vil en utvidelse av adgangen til dele opplysninger med politiet kunne påvirke brukeres vilje til å oppsøke hjelp og gi nødvendige opplysninger til sosialtjenesten. Selv om det ved en utvidelse av adgangen ikke vil være tale om noen opplysningsplikt, kan det ikke utelukkes at det kan være behov for å beholde særlige regler i sosialtjenesteloven om dette. Se punkt 6.2 for omtale av de ulike måtene adgangen i så fall kan begrenses.

Dersom den utvidede delingsadgangen etter forvaltningsloven skal gjelde fullt ut også for sosialtjenesten, vil det mest nærliggende være at sosialtjenesteloven § 44 tredje ledd oppheves, mens nåværende fjerde og femte ledd blir tredje og fjerde ledd.

Som omtalt ovenfor i tilknytning til barnevernloven osv., er et annet alternativ at delingsadgangen etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og den nye nr. 7 også skal gjelde for sosialtjenesten, mens begrensningene i delingsadgangen etter § 13 b første ledd nr. 6 videreføres. Lovendringen kan da gå ut på at sosialtjenesteloven § 44 tredje ledd skal lyde:

*«Det kan bare gis opplysninger til andre forvaltningsorganer i medhold av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 når dette er nødvendig for å fremme kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse.»*

Også her oppstår det da spørsmål om det skal gjelde begrensninger i delingsadgangen etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7, slik at det ikke skal kunne deles opplysninger etter denne bestemmelsen for å ivareta påtalemyndighetens eller den aktuelle kontrollmyndighetens behov.

Dersom den nye delingsadgangen etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 ikke skal gjelde for sosialtjenesten, bør dette fastsettes som et nytt tredje punktum i sosialtjenesteloven § 44 første ledd. Dette kan da lyde

*«Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 gjelder ikke.»*

Heller ikke her utformes det ytterligere alternative lovforslag.

## **6.7 Helselovene**

### **6.7.1 Helse- og omsorgstjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven**

Som omtalt i punkt 2.5.3.1 følger reglene om taushetsplikt og adgang til å dele informasjon i helse- og omsorgstjenesten og helse- og omsorgsforvaltningen et to-sporet system, forvaltningsmessig taushetsplikt og profesjonsbestemt taushetsplikt. Offentlig ansatte i helse- og omsorgsforvaltningen og helse- og omsorgstjenesten er bundet av den forvaltningsmessige taushetsplikt, med de begrensningene som følger av helsepersonelloven, pasientjournalloven og helseregisterloven. Reglene om taushetsplikt etter forvaltningsloven har i hovedsak bare betydning for opplysninger som ikke er omfattet av reglene om taushetsplikt etter helsepersonelloven.

I både helse- og omsorgstjenesteloven § 12-1 tredje ledd og spesialisthelsetjenesteloven § 6-1 tredje ledd framgår det i dag at opplysninger til andre forvaltningsorganer etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og 6 bare kan gis når det er nødvendig for å bidra til løsning av oppgaver etter loven, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse, se omtale i punkt 2.4.4. Denne særlige reguleringen av forholdet til forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og 6 ble fastsatt da det var tvil om hvorvidt taushetsplikt etter helsepersonelloven fortsatt gjaldt etter at opplysningene var utlevert til annet formål enn helsehjelp, det vil si om det etter utleveringen var reglene om taushetsplikt i helsepersonelloven eller forvaltningsloven som gjaldt. Ved vedtakelsen av helseregisterloven i 2001 ble det bestemt at reglene om taushetsplikt etter helsepersonelloven skulle gjelde for behandling av opplysningene også etter utleveringen. I dag går det klart fram av regelverket at taushetsvernet for helseopplysninger følger opplysninger fra helseregistre, jf. blant annet pasientjournalloven § 15 og helseregisterloven § 17.

Dersom opplysninger hos helse- omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten er taushetsbelagte etter forvaltningsloven, men ikke samtidig er underlagt taushetsplikt etter helsepersonelloven, må de regnes som tilstrekkelig vernet av forvaltningslovens regler om taushetsplikt. Slike opplysninger kan derfor omfattes av en utvidet adgang til informasjonsdeling etter forvaltningsloven. Det foreslås derfor at spesialisthelsetjenesteloven § 6-1 tredje ledd og helse- og omsorgstjenesteloven § 12-1 tredje ledd oppheves.

### **6.7.2 Helsepersonelloven**

Som nevnt ovenfor reguleres helsepersonells taushetsplikt av helsepersonelloven, men helsepersonell som er ansatt i offentlige organer, er også underlagt forvaltningsloven.

Det vil innebære en stor endring for praktiseringen av helsepersonells taushetsplikt dersom de nye delingshjemlene i forvaltningsloven også skal gjelde når helsepersonell deler opplysninger som er taushetsbelagte etter helsepersonelloven. Departementet går derfor i utgangspunktet ikke inn for å la de nye delingshjemlene i forvaltningsloven omfatte helsepersonell. På den andre siden gjør behovet for en større adgang til deling av taushetsbelagte opplysninger seg også gjeldende overfor helsepersonell. I mange tilfeller vil det være behov for at helsepersonell samarbeider med andre etater, og det kan være avgjørende for slike samarbeid at også helsepersonellet kan dele taushetsbelagte opplysninger. Det er dessuten de



samme opplysningene som vil være taushetsbelagte etter helsepersonelloven og forvaltningsloven, jf. ovenfor. På bakgrunn av dette bes det om høringsinstansenes syn på om de nye hjemlene for deling av taushetsbelagte opplysninger bør utformes eller forstås slik at også helsepersonell skal kunne dele opplysninger i medhold av dem, jf. helsepersonelloven § 23 nr. 6. Som nevnt legges det ikke opp til at det skal være noen plikt til å gi opplysninger etter den nye bestemmelsen, kun en adgang.

Det foreslås her ingen endringer i helsepersonelloven, og departementet ser det ikke i noe tilfelle som aktuelt at de foreslåtte nye hjemlene for deling av taushetsbelagte opplysninger skal gjelde for helsepersonell som ikke omfattes av forvaltningsloven.

Helsepersonelloven inneholder ingen regler om taushetsplikt for forretningsrelaterte opplysninger. Dersom helsepersonell er underlagt forvaltningsloven, er det således taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 som gjelder. Adgangen til å dele slike opplysninger vil følge de vanlige reglene i forvaltningsloven § 13 b første ledd, og den nye delingsadgangen vil dermed også gjelde. Departementet legger ikke opp til noen avvikende regulering for helsepersonell på dette området.

## **6.8 Lov om stans i utbetalinger etter barnebortføring**

Etter § 8 første ledd i lov om stans i utbetalinga av offentlege ytingar og barnebidrag når ein av foreldra har bortført eit barn til utlandet kan det organet som skal treffe avgjørelsen, «krevje opplysningar frå instansar og personar som er nemnde i folketrygdloven § 21-4 første leddet» når dette er nødvendig for avgjørelsen. I andre ledd er det presisert hva slags opplysninger man «til vanleg» kan hente inn i denne sammenhengen. En rekke av de aktuelle opplysningene vil være taushetsbelagte, og det vil i alle tilfeller være nødvendig å ha disse opplysningene for å kunne treffe en avgjørelse om offentlige ytelser og barnebidrag skal holdes tilbake eller ikke. Flere av de aktuelle opplysningene er også å regne som særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen, og det er et nokså begrenset antall saker som behandles etter denne loven. Delingspotensialet her vil således være nokså lite. På den andre siden kan det være av avgjørende betydning å få tilgang til slike opplysninger også for behandlingen av andre typer saker. Departementet foreslår derfor ingen særregulering for disse sakene.

## **6.9 Taushetspliktsregler om tips om lovbrudd mv.**

### **6.9.1 Innledning**

Flere lover inneholder bestemmelser som etablerer taushetsplikt om identiteten til personer som gir tips eller meldinger om lovbrudd. Enkelte av lovene inneholder allerede bestemmelser som begrenser adgangen til å dele opplysningene, mens det i andre tilfeller bare er forvaltningslovens delingsregler som gjelder.

### **6.9.2 Jernbaneloven § 11 fjerde ledd**

Som nevnt i punkt 2.4.8 etablerer jernbaneloven § 11 fjerde ledd taushetsplikt for opplysninger som kan bidra til å identifisere avsenderen av meldinger, tips eller liknende om lovbrudd. Etter fjerde ledd tredje punktum er taushetsplikten likevel ikke til hinder for at opplysningene bringes videre dersom «særlige grunner tilsier

det». Bestemmelsen tolkes slik at delingsreglene i forvaltningsloven § 13 b første ledd ikke gjelder. Departementet foreslår i utgangspunktet ingen endringer her, men det kan være aktuelt å fastsette uttrykkelig i jernbaneloven at delingsreglene i forvaltningsloven § 13 b første ledd ikke gjelder.

### **6.9.3 Arbeidsmiljøloven § 2 A-4**

Arbeidsmiljøloven inneholder en tilsvarende bestemmelse i § 2 A-4. Her framgår det at enhver som utfører arbeid eller tjeneste for en tilsynsmyndighet eller annen offentlig myndighet som mottar varsel om kritikkverdige forhold fra en arbeidstaker, har taushetsplikt om arbeidstakers navn eller andre identifiserende opplysninger. Loven inneholder ikke regler om deling av opplysningene til andre organer, og det framgår eksplisitt at forvaltningsloven §§ 13 til 13 e gjelder. Departementet foreslår ingen endringer her, og det legges dermed opp til at forslaget til nye delingshjemler i forvaltningsloven § 13 b første ledd skal gjelde.

### **6.9.4 Konkurranseloven § 27**

Konkurranseloven § 27 første ledd etablerer taushetsplikt om identiteten til foretak eller personer som gir tips om overtredelser av forbudet mot konkurransebegrensende avtaler og mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling etter loven. Konkurranseloven inneholder ikke særlige regler om deling av opplysningene, og etter tredje ledd gjelder forvaltningsloven §§ 13 til 13 e tilsvarende så langt de passer.

Konkurranseloven § 27 andre ledd inneholder i tillegg en bestemmelse av en noe annen karakter, som likevel også omtales her. Etter § 27 andre ledd gjelder det taushetsplikt for opplysninger som har sin opprinnelse i erklæring fra et foretak om dets viten om en overtredelse av forbudet mot konkurransebegrensende avtaler mellom foretak, og om foretakets egen delaktighet i overtredelsen, og som er utarbeidet spesielt med det formål å oppnå lemping, eller som ledd i forliksforhandlinger.

Tips og meldinger om lovbrudd og kritikkverdig atferd er viktig for at tilsynsmyndigheter og andre myndigheter skal kunne avdekke brudd på regelverk. Taushetsplikten for identiteten til den som tipser skal gjøre at det oppleves trygt å varsle myndighetene. Uten regler om taushetsplikt ville man risikere at færre varslet, av frykt for negative reaksjoner fra andre, for eksempel fra arbeidsgiver. Også når det gjelder konkurranseloven § 27 andre ledd er taushetspliktsreglene ment å gi et økt insitament til å fremme skylderklæringer i lempings- og forlikssaker. En utvidet adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger med andre organer kan tenkes å svekke viljen til å varsle om lovovertridelser, eller til å gi slik skylderklæring som omtalt i konkurranseloven § 27 andre ledd. Dette vil i så fall være uheldig.

Både myndighetenes behov for å få informasjon utenfra og varsleres behov for vern, er sentrale hensyn ved utformingen av regelverket på dette området. Departementet minner likevel her om at forslaget til en ny delingshjemmel ikke skal innebære noen plikt til å dele opplysninger, og i tillegg om at det vil gjelde et krav om at delingen er nødvendig for å utføre oppgaver som er lagt til mottakerorganet. Antakelig vil dette nødvendighetsvilkåret nokså sjelden være oppfylt for de opplysningene det er snakk om her. Begge disse momentene reduserer behovet for en særlig regulering av deling av disse opplysningene.

Dersom den nye og omfattende delingshjemmelen i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 ikke skal gjelde i disse sakene, kan det fastsettes et nytt første punktum i konkurranseloven § 27 tredje ledd. Dette kan lyde

*«Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 gjelder ikke.»*

Nåværende tredje ledd første punktum blir da andre punktum.

Departementet ber om innspill på hva som bør være løsningen her.

### **6.9.5 Lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden § 13**

I den nye loven om god handelsskikk i dagligvarekjeden, som ennå ikke har trådt i kraft, heter det i § 13 første ledd at alle som utfører tjeneste eller arbeid for Dagligvaretilsynet eller Markedsrådet,

*«plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det vedkommende i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om identiteten til den som gir tips om overtredelse av §§ 3 til 10 og tilhørende forskrifter».*

Det følger av andre eledd at taushetsplikten også gjelder overfor parter og deres representanter, men ellers er det ikke sagt noe om i hvilken grad reglene i forvaltningsloven gjelder her. Utgangspunktet er dermed at de gjelder utfyllende på vanlig måte, jf. forvaltningsloven § 13 f første ledd, og dette følger også av lovens forarbeider, jf. Prop. 33 L. (2019-2020) side 70.

Mye av de samme hensynene gjør seg gjeldende her som når det gjelder taushetsplikten etter konkurranseloven § 27 første og andre ledd, og departementet viser derfor til vurderingene under punkt 6.9.4. Det må likevel tas i betraktning at dette handler om kun én bestemt bransje, og at virkningene kanskje ikke er helt de samme her som i forbindelse med konkurranseloven.

Dersom den nye delingshjemmelen i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 ikke skal gjelde i saker etter loven om god handelsskikk i dagligvarebransjen, kan det fastsettes et nytt andre punktum i lovens § 13 andre ledd, der det heter

*«Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 gjelder ikke.»*

### **6.10 Særlige regler for Statens jernbanetilsyn og Statens havarikommisjon**

I punkt 2.4.8 og 2.4.9 beskrives de særlige taushetspliktsreglene som gjelder for personer som utfører arbeid eller tjeneste for Statens jernbanetilsyn og Statens havarikommisjon. Reglene er fordelt i flere ulike lover, og disse inneholder tidvis litt avvikende regulering av ett og samme organ. Grunntrekkene i reguleringene er likevel nokså like.

I utgangspunktet gjelder forvaltningslovens regler for alle disse organene, mens det i noen lover er gjort unntak fra forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 om anmeldelse og deling av opplysninger om lovbrudd til påtalemyndighet eller kontrollmyndighet. I jernbaneundersøkelsesloven, taubaneloven, tivoli-loven, er det gjort unntak fra forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 for de som utfører tjeneste eller arbeid for Statens jernbanetilsyn, i jernbaneundersøkelsesloven, vegtrafikkloven og forsvarsundersøkelsesloven for de som utfører tjeneste eller arbeid for Statens havarikommisjon.

Unntakene fra § 13 b første ledd nr. 6 må blant annet ses i sammenheng med at alle de nevnte lovene inneholder forbud mot at bestemte opplysninger brukes som

bevis i en senere straffesak mot den som har gitt opplysningene, se tivoliloven § 11 femte ledd, taubaneloven § 11 femte ledd, jernbaneundersøkelsesloven § 22, vegtrafikkloven § 49 og forsvarsundersøkelsesloven § 24. Departementet foreslår ikke å endre unntakene fra § 13 b første ledd nr. 6. Det bør derimot presiseres i de aktuelle bestemmelsene at anmeldelse eller opplysninger om lovbrudd heller ikke kan gis til påtalemyndigheten eller kontrollmyndigheter for å fremme mottakernes oppgaver etter forslaget til den nye delingshjemmelen i § 13 b første ledd nr. 7.

Som omtalt i punkt 2.4.8 og 2.4.9 gjelder det videre flere særlige regler for bestemte typer opplysninger. Dette gjelder for det første når organet mottar opplysninger som er undergitt strengere taushetsplikt enn etter reglene i forvaltningsloven. I disse situasjonene følger det av reglene i vegtrafikkloven, luftfartsloven, sjøloven og jernbaneundersøkelsesloven, at den strengere taushetsplikten skal gjelde, med mindre «tungtveiende offentlige hensyn» tilsier at opplysningene bør kunne gis videre eller de er nødvendige for å forklare årsaken til en jernbaneulykke eller -hendelse. En tilsvarende regel framgår i forsvarsundersøkelsesloven, men der slik at reglene bare kan deles dersom de er nødvendige for å forklare årsaken til en ulykke eller hendelse.

I tillegg gjelder det særlige taushetspliktsregler for opplysninger som er innrapportert eller framkommet under forklaring i forbindelse med undersøkelser av ulykker eller hendelser. Det nærmere innholdet i bestemmelsene varierer noe, jf. omtalen i punkt 2.4.8 og 2.4.9. Etter vegtrafikkloven § 48 tredje ledd, jernbaneundersøkelsesloven § 17 tredje ledd andre punktum, taubaneloven § 11 andre ledd andre punktum og tivoliloven § 11 andre ledd andre punktum kan opplysningene deles når «tungtveiende offentlige hensyn tilsier at opplysningene bør kunne gis videre», eller opplysningen er nødvendige for å forklare årsaken til en hendelse eller ulykke. Etter forsvarsundersøkelsesloven § 19 tredje ledd andre punktum kan opplysningene deles når de er «nødvendige for å forklare hendelsen eller ulykken, eller dersom ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelige, for eksempel når de er alminnelig kjente eller alminnelig tilgjengelige andre steder». Det siste alternativet tilsvarende forvaltningsloven § 13 a nr. 3.

Sjøloven § 477 tredje ledd inneholder en regel om tilsvarende opplysninger, men inneholder ikke vilkår for deling ut over at opplysningene ikke kan stilles til rådighet for andre formål enn sikkerhetsundersøkelsen. Som nevnt i punkt 2.4.8 og 2.4.9 må samtlige av disse bestemmelsene tolkes slik at de aktuelle opplysningene ikke kan deles etter reglene i forvaltningsloven.

Luftfartsloven § 12-7 tredje ledd første punktum inneholder også en særlig regel om taushetsplikt for opplysninger som nevnt i artikkel 14 i europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 996/2010 om undersøkelse og forebygging av ulykker og hendelser innen sivil luftfart, se punkt 2.4.9.

Etter departementets oppfatning er det grunn til å beholde de særlige reglene for bestemte typer opplysninger hos Statens jernbanetilsyn og Statens havarikommisjon. Det foreslås derfor ikke endringer i disse lovene for å åpne for utvidet deling. Opplysninger organene mottar etter rapporterings- og forklaringsreglene i disse lovene skal brukes til å finne årsaken til ulykker og hendelser. Denne kunnskapen skal igjen brukes til å forbedre sikkerheten og forebygge framtidige ulykker. For tilsyns- og undersøkelsesmyndighetene er det helt avgjørende å motta flest mulig opplysninger som kan belyse årsakene til ulykker og hendelser. Ofte vil det også være nødvendig å motta opplysninger fra

personer som selv har vært involvert i en ulykke, eller som er tilknyttet aktører som har vært involvert i ulykken. Dagens regler skal tilrettelegge for at slike opplysninger gis, også dersom de kan sette kilden eller en virksomhet kilden er tilknyttet i et dårlig lys. En utvidelse av delingsadgangen på disse områdene vil kunne føre til at personer som sitter med viktige informasjon om ulykker ikke deler disse med myndighetene, av frykt for negative konsekvenser hvis det blir kjent at de har gitt opplysningene. En slik konsekvens vil svekke organenes mulighet til å finne årsaken til konkrete ulykker. Dette vil igjen kunne svekke sikkerheten i sektoren.

Hensikten med en utvidet delingsadgang er bedre samordning og gjennomføring av tjenester. Dette hensynet gjør seg ikke i særlig grad gjeldende i forbindelse med den typen undersøkelser disse lovene omfatter.

### **6.11 Næringsberedskapsloven**

Etter næringsberedskapsloven § 16 skal drifts- og forretningshemmeligheter som er avgitt etter loven kun brukes til «beredskapsformål», se omtale i punkt 2.4.7.

Næringsberedskapsloven skal sikre samfunnets behov for varer og tjenester ved kriser. Loven bygger på at tilgangen skal sikres gjennom samarbeid mellom offentlige myndigheter og næringsdrivende. Et godt samarbeid og en tett dialog med næringsdrivende er en forutsetning for myndighetenes beredskapsarbeid. For å få iverksatt egnede tiltak i krisesituasjoner er myndighetene avhengige av at næringsdrivende gir fullstendige opplysninger, også opplysninger som må regnes som drifts- og forretningshemmeligheter. En svekket vilje til å gi opplysninger som skal brukes til beredskapsformål, vil kunne være svært uheldig. På et område som dette er det særlig viktig at taushetspliktsreglene utformes på en måte som ivaretar myndighetenes informasjonsbehov.

Opplysningene som omfattes av næringsberedskapsloven § 16, bør ut fra dette fremdeles bare bør kunne deles for å brukes til beredskapsformål. Etter departementets oppfatning framgår denne begrensningen så klart av § 16 i dag, at det ikke er nødvendig med et eksplisitt unntak fra den nye delingshjemmelen i forvaltningsloven § 13 b. Det foreslås derfor ikke endringer i næringsberedskapsloven.

### **6.12 Områder der reglene i forvaltningsloven §§ 13 til 13 e ikke gjelder i dag**

Som nevnt i punkt 2.4.11 følger det uttrykkelig av skatteforvaltningsloven § 1-3, eieendomsskattelova § 29 andre ledd, tolloven § 12-1 femte ledd, lov om innførsle- og utførslerregulering § 2 tredje ledd, eksportkontrollloven § 2 femte ledd, statistikkloven § 2-4 tredje ledd (§ 8 femte ledd i den nye statistikkloven) og legemiddeloven § 30 at reglene i forvaltningsloven §§ 13 til 13 e ikke gjelder. Delingsreglene i forvaltningsloven gjelder heller ikke for opplysninger fra Folkeregisteret, som etter folkeregisterloven § 10-2 første ledd kun kan utleveres til mottakere som har hjemmel i lov til å innhente opplysningene.

Departementet foreslår her ikke endringer konkrete i disse lovene. Endringer i forholdet til forvaltningsloven på disse områdene vil nødvendiggjøre en bredere vurdering av disse lovene, noe det ikke har vært anledning til å gjennomføre i forbindelse med utarbeidelsen av dette høringsnotatet. Et kanskje mer nærliggende alternativ kan være å foreslå tilsvarende delingsregler i disse lovene som de som

nå foreslås i forvaltningsloven, eventuelt i noen av lovene, uten at forholdet til forvaltningsloven endres. Departementet ber om innspill til dette.

### **6.13 Opplysninger om ansatte i Etterretningstjenesten og PST**

Enkelte ansatte hos Statens pensjonskasse har tilgang til opplysninger om personer som er ansatt i Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste (PST). Dette er en type opplysninger som det i de aller fleste tilfeller ikke vil være aktuelt å dele med andre organer, og som etter departementets oppfatning ikke bør deles som følge av en utvidet delingsadgang. Trolig kan også organer som NAV, Skatteetaten og Statistisk sentralbyrå sitte på opplysninger som kan røpe slike ansettelsesforhold. Departementet ber om innspill dersom også personer i andre organer mottar opplysninger om ansatte i Etterretningstjenesten eller Politiets sikkerhetstjeneste (PST), eller som kan røpe slike ansettelsesforhold.

Behandlingen av de aktuelle opplysningene hos Statens pensjonskasse er ikke regulert i noen særlov, slik at et eventuelt unntak fra den nye delingshjemmelen trolig må tas inn i forvaltningsloven. Departementet foreslår at dette gjøres ved å ta inn i et nytt andre ledd i forvaltningsloven § 13 b at første ledd nr. 5 og 7 ikke gjelder for opplysninger som røper eller kan røpe ansettelsesforhold hos Etterretningstjenesten eller PST, med mindre ansettelsesforholdet er offentlig kjent.

### **6.14 Henvisningsendringer**

Dersom det vedtas nye §§ 13 g og 13 h i forvaltningsloven, vil det være behov for å gjøre en rekke henvisningsendringer. Mange lover og forskrifter sier at forvaltningsloven §§ 13 til 13 e, §§ 13 a til 13 e osv. gjelder, ikke gjelder eller dels gjelder. I de fleste av disse tilfellene vil også §§ 13 g og 13 h skulle inngå, og de aktuelle bestemmelsene må således endres. Departementet ser ikke behov for å ta inn endringene i disse bestemmelsene her, men vil følge opp dette i en eventuell lovproposisjon og et senere forskriftsarbeid.

## **7 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Forslaget til en ny bestemmelse i forvaltningsloven om deling av taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer for å utføre oppgaver som er lagt til mottakerorganet, vil i noen grad kunne effektivisere forvaltningens arbeid, blant annet gjennom reduserte kostnader ved å innhente og bearbeide opplysningene på nytt.

Den foreslåtte bestemmelsen for informasjonsdeling mellom forvaltningsorganer forutsetter en konkret skjønnsmessig vurdering av om delingen vil være nødvendig, forenlig og forholdsmessig. Hvor mye arbeid det kan påregnes i forbindelse med de rettslige vurderingene, vil trolig variere sterkt. Departementet foreslår å lovfeste visse vurderingsmomenter for å gjøre den skjønnsmessige forholdsmessighetsvurderingen enklere å gjennomføre i praksis, noe som trolig vil kunne forenkle vurderingene.

Den foreslåtte informasjonsplikten skal kun gjelde der det deles personopplysninger mellom forvaltningsorganer, og delingen ville være uforenlig med formålet opplysningene opprinnelig ble innsamlet for. Informasjonsplikten gir ikke den opplysningene gjelder, anledning til å protestere mot en konkrete deling som allerede er gjennomført. Verdien av en slik orientering ligger i at

vedkommende gjøres bevisst på at delingen finner sted, og etter omstendighetene kan be om innsyn og eventuelt retting eller sletting av opplysningene dersom de ikke er riktige, eller det ikke var grunnlag for å innhente dem.

Hvilke økonomiske og administrative konsekvenser en slik plikt vil ha, vil kunne variere sterkt, avhengig av for eksempel hvor ofte opplysninger skal deles, og hvilke eksisterende systemer og rutiner for å informere individer som finnes. Det enkelte forvaltningsorgans kostnader knyttet til gjennomføringen av en slik informasjonsplikt vil måtte dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer.

Den foreslåtte forskriftshjemmelen i forvaltningsloven § 13 h vil i seg selv ikke medføre noen økonomiske eller administrative konsekvenser. Slike konsekvenser må vurderes nærmere i forbindelse med at det gis forskrifter.

Forslaget til en ny bestemmelse om deling for å unngå fare for liv eller helse vil i liten grad ha økonomiske eller administrative konsekvenser. Bestemmelsen har en snever rekkevidde, og den vil gjelde i et begrenset antall saker. Departementet legger til grunn at det vil være små kostnader knyttet til deling etter denne bestemmelsen.

De foreslåtte endringene i helselovene vil medføre en noe utvidet delingsadgang for de organene som omfattes, ved at disse i større grad vil kunne dele opplysninger etter forvaltningsloven § 13 b første ledd. Konsekvensene av endringene vil, som beskrevet over, avhenge av en rekke faktorer. Eventuelle økonomiske kostnader her vil måtte dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer. De øvrige konkrete forslagene til endringer i særlovgivningen vil ikke medføre endringer i delingsadgangen for de forvaltningsorganene som omfattes, men kun sørge for at bestemte opplysninger ikke kan deles etter den nye bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7. Endringene vil dermed ikke ha andre økonomiske eller administrative konsekvenser enn at det i noen tilfeller må vurderes nærmere hvilken delingsadgang som gjelder.

Når det gjelder de mulige lovendringene som ellers er omtalt i dette høringsnotatet, vil de økonomiske og administrative konsekvensene avhenge av hvilken løsning som velges. Departementet går derfor ikke nærmere inn på dette her, men kommer tilbake til spørsmålet i en eventuell lovproposisjon.

## **8 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget**

### **8.1 Forvaltningsloven § 13 b**

#### **8.1.1 Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7**

I forvaltningsloven § 13 b første ledd blir det foreslått en ny bestemmelse i nr. 7 som åpner for at taushetsbelagte opplysninger kan deles med personer i andre forvaltningsorganer når det er nødvendig for å utføre oppgaver som er lagt til mottakerorganet. Forslaget til nr. 7 vil innebære en utvidelse av delingsadgangen sammenliknet med gjeldende lov. Forvaltningsloven inneholder i dag ingen alminnelig adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger når dette er i mottakerorganets interesse. Forslaget til en ny delingshjemmel vil, som de øvrige bestemmelsene i § 13 b, ikke innebære noen plikt til å dele opplysningene, kun en adgang. Det vil fremdeles være opp til avgiveren å avgjøre om adgangen skal benyttes.

Bestemmelsen i nr. 7 skal supplere de mer spesifikke delingshjemlene som allerede finnes i § 13 b første ledd og i særlovgivningen. Dersom en mer spesifik delingshjemmel dekker den aktuelle delingen, bør denne hjemmelen brukes.

På samme måte som de andre delingshjemlene i forvaltningsloven § 13 b første ledd, vil også den foreslåtte nye bestemmelsen i nr. 7 åpne for å dele alle former for taushetsbelagte opplysninger etter forvaltningsloven. Dette omfatter etter § 13 første ledd nr. 1 opplysninger om noens «personlige forhold» og etter § 13 første ledd nr. 2 næringsrelaterte opplysninger som det vil være «av konkurransemessig betydning» å hemmeligholde av hensyn til den opplysningene gjelder.

Videre vil bestemmelsen i utgangspunktet også åpne for deling av taushetsbelagte opplysninger når noen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, har taushetsplikt av hensyn til private interesser etter andre lover eller forskrifter. Det følger av forvaltningsloven § 13 f første ledd at §§ 13 til 13 e da gjelder utfyllende hvis det ikke er bestemt noe annet i lov eller forskrift. Departementet viser her til unntaksforslagene som er tatt inn i dette høringsnotatet.

Den foreslåtte bestemmelsen gir bare adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger når disse er «nødvendige» for utførelsen av mottakerorganets oppgaver. Nødvendighetskravet må vurderes i tilknytning til de konkrete opplysningene det er snakk om å dele. Mottakerorganet må ha et saklig behov for disse opplysningene for utførelsen av en eller flere bestemte oppgaver. Nødvendighetsvilkåret vil være oppfylt når mottakerorganet har et saklig behov for opplysningene i arbeidet med å forberede, fatte, gjennomføre eller håndheve vedtak eller andre avgjørelser, men kan også være oppfylt i andre situasjoner.

Bestemmelsen gir adgang til å dele opplysninger med personer i andre forvaltningsorganer generelt, og vil dermed omfatte organer på alle forvaltningsnivåer.

Det mest praktiske vil være at bestemmelsen benyttes til å dele opplysninger mottakerorganet har behov for i forbindelse med oppgaver som innebærer utøving av offentlige myndighet, men forslaget utelukker ikke at det også kan være adgang til å dele opplysninger i forbindelse med andre oppgaver som er lagt til organet. Det er et spørsmål om bestemmelsen i nr. 7 skal inneholde de samme vilkårene som nr. 5 om at oppgaven må være lagt til mottakerorganet gjennom lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag, jf. punkt 2.3.2 ovenfor.

Ansvar for å ta stilling til om vilkårene for deling er oppfylt skal ligge hos den som har taushetsplikt, altså den som behandler saken hos avgiverorganet. Mottakerorganet må gi tilstrekkelig informasjon om oppgaven og behov for opplysningene til at avgiveren kan ta stilling til om vilkårene er oppfylt.

Den foreslåtte bestemmelsen skal kunne utgjøre et viderebehandlingsgrunnlag for utleveringen fra avgiverorganet og for innhenting og den videre bruken hos mottakerorganet i samsvar med personvernforordningen artikkel 6 nr. 4. Bestemmelsen skal derimot ikke utgjøre et supplerende rettsgrunnlag for mottakerorganets videre bruk etter forordningen artikkel 6 nr. 1 og 3 om behandlingsgrunnlag. Viderebehandling i medhold av den foreslåtte bestemmelsen forutsetter altså at mottakerorganet ville hatt tilstrekkelig grunnlag for å behandle personopplysningene for å utføre den aktuelle oppgaven dersom det var mottakerorganet som hadde innhentet opplysningene i første hånd. Forskjellen



mellom behandlingsgrunnlag og grunnlag for viderebehandling er nærmere omtalt i Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.6 side 37.

Den foreslåtte bestemmelsen vil også kunne åpne for behandling av særlige kategorier av personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 9 nr. 2, se nærmere om dette i punkt 2.8.4.

Etter departementets forslag skal det i noen tilfeller gjelde en særskilt informasjonsplikt ved deling av taushetsbelagte personopplysninger i medhold av den foreslåtte bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7, se forslaget til forvaltningsloven § 13 g.

### **8.1.2 Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 8**

Det foreslås å ta inn en ny bestemmelse i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 8 som åpner for at et forvaltningsorgan kan dele taushetsbelagte opplysninger med andre så langt det er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse. Bestemmelsen følger opp deler av forslaget i § 36 andre ledd bokstav d i Forvaltningslovutvalgets lovtkast, men åpner, i motsetning til utvalgets forslag, ikke for deling for å unngå vesentlig skade eller tap.

Forslaget innebærer til dels en lovfesting av den adgangen til å dele taushetsbelagte opplysninger som allerede følger av nødretten.

Etter bestemmelsen skal opplysningene kunne deles med «andre». Delingsadgangen er således ikke knyttet til bestemte mottakere. Det vil kunne være aktuelt å dele de taushetsbelagte opplysningene med enhver som kan gripe inn på en måte som gjør at faren for liv eller helse unngås, også til privatpersoner når disse er i en slik posisjon. Nødvendighetsvilkåret i forslaget medfører imidlertid at opplysningene ikke kan deles i større utstrekning enn det som er nødvendig for at faren for liv eller helse kan unngås. Dette gjelder både for hvilke og hvor mange opplysninger som deles, og for hvem de deles med.

En fare for liv eller helse i bestemmelsens forstand kan oppstå i en rekke ulike situasjoner og skyldes mange ulike forhold. Forslaget er imidlertid ment som en nokså snever unntaksregel, som bare skal åpne for deling i nødrettslignende tilfeller.

I den grad det er påkrevd etter personvernforordningen, vil bestemmelsen utgjøre særskilt grunnlag for viderebehandling etter forordningen artikkel 6 nr. 4.

### **8.1.3 Forvaltningsloven § 13 b andre ledd første punktum**

I forslaget til forvaltningsloven § 13 b andre ledd første punktum foreslås det at kan bare deles etter første ledd nr. 7 dersom delingen ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder.

Dette forholdsmessighetsvilkåret bygger på § 36 tredje ledd i Forvaltningslovutvalgets forslag. Etter departementets forslag skal det foretas en konkret vurdering av om behovet for å dele opplysningene oppveier byrden dette medfører for den registrerte dersom delingen er uforenlig med formålet opplysningene opprinnelig ble samlet inn for. Dersom delingen skjer for samme formål eller er forenlig med formålet som opplysningene opprinnelig ble samlet inn for, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 4, skal den anses som forholdsmessig, jf. forslaget til tredje punktum.

#### 8.1.4 Forvaltningsloven § 13 b andre ledd andre punktum

I forslaget til forvaltningsloven § 13 b *andre ledd andre punktum* er det angitt en ikke-uttømmende liste over momenter som er relevante å ta i betraktning ved forholdsmessighetsvurderingen. Momentene er delvis inspirert av personvernforordningen artikkel 6 nr. 4, men vurderingen vil nødvendigvis bli noe annerledes, siden dette i utgangspunktet bygger på at delingen er uforenlig.

Etter andre ledd andre punktum *bokstav a* skal det tas hensyn til hva behovet for å dele opplysningene er. Dette er ikke et spørsmål om hvilke behov som generelt gjør seg gjeldende ved utførelsen av mottakerorganets oppgaver, men hvilket behov som foreligger for å innhente opplysningene fra et annet forvaltningsorgan, i stedet for å samle dem inn på nytt i forbindelse med den konkrete oppgaven som nødvendiggjør delingen. Her kan det blant annet tas hensyn til tid og ressurser mottakerorganet kan spare ved å innhente opplysningene fra et annet forvaltningsorgan. Dersom det er sannsynlig at å innhente opplysningene fra avgiverorganet i større grad vil sikre at opplysningene er riktige og oppdaterte enn dersom de samles inn på nytt, kan dette også vektlegges.

Formålet med momentene i § 13 b andre ledd andre punktum bokstav b til e er å identifisere hvor store personvernulempere delingen må antas å medføre. Disse ulempene må deretter holdes opp mot behovet for delingen, jf. bokstav a. Deling vil bare være avskåret dersom det foreligger et uforholdsmessig inngrep.

Etter *bokstav b* skal det tas hensyn til forbindelsen mellom formålet opplysningene ble samlet inn for, og formålet med delingen. Mens forenlighetsvurderingen etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 4 gjelder hvorvidt viderebehandlingen som sådan er forenlig eller uforenlig med innsamlingsformålet, gjelder momentet i bokstav b hvilken sammenheng det er mellom *formålet* med viderebehandlingen og innsamlingsformålet. En fjern sammenheng kan tilsi at delingen vil være uforholdsmessig. Momentet åpner også for å ta hensyn til om opplysningene i første omgang ble gitt under forutsetningen av at de bare skulle anvendes til bestemte forhold, og om delingen av opplysningene bryter med forutsetninger annen lovgivning bygger på.

*Bokstav c* åpner for å ta i betraktning hva slags opplysninger som skal utleveres. Her kan det eksempelvis ses hen til om det skal deles særlige kategorier av personopplysninger, jf. forordningen artikkel 9, og opplysninger om straffedommer eller lovovertrедelser, jf. forordningen artikkel 10. Også andre typer personopplysninger kan etter omstendighetene oppleves som belastende at deles mellom forvaltningsorganer, selv om opplysningene ikke er særskilt regulert i personvernforordningen. Dette kan for eksempel være opplysninger om den registrertes personlige økonomi eller familieforhold. Det kan også tas hensyn til om delingen innebærer at mottakeren får tilgang til flere opplysninger enn det som ellers ville vært mulig, for eksempel fordi det som skal deles, er fotografier av den registrerte som bare finnes hos avgiverorganet. Dersom det er tilfellet, vil det ikke uten videre være avgjørende, men kun et moment i forholdsmessighetsvurderingen.

Etter *bokstav d* skal det tas hensyn til omfanget av personopplysninger som skal deles. Det vil være relevant å ta i betraktning både hvor stor mengde personopplysninger som skal deles om den enkelte registrerte og hvor langt tilbake i tid opplysningene ble samlet inn. Opplysninger som er datert langt tilbake i tid,

er ikke nødvendigvis riktige eller oppdaterte. Slike omstendigheter kan tilsi at det vil være uforholdsmessig inngripende å innhente opplysningene fra et annet forvaltningsorgan i stedet for å innhente nye, oppdaterte opplysninger.

*Bokstav e* omhandler hvilke konsekvenser delingen kan få for den opplysningene gjelder. Dette gjelder personvernkonsekvenser både i vid og snever forstand. Det skal altså både tas hensyn til omstendigheter ved den registrerte, for eksempel at den registrerte er et barn eller for øvrig har et særskilt behov for vern, og hvilken betydning det vil få for saken dersom opplysningene innhentes fra avgiverorganet i stedet for fra den registrerte. For eksempel kan det tenkes tilfeller der opplysningene skal brukes i en sak der det er svært viktig at opplysningene er riktige og oppdaterte, og at den registrerte i større grad enn avgiverorganet vil kunne gi riktige og oppdaterte opplysninger.

### **8.1.5 Forvaltningsloven § 13 b andre ledd tredje punktum**

Etter forslaget til forvaltningsloven § 13 b andre ledd tredje punktum skal delingen anses som forholdsmessig dersom den skjer for samme formål eller er forenlig med formålet som opplysningene opprinnelig ble samlet inn for, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 4.

Artikkel 6 nr. 4 angir en ikke-uttømmende liste over momenter som det skal tas hensyn til ved denne vurderingen. Dette er:

- enhver forbindelse mellom formålene som personopplysningene er blitt samlet inn for, og formålene med den tiltenkte viderebehandlingen (bokstav a)
- i hvilken sammenheng personopplysningene er blitt samlet inn, særlig med hensyn til forholdet mellom de registrerte og den behandlingsansvarlige (bokstav b)
- personopplysningenes art, især om særlige kategorier av personopplysninger behandles i henhold til artikkel 9, eller om personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser behandles i henhold til artikkel 10 (bokstav c)
- de mulige konsekvensene av den tiltenkte viderebehandlingen for de registrerte (bokstav d) og
- om det foreligger nødvendige garantier, som kan omfatte kryptering eller pseudonymisering (bokstav e).

Forenlighetsvurderingen etter artikkel 6 nr. 4 er også omtalt i Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.6 side 37 flg.

Departementet viser ellers til punkt 2.8 og 3.3 ovenfor når det gjelder hva som skal regnes som samme formål, og hva som skal til for at delingen er forenlig med formålet som opplysningene opprinnelig ble samlet inn for.

### **8.1.6 Forvaltningsloven § 13 b andre ledd fjerde punktum**

Forslaget til § 13 b andre ledd fjerde punktum sier at deling som nevnt i første punktum skal gjennomføres i samsvar med § 13 g. Dette er en ren henvisning til informasjonsplikten i den nye § 13 g og innebærer ikke noe vilkår for å kunne dele opplysninger. Se ellers merknadene til § 13 g under.

### 8.1.7 Forvaltningsloven § 13 b tredje ledd

I forslaget til forvaltningsloven § 13 b tredje ledd er det foreslått at første ledd nr. 5 og 7 ikke skal gjelde for opplysninger som røper eller kan røpe ansettelsesforhold i Etterretningstjenesten eller Politets sikkerhetstjeneste, med mindre ansettelsesforholdet er offentlig kjent. Dette er ikke uttrykkelig regulert i dag, men det har vært en forutsetning at slike opplysninger bare skal deles når det er strengt nødvendig at mottakeren har slik tilgang. Siden spørsmålet om deling av slike opplysninger kan bli mer aktuelt med den foreslåtte mer generelle delingshjemmelen i § 13 b første ledd nr. 7, er dette nå foreslått regulert i loven.

Det er § 13 b første ledd nr. 5 og 7 som etter sin ordlyd mest trolig vil kunne omfatte deling av slike opplysninger i tilfeller opplysningene ikke bør deles, og unntaket er derfor foreslått begrenset til disse bestemmelsene.

Unntaket fra § 13 b første ledd nr. 5 og 7 gjelder både for opplysninger som direkte røper slike ansettelsesforhold, og opplysninger som *kan* røpe det. Det siste vil for eksempel være aktuelt der opplysninger i et foreliggende dokument kan avsløre et ansettelsesforhold dersom det kobles sammen med offentlig tilgjengelige opplysninger. Departementet legger til grunn at dette vil gjelde nokså få organer og tilfeller.

Etter forslaget er det presisert at unntakene fra delingsadgangen ikke skal gjelde når det aktuelle ansettelsesforholdet er offentlig kjent. Det vil for eksempel være offentlig kjent hvem som er sjefer eller offisielle talspersoner for disse tjenestene, og det er ingen grunn til at slike opplysninger ikke kan deles. Det vil da neppe gjelde taushetsplikt i noe tilfelle, men departementet finne det mest ryddig at denne presiseringen følger av loven.

## 8.2 Forvaltningsloven § 13 g

### 8.2.1 Forvaltningsloven § 13 g første ledd

Etter departementets forslag til forvaltningsloven § 13 g gjelder det i visse tilfeller en informasjonsplikt overfor den det gjelder når taushetsbelagte personopplysninger er delt i medhold av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7. Formålet med en slik informasjonsplikt er å sikre åpenhet rundt delingen og gjøre den registrerte bedre i stand til å ivareta sine interesser og utøve sine rettigheter i den forbindelse.

Den foreslåtte informasjonsplikten vil være et prosessuelt krav, ikke et materielt vilkår for unntak fra taushetsplikten. Et brudd på denne informasjonsplikten vil derfor ikke innebære et brudd på taushetsplikten som sådan.

*Første ledd* i forslaget oppstiller vilkårene for at informasjonsplikten skal gjelde, og hvilken informasjon som eventuelt skal gis.

Den foreslåtte informasjonsplikten skal kun gjelde for taushetsbelagte opplysninger som utgjør personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 4 nr. 1.

Videre må opplysningene være delt i medhold av § 13 b første ledd nr. 7. Deling etter denne bestemmelsen forutsetter at vilkårene i § 13 b andre ledd også er oppfylt. Etter andre ledd må delingen oppfylle ett av tre alternative vilkår, se merknadene til denne bestemmelsen. Den foreslåtte informasjonsplikten gjelder

ikke dersom delingen skjedde for det samme formålet som det opprinnelige innsamlingsformålet, eller er forenlig med dette formålet.

Den foreslåtte informasjonsplikten inntreer etter at delingen har funnet sted. Bestemmelsen er derimot ikke til hinder for at mottakerorganet gir slik informasjon før eller samtidig med at delingen finner sted. Etter forslaget til § 13 g første ledd plikter mottakerorganet å gi informasjonen uten ugrunnet opphold. Det vil bero på en konkret vurdering hvor lang fristen kan være, og det vil særlig være relevant å se hen til hvor viktig det er for den registrerte å raskt bli klar over delingen for så å kunne ivareta sine interesser og utøve sine rettigheter. Informasjonen skal i alle tilfeller gis senest innen én måned etter at delingen fant sted.

Etter *bokstav a* skal det gis informasjon om identiteten og kontaktopplysningene til avgiverorganet og mottakerorganet. Denne informasjonen skal sikre åpenhet rundt hvem opplysningene stammer fra og hvem de er delt videre med, og dermed gjøre det lettere for den registrerte å ivareta sine interesser og utøve sine rettigheter overfor disse aktørene. Om mulig bør det gis informasjon om ulike måter å kontakte organet, for eksempel telefonnummer, postadresse og epostadresse.

Etter *bokstav b* skal det gis informasjon om kontaktopplysningene til mottakerorganets personvernombud. Personvernombudet kan fungere som et kontaktpunkt mellom den registrerte og forvaltningsorganet, og ombudets kontaktopplysninger skal derfor gjøres lett tilgjengelige for den registrerte.

Det følger av forslaget til ny § 13 b første ledd nr. 7 at det kan deles taushetsbelagte opplysninger når det er nødvendig for å utføre oppgaver som er lagt til mottakerorganet. Etter § 13 g første ledd *bokstav c* skal det gis informasjon om hvilken oppgave som begrunner delingen. Denne informasjonen skal tydeliggjøre overfor den opplysningene gjelder, hvorfor det er nødvendig å dele de taushetsbelagte opplysningene om vedkommende.

Etter *bokstav d* skal det gis informasjon om hva det rettslige grunnlaget for delingen er, altså hvilket behandlingsgrunnlag som gjør det nødvendig for mottakerorganet å samle inn de taushetsbelagte personopplysningene fra avgiverorganet. Der behandlingsgrunnlaget er personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c eller e, må det også informeres om hva det supplerende rettsgrunnlaget er, jf. forordningen artikkel 6 nr. 3. Dersom delingen omfatter særlige kategorier av personopplysninger, må det informeres om hvilket av unntakene i personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 som kommer til anvendelse.

Etter *bokstav e* skal mottakerorganet gi informasjon om hvilke typer opplysninger som er delt. Bestemmelsen krever ikke at det gis en kopi av de aktuelle opplysningene. Etter § 13 g første ledd bokstav e skal det opplyses om hvilke kategorier av opplysninger som er delt. Hvor detaljert kategoriene skal angis, vil bero på en vurdering av hvilken informasjon den registrerte i første omgang trenger for å kunne ivareta sine interesser og utøve sine rettigheter, for eksempel for å kunne vurdere om vedkommende skal be om innsyn.

Etter *bokstav f* skal det gis informasjon om retten til innsyn og andre rettigheter etter personvernforordningen kapittel III. Det er tilstrekkelig å henvise til rettighetene etter forordningen på et generelt nivå. Det er dermed ikke nødvendig å foreta en konkret vurdering av eller gi informasjon om hvilke rettigheter som gjelder eller ikke gjelder i det konkrete tilfellet.

## 8.2.2 Forvaltningsloven § 13 g andre ledd første punktum

Etter lovforslaget § 13 g *andre ledd* gjelder ikke informasjonsplikten etter § 13 g første ledd i den grad et av vilkårene i andre ledd bokstav a til d er oppfylt.

Siden det bare gjelder unntak «i den grad» et av vilkårene i andre ledd er oppfylt, vil det kunne foreligge en begrenset informasjonsplikt.

Etter *bokstav a* gjelder ikke informasjonsplikten i den grad vedkommende allerede på annen måte har fått informasjonen. For å benytte dette unntaket må mottakerorganet kunne påvise at den registrerte allerede har fått informasjon fra mottakerorganet eller fra et annet organ, og at informasjonen som er gitt, tilsvarer informasjonen i § 13 g første ledd. Dersom den registrerte har fått noe av informasjonen i § 13 g første ledd tidligere, gjelder unntaket i bokstav a kun for denne informasjonen.

Etter omstendighetene vil generell informasjon som mottakerorganet har gjort tilgjengelig for allmennheten eller gitt til en større gruppe registrerte, kunne regnes som informasjon som den registrerte allerede på annen måte har fått. Hvorvidt dette er tilstrekkelig, må imidlertid vurderes konkret under hensyn til formålet med informasjonsplikten. Den generelle informasjonen må altså gjøre den registrerte i stand til å forstå om og hvordan en deling av opplysninger angår vedkommende, og gi den registrerte foranledning til å vurdere om vedkommende skal utøve noen av sine rettigheter i den sammenheng.

Unntaket vil også være aktuelt dersom den registrerte er blitt varslet om innhentingen av opplysningen gjennom et forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 eller forelagt opplysningene etter forvaltningsloven § 17 andre ledd.

Etter *bokstav b* gjelder ikke informasjonsplikten i den grad det å gi informasjonen ikke er praktisk mulig. Unntaket skal tolkes snevert. At varsling ikke er praktisk mulig, er ikke det samme som at å gi informasjonen vil kreve en viss tid eller ressurser. Unntaket i bokstav b vil kunne være aktuelt dersom det ikke er mulig å kontakte den registrerte. I tillegg til å undersøke egne registre over kontaktopplysninger må mottakerorganet også undersøke om opplysningene finnes hos andre relevante og pålitelige kilder, for eksempel hos avgiverorganet eller i offentlig tilgjengelige registre.

Hvis det derimot vil være praktisk mulig å framskaffe kontaktopplysningene, men det vil kreve en del tid eller ressurser, vil ikke unntaket i bokstav b være aktuelt. Unntaket i bokstav c vil derimot etter omstendighetene kunne komme til anvendelse.

Etter *bokstav c* gjelder ikke informasjonsplikten dersom det vil kreve mer tid eller arbeid enn rimelig i forhold til hvilke opplysninger som er delt, og hva saken gjelder. Bestemmelsen gir anvisning på en vurdering av hvilke ressurser det ville kreve å informere den registrerte, holdt opp mot nytten ved å gi slik informasjon. I likhet med bokstav b vil dette unntaket kunne være aktuelt der den registrerte ikke har kjent kontaklinformasjon, men der det likevel er mulig å etterspore denne informasjonen. Hvor grundige undersøkelser som må foretas, beror på en konkret vurdering. Ulempene ved å etterspore kontaktopplysningene må veies mot hvor viktig det ville være for den registrerte å få informasjon om delingen. Det kan eksempelvis være viktig for den registrerte å bli varslet dersom det er delt særlige kategorier av personopplysninger eller andre sensitive opplysninger, opplysninger

fra langt tilbake i tid eller et stort omfang av opplysninger, eller dersom saken må antas å kunne få store konsekvenser for vedkommende.

Bokstav c kommer ikke til anvendelse hvis den registrerte ville ha stor nytte av informasjonen, på tross av at det ville kreve mye tid eller arbeid å oppfylle informasjonsplikten. Unntaket vil derimot kunne komme til anvendelse om varsling ville kreve mye tid eller arbeid, men varsling vil være lite viktig for den registrerte, for eksempel for en kurant deling som kun gjelder lite sensitive opplysninger som den registrerte i liten grad vil kunne bidra til å bekrefte riktigheten av. Bokstav c kan videre være aktuell selv i tilfeller der det krever liten innsats eller få ressurser å oppfylle informasjonsplikten, men der det samtidig er åpenbart at informasjonen ikke ville ha noen nevneverdig nytte for den registrerte.

Etter § 13 g andre ledd *bokstav d* gjelder ikke informasjonsplikten dersom det å gi informasjonen i alvorlig grad vil hindre gjennomføring av oppgaven som begrunner delingen. Unntaket skal tolkes snevert. Det er ikke tilstrekkelig at varslingen av den registrerte vil kunne vanskeliggjøre gjennomføringen noe.

### **8.2.3 Forvaltningsloven § 13 g andre ledd andre punktum**

Det foreslås å fastsette i § 13 g *andre ledd andre punktum* at plikten til å gi informasjon etter § 13 g første ledd ikke skal omfatte opplysninger som nevnt i personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav a til c og f, jf. § 16 andre ledd.

Personopplysningsloven § 16 første ledd gjør kun unntak fra informasjonsplikt for visse typer opplysninger, og ikke nødvendigvis for informasjonsplikten som sådan. Det innebærer at det kan foreligge en plikt til å gi informasjon i tilknytning til noen av personopplysningene som er delt, men ikke alle.

Informasjonsplikten som foreslås i § 13 g, skal utgjøre et særskilt tiltak for å sikre at deling av personopplysninger basert på en generelt utformet delingsbestemmelse er i samsvar med kravene i personvernforordningen. Unntakene i personopplysningsloven § 16 må tolkes i lys av dette, og de bør derfor ikke tolkes for vidt.

Etter § 16 første ledd bokstav a omfatter ikke informasjonsplikten opplysninger som er av betydning for Norges utenrikspolitiske interesser eller nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser, når den behandlingsansvarlige kan unnta opplysningene etter offentleglova §§ 20 eller 21.

Etter bokstav b omfattes heller ikke opplysninger som det er påkrevd å hemmeligholde av hensyn til forebygging, etterforskning, avsløring og rettslig forfølgning av straffbare handlinger.

Av bokstav c følger det at opplysninger som det må anses utilrådelig at den registrerte får kjennskap til av hensyn til vedkommendes helse eller forholdet til personer som står vedkommende nær, ikke omfattes av informasjonsplikten. Slike opplysninger kan på anmodning likevel gjøres kjent for en representant for den registrerte når ikke særlige grunner taler mot det, jf. andre ledd.

Det følger av bokstav f at plikten heller ikke gjelder for opplysninger det vil være i strid med åpenbare og grunnleggende private eller offentlige interesser å informere om.

Se også omtalen av unntakene i personopplysningsloven § 16 første ledd i Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 10.2.5 side 61 flg, og merknadene til bestemmelsen i punkt 38.1 side 216 til 218.

### **8.3 Forvaltningsloven § 13 h**

Det foreslås å fastsette en ny § 13 h i forvaltningsloven med en forskriftshjemmel som åpner for å gi forskrift om adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger for å utføre bestemte oppgaver som er lagt til avsender- eller mottakerorganet, og om annen behandling av opplysninger i forbindelse med slik deling. På områder der det foreligger et konkret behov for en utvidet delingsadgang for nærmere avgrensede formål, bør det vurderes å fastsette slike spesifikke delingshjemler i forskrift. Bestemmelsen åpner ikke for å gi forskrift som pålegger avgiver- eller mottakerorganet nye oppgaver.

Etter forslaget kan Kongen for det første gi forskrift om at bestemte forvaltningsorganer kan dele opplysninger som er taushetsbelagte etter § 13, for å utføre oppgaver som er lagt til avsender- eller mottakerorganet. Dette vil til dels innebære en videreføring av Forvaltningslovutvalgets forslag til § 36 andre ledd bokstav c, men begrenset til konkrete organer. Bestemmelsen forutsetter at det følger av den enkelte forskriften hvilken eller hvilke av avsender- eller mottakerorganets oppgaver som kan gi grunnlag for delingen.

Det foreslås også at det kan gis forskrift om annen behandling av opplysninger i forbindelse med delingen. Begrepet «behandling» skal her forstås på samme måte som i personvernforordningen artikkel 4 nr. 2, og det omfatter blant annet videre deling, lagring, bruk, sammenstilling og sletting av opplysninger.

Forslaget bygger på en forutsetning om at det er en forbindelse mellom delingen og den behandlingen av opplysninger som ellers reguleres i forskriften. Reglene i en slik forskrift må følgelig gjelde behandling av opplysninger i tilknytning til utførelsen av den eller de av avgiver- eller mottakerorganets oppgaver som gir grunnlag for delingen, og som er angitt i forskriften.

Forskrifter gitt i medhold av § 13 h vil kunne utgjøre et særskilt grunnlag for viderebehandling ved deling og videre bruk av taushetsbelagte personopplysninger for nye og uforenlige formål, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 4. Slike forskrifter vil også kunne gi grunnlag for behandling av særlige kategorier av personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 9 nr. 2, se nærmere om dette i punkt 2.8.4.

Det foreslås at hjemmelen begrenses til å omfatte deling som ikke vil være uforholdsmessig overfor den opplysningene gjelder. Spørsmålet om delingen vil være uforholdsmessig må vurderes konkret i forbindelse med den aktuelle delingen. Vilkåret om forholdsmessighet må derfor fastsettes og eventuelt presiseres nærmere i den enkelte forskriften.

Bestemmelsen åpner blant annet for at det i forskriften fastsettes materielle og prosessuelle vilkår for både for delingen og den etterfølgende behandlingen av opplysningene. Det kan også for eksempel gis regler om behandlingsansvar, sammenstilling av de delte opplysningene og andre opplysninger som behandles for å utføre den aktuelle oppgaven, lagring og sletting av opplysningene og tiltak for å ivareta informasjonssikkerheten.



Videre kan det i en slik forskrift gis nærmere regler om organiseringen av behandlingen, for eksempel om at opplysningene kan eller skal deles mellom forvaltningsorganer gjennom et felles elektronisk system.

Det vil trolig særlig kunne være aktuelt å gi slike forskrifter i tilknytning til akrimssamarbeidet og på andre områder der det foreligger et etablert samarbeid mellom etater, men forskriftshjemmelen gjelder generelt og kan brukes til å gi forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger for å løse alle slags oppgaver som krever samarbeid mellom organer.

Forskriftskompetansen etter § 13 h er foreslått lagt til Kongen, som kan delegere denne videre på vanlig måte.

#### **8.4 Spesialisthelsetjenesteloven § 6-1 tredje ledd og helse- og omsorgstjenesteloven § 12-1 tredje ledd**

I både spesialisthelsetjenesteloven § 6-1 og helse- og omsorgstjenesteloven § 12-1 oppheves tredje ledd, som i begge lovene bestemmer at taushetsbelagte opplysninger bare kan gis til andre forvaltningsorganer etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og 6 når det er nødvendig for å bidra til løsning av oppgaver etter loven eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noen helse. Det anses ikke lenger nødvendig med en slik særlig regulering av forholdet til delingsreglene i forvaltningsloven, se nærmere om begrunnelsen i punkt 6.7.

Endringene vil kun ha betydning for adgangen til å dele opplysninger som ikke er helseopplysninger underlagt taushetsplikt etter helsepersonelloven. Opphevelsen av bestemmelsene i § 6-1 tredje ledd og § 12-1 tredje ledd innebærer at slike opplysninger kan deles med andre forvaltningsorganer etter de alminnelige reglene i forvaltningsloven. Dette vil medføre en viss utvidelse av delingsadgangen. I tillegg til å kunne dele opplysninger for å fremme avgiverorganets oppgaver, slik det allerede er i dag, vil det bli adgang til å dele opplysninger om en «persons forbindelse med organet» og om «avgjørelser som er truffet» etter § 13 b første ledd nr. 5, og til å anmelde eller gi opplysninger om lovbrudd til påtalemyndighet eller kontrollmyndighet når det er «ønskelig av allmenne omsyn» etter § 13 b første ledd nr. 6. Etter forslaget til en utvidet delingsadgang i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 vil det også bli adgang til å dele opplysningene når det er nødvendig for å utføre oppgaver som er lagt til mottakerorganet.

Det vil fremdeles være adgang til å dele opplysninger for å unngå fare for liv eller helse, ettersom en ny bestemmelse om dette er foreslått tatt inn i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 8.

#### **8.5 Familievernkontorloven § 5 a, barnelova § 50 første ledd og ekteskapsloven § 26 fjerde ledd**

Det foreslås å ta inn et nytt *andre punktum* i familievernkontorloven § 5 a som fastsetter at bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 ikke skal gjelde for taushetsplikten etter familievernkontorloven. Unntaket innebærer at opplysninger om personlige forhold som kommer fram i mekling som omfattes av familievernkontoren § 5 a, ikke kan deles med andre forvaltningsorganer for å fremme oppgaver som er lagt til mottakerorganet. Opplysningene som typisk framkommer under mekling etter § 5 a, er av en karakter som gjør dem lite egnet for å bli omfattet av en utvidet delingsadgang. Nåværende § 5 a andre punktum blir etter forslaget nytt tredje punktum. Se ellers punkt 6.4 for nærmere omtale.

Det foreslås videre å ta inn i barnelova § 50 første ledd andre punktum at også familievernkontorloven § 5 a andre punktum skal gjelde tilsvarende for dem som utfører mekling etter barnelova. Som omtalt i punkt 8.5 ovenfor foreslås det å lovfeste i familievernkontorloven § 5 a andre punktum at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 ikke skal gjelde i meklingsaker, og dette bør reguleres tilsvarende i barnelova.

Det foreslås på tilsvarende måte å ta inn i ekteskapsloven § 26 fjerde ledd andre punktum at også familievernkontorloven § 5 a andre punktum skal gjelde tilsvarende for dem som utfører mekling etter ekteskapsloven. Bakgrunnen for dette er den samme som for forslaget til endring i barnelova § 50 første ledd.

## **8.6 Vegtrafikkloven § 48 første ledd, jernbaneundersøkelsesloven § 17 første ledd, forsvarsundersøkelsesloven § 19 første ledd, taubaneloven § 11 første ledd og tivoliloven § 11 første ledd**

Det foreslås å fastsette i *vegtrafikkloven 48 første ledd andre punktum, jernbaneundersøkelsesloven § 17 første ledd andre punktum, forsvarsundersøkelsesloven § 19 første ledd andre punktum, taubaneloven § 11 første ledd andre punktum og tivoliloven § 11 første ledd andre punktum* at personer som utfører tjeneste eller arbeid for undersøkelsesmyndigheten, ikke kan anmelde eller gi opplysninger om lovbrudd til påtalemyndighet eller kontrollmyndighet med grunnlag i den foreslåtte nye delingshjemmelen i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7. I dag fastslår disse bestemmelsene at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6, som åpner for at opplysninger om lovbrudd på nærmere bestemte vilkår gis til påtalemyndigheten eller en kontrollmyndighet, ikke gjelder. Siden den foreslåtte nye bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 skal åpne for at opplysninger kan deles med andre forvaltningsorganer når det er nødvendig for å utføre oppgaver som er lagt til mottakerorganet, kan det oppstå tvil om undersøkelsesmyndigheten kan benytte nr. 7 til å anmelde eller gi opplysninger om lovbrudd. De foreslåtte lovendringene presiserer at heller ikke den nye delingshjemmelen i § 13 b første ledd nr. 7 kan benyttes for å dele disse opplysningene med påtalemyndigheten eller kontrollmyndigheter.

Se ellers de generelle merknadene i punkt 6.10 om disse endringene.

## **9 Forslag til lovendringer**

### **9.1 Forvaltningsloven**

I lov 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker gjøres følgende endringer:

§ 13 b første ledd nr. 7 og 8 skal lyde:

*7. at forvaltningsorganet deler opplysningene med personer i andre forvaltningsorganer så langt det er nødvendig for å utføre oppgaver som er lagt til mottakerorganet.*

*8. at forvaltningsorganet deler opplysningene med andre så langt det er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse*

Nåværende § 13 b første ledd nr. 7 og 8 blir ny nr. 9 og 10.

§ 13 b andre og nytt tredje ledd skal lyde:

*Taushetsbelagte personopplysninger kan bare deles etter første ledd nr. 7 dersom delingen ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder. I vurderingen av om delingen utgjør et uforholdsmessig inngrep, skal det blant annet legges vekt på*

- a) *behovet for å dele opplysningene*
- b) *forbindelsen mellom formålet opplysningene ble samlet inn for, og formålet med delingen*
- c) *hva slags opplysninger som skal deles*
- d) *omfanget av opplysninger som skal deles*
- e) *hvilke konsekvenser delingen kan få for den opplysningene gjelder.*

*Delingen skal anses som forholdsmessig dersom den skjer for samme formål eller er forenlig med formålet som opplysningene opprinnelig ble samlet inn for, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 4. Deling som nevnt i første punktum skal gjennomføres i samsvar med § 13 g.*

*Første ledd nr. 5 og 7 gjelder ikke opplysninger som røper eller kan røpe ansettelsesforhold i Etterretningstjenesten eller Politets sikkerhetstjeneste, med mindre ansettelsesforholdet er offentlig kjent.*

Nåværende § 13 b andre ledd blir nytt fjerde ledd.

Ny § 13 g skal lyde:

§ 13 g (*informasjonsplikt ved deling av taushetsbelagte personopplysninger etter § 13 b første ledd nr. 7*)

*Hvis delingen av taushetsbelagte personopplysninger etter § 13 b første ledd nr. 7, jf. § 13 b andre ledd, ikke skjer for samme formål eller er forenlig med formålet som opplysningene opprinnelig ble samlet inn for, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 4, skal mottakerorganet uten ugrunnet opphold, men senest innen én måned etter at delingen fant sted, gi den opplysningene gjelder, informasjon om*

- a) *identiteten og kontaktopplysningene til avgiverorganet og mottakerorganet*
- b) *kontaktopplysningene til mottakerorganets personvernombud*
- c) *oppgaven som begrunner delingen*
- d) *det rettslige grunnlaget for delingen*
- e) *hvilke typer opplysninger som er delt*
- f) *retten til innsyn og andre rettigheter etter personvernforordningen kapittel III.*

*Plikten til å gi informasjon etter første ledd gjelder ikke i den grad*

- a) *vedkommende allerede på annen måte har fått informasjonen*
- b) *det ikke er praktisk mulig å gi informasjonen*
- c) *det å gi informasjonen vil kreve mer tid eller arbeid enn rimelig i forhold til hvilke opplysninger som er delt, og hva saken gjelder*
- d) *det å gi informasjonen i alvorlig grad vil hindre gjennomføring av oppgaven som begrunner delingen.*

*Plikten til å gi informasjon etter første ledd omfatter heller ikke opplysninger som nevnt i personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav a til c og f, jf. annet ledd.*

Ny § 13 h skal lyde:

*§ 13 h Forskrift om adgang til informasjonsdeling og annen behandling av taushetsbelagte opplysninger*

Kongen kan gi forskrift om at taushetsplikt etter § 13 ikke skal være til hinder for at bestemte organer kan dele opplysninger for å utføre oppgaver som er lagt til avsender- eller mottakerorganet, så langt delingen ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder, og om annen behandling av opplysninger i forbindelse med delingen.

## **9.2 Endringer i andre lover**

1. Vegtrafikkloven § 48 første ledd andre punktum skal lyde:

*Det kan ikke gis anmeldelse av eller opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller en kontrollmyndighet med grunnlag i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 eller nr. 7.*

2. Barnelova § 50 første ledd andre punktum skal lyde:

Lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer § 5 a andre punktum og §§ 6, 7, 9 og 10 gjeld tilsvarende.

3. Ekteskapsloven § 26 fjerde ledd andre punktum skal lyde:

Lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer § 5 a andre punktum og §§ 6, 7, 9 og 10 gjelder tilsvarende.

4. Familievernkontorloven § 5 a andre punktum skal lyde:

*«Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 gjelder ikke.»*

Nåværende § 5 a andre punktum blir nytt tredje punktum.

5. Spesialisthelsetjenesteloven § 6-1 tredje ledd oppheves.

6. Jernbaneundersøkelsesloven § 17 første ledd andre punktum skal lyde:

*Det kan ikke gis anmeldelse av eller opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller en kontrollmyndighet med grunnlag i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 eller nr. 7.*

7. Helse- og omsorgstjenesteloven § 12-1 tredje ledd oppheves.

8. Forsvarsundersøkelsesloven § 19 første ledd andre punktum skal lyde:

*Det kan ikke gis anmeldelse av eller opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller en kontrollmyndighet med grunnlag i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 eller nr. 7.*

9. Taubaneloven § 11 første ledd andre punktum skal lyde:

*Det kan ikke gis anmeldelse av eller opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller en kontrollmyndighet med grunnlag i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 eller nr. 7.*

10. Tivoliloven § 11 første ledd andre punktum skal lyde:

*Det kan ikke gis anmeldelse av eller opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller en kontrollmyndighet med grunnlag i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 eller nr. 7.*