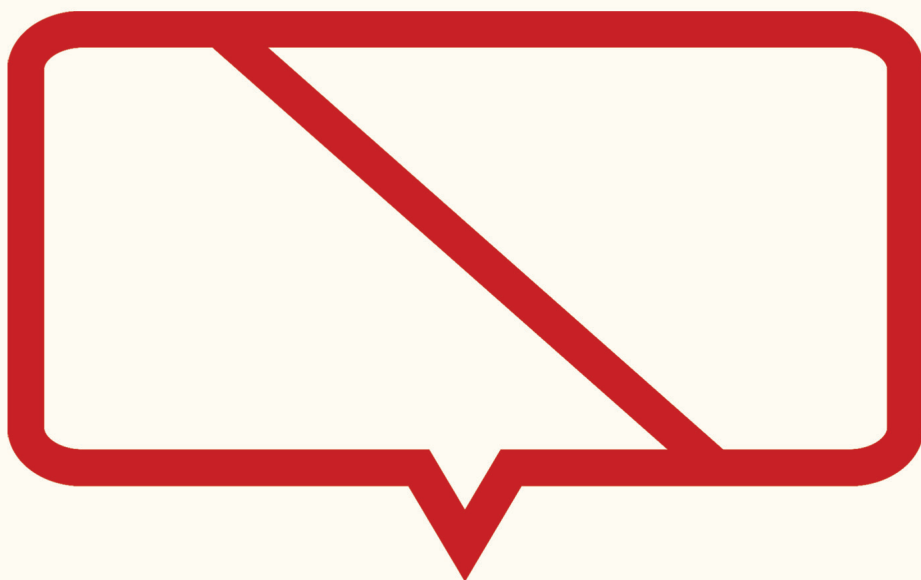




JON SVERDRUP EFJESTAD
OG CAMILLA SELMAN

TAUSHETSPLIKT I FORVALTNINGEN



TAUSHETSPLIKT
I FORVALTNINGEN

Jon Sverdrup Efstad og Camilla Selman

TAUSHETSPLIKT I FORVALTNINGEN

UNIVERSITETSFORLAGET

© Universitetsforlaget 2021

ISBN 978-82-15-03435-5

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med rettighetshaverne er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning og kan straffes med bøter eller fengsel.

Henvendelser om denne utgivelsen kan rettes til:

Universitetsforlaget AS
Postboks 508 Sentrum
0105 Oslo

www.universitetsforlaget.no

Omslag: Stian Hole

Sats: ottaBOK

Trykk: 07 Media – 07.no

Innbinding: Bokbinderiet Johnsen AS

Boken er satt med: Stempel Garamond 10,5/14

Papir: 90 g Arctic matt 1,0

Forord

Taushetsplikten er en sentral rammebetingelse for mange som jobber i, eller opp mot, forvaltningen. Samtidig skaper bestemmelsene mange vanskelige problemstillinger og særspørsmål. Vi har gjennom årene savnet en oppslagsbok om forvaltningens taushetsplikt. Rettskildebildet i dag er fragmentarisk, med gamle forarbeider, en mengde tolkningsuttalelser, og teori som enten begynner å bli gammel, eller er del av kortere fremstillinger i veiledere eller bøker om alminnelig forvaltningsrett. Det er ofte vanskelig å få oversikt over hva som er gjeldende rett, og å finne de kildene som omtaler vanskelige særspørsmål.

Hensikten med denne boka er å imøtekomme et behov for en oversiktlig, helhetlig og grundig oppslagsbok om taushetsplikten. Vi håper vi har lyktes.

Vi takker seniorrådgiver Maria Bakke hos Sivilombudsmannen for bistand i tilknytning til manusarbeidet.

Oslo, mars 2021

Jon Sverdrup Efstad og Camilla Selman

Innhold

| | |
|--|----|
| Forord | 5 |
| Kapittel 1 Taushetsplikdens opprinnelse, begrunnelse, utvikling og kilder | 15 |
| 1.1 Oversikt og bokens formål | 15 |
| 1.2 Innføringen av en generell bestemmelse om taushetsplikt i forvaltningen | 16 |
| 1.3 Begrunnelsen for forvaltningslovens taushetspliktsregler og mothensyn | 20 |
| 1.4 Videre utvikling av taushetsplikten – forvaltningslovutvalgets forslag | 23 |
| 1.5 Kilder | 24 |
| 1.5.1 Rettspraksis og uttalelser om taushetsplikten | 24 |
| 1.5.2 Litteratur | 25 |
| Kapittel 2 Taushetsplikten, personvernet og menneskerettighetene | 26 |
| 2.1 Innledning | 26 |
| 2.2 Retten til privatliv | 26 |
| 2.3 Personvernregelverket | 27 |
| 2.4 Ytringsfriheten og retten til å motta informasjon | 28 |
| 2.5 Taushetspliktsreglene – i skjæringspunktet mellom privatliv og informasjonsfrihet | 31 |
| 2.5.1 Innledning | 31 |
| 2.5.2 EMK artikkel 10 og EMDs praksis knyttet til retten til å motta informasjon og forholdet til nasjonale taushetspliktsregler | 33 |
| 2.5.3 Norsk praksis etter EMK artikkel 10 og forholdet til taushetsplikt etter forvaltningsloven | 40 |

| | | |
|---|---|-----------|
| 2.5.4 | Føring av betydning for forståelsen av taushetspliktsbestemmelsen | 42 |
| 2.5.5 | Oppsummering og konklusjon | 47 |
| Kapittel 3 Hvem har taushetsplikt | | 48 |
| 3.1 | Innledning | 48 |
| 3.2 | Forvaltningsorgan | 49 |
| 3.2.1 | Generelt | 49 |
| 3.2.2 | Offentlig eide selskaper | 53 |
| 3.2.3 | Stiftelser, fond mv. | 59 |
| 3.2.4 | Private virksomheter med offentlig finansiering eller annen tilknytning til det offentlige | 62 |
| 3.3 | Utfører tjeneste eller arbeid | 64 |
| 3.4 | Parter og vitner som får taushetsbelagte opplysninger fra forvaltningen – § 13 b annet ledd | 69 |
| Kapittel 4 Taushetsplikten gjelder bare det man får vite i forbindelse med tjenesten eller arbeidet – § 13 første ledd | | 72 |
| Kapittel 5 Hva innebærer det å ha taushetsplikt | | 79 |
| 5.1 | Innledning | 79 |
| 5.2 | Ikke aktivt spre opplysningene | 81 |
| 5.3 | Ta forholdsregler for å sørge for at ikke andre får tilgang til opplysningene | 82 |
| 5.4 | Ikke bruke selv til annet enn det opplysningene er innhentet for – § 13 (3) annet punktum | 87 |
| 5.5 | Krav til behandlingen av spørsmål om taushetsplikt | 88 |
| Kapittel 6 Taushetspliktens varighet og opphør | | 91 |
| 6.1 | Innledning | 91 |
| 6.2 | Taushetsplikten består selv om vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet | 91 |
| 6.3 | Taushetsplikten faller som regel bort etter 60 år | 92 |
| 6.4 | Særlig om situasjonen når den som har krav på taushet er død .. | 94 |
| 6.4.1 | Innledning | 94 |
| 6.4.2 | Taushetsplikt overfor pårørende | 96 |
| 6.4.3 | Faktisk samtykke fra avdøde eller en verge | 96 |
| 6.4.4 | Hypotetisk samtykke – kan man legge vekt på avdødes antatte vilje? | 97 |

Kapittel 7 Taushetsplikt om personlige forhold – forvaltningsloven

| | |
|--|-----|
| § 13 første ledd nr. 1 | 101 |
| 7.1 Innledning | 101 |
| 7.2 Utgangspunkter for vurderingen av hva som er personlige forhold | 103 |
| 7.3 Særlig om opplysninger knyttet til noens familieliv, følelsesliv, overbevisning, handlinger eller fysiske person mv. | 110 |
| 7.3.1 Opplysninger om noens helse, kropp, identitet og legning | 110 |
| 7.3.2 Opplysninger om familie, venner og omgangskrets | 111 |
| 7.3.3 Opplysninger om holdninger og livssyn | 112 |
| 7.3.4 Opplysninger om adresse, bolig og hvor personer befinner seg | 114 |
| 7.3.5 Annen kasuistikk | 115 |
| 7.4 Særlig om opplysninger om enkeltpersoners økonomiske forhold | 116 |
| 7.5 Opplysninger om elever, skolegang og eksamensresultater | 121 |
| 7.5.1 Opplysninger om utdanning og eksamensresultater | 121 |
| 7.5.2 Opplysninger om elever og deres foresatte | 124 |
| 7.6 Særlig om opplysninger om arbeid | 125 |
| 7.7 Særlig om klientforhold til det offentlige og tillatelser fra det offentlige, forvaltningens kilder og andre henvendelser til det offentlige | 127 |
| 7.7.1 Klientforhold til det offentlige | 127 |
| 7.7.2 Det offentliges kilder – vern for kilder og varslere | 128 |
| 7.7.3 Andre henvendelser til det offentlige | 131 |
| 7.8 Opplysninger om offentlig ansatte og andre yrkesgrupper det er knyttet særlig tillit til | 133 |
| 7.8.1 Den offentlig ansattes utførelse av tjenesten | 133 |
| 7.8.2 Særlig om den offentlig ansattes arbeidsavtale og ansettelsesforhold | 137 |
| 7.8.3 Personalsaker i det offentlige | 138 |
| 7.8.4 Hvem er de offentlig ansatte? | 142 |
| 7.8.5 Andre grupper det knytter seg særlig tillit til | 143 |
| 7.9 Særlig om straffbare handlinger og andre lovbrudd | 147 |
| 7.9.1 Innledning | 147 |
| 7.9.2 Lovbrudd begått av privatpersoner | 148 |
| 7.9.3 Lovbrudd begått i nærings- eller forretningsforhold | 150 |
| 7.9.4 Opplysninger om bakgrunnen for overtredelsen | 151 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 7.9.5 | Opplysninger om at man har vært offer for en straffbar handling | 151 |
| 7.9.6 | Nærmere om saker på mistankestadiet og adgangen til å gi informasjon om forvaltningens egne anmeldelser ... | 152 |

Kapittel 8 Taushetsplikt om næringsopplysninger

| | | |
|---|---|------------|
| – forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 | | 160 |
| 8.1 | Innledning | 160 |
| 8.2 | Næringsopplysninger – «tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold» | 166 |
| 8.3 | Hemmelighold må ha konkurransemessig betydning for den opplysningene angår | 172 |
| 8.4 | Unntak for mindre sensitive næringsopplysninger og lite aktverdig behov for hemmelighold | 178 |
| 8.5 | Særlig om anbuds- og kontraktsdokumenter | 179 |

Kapittel 9 Opplysningsplikt og andre regler om taushetsplikt

| | | |
|-------|---|-----|
| 9.1 | Opplysningsplikt og bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 f annet ledd | 187 |
| 9.2 | Forholdet til andre taushetspliktsregler | 189 |
| 9.2.1 | Generelt | 189 |
| 9.2.2 | Domstolene, politiet og påtalemyndigheten | 190 |
| 9.2.3 | Helsepersonell og andre grupper med tilsvarende taushetsplikt | 191 |
| 9.2.4 | Andre grupper med profesjonsbasert taushetsplikt | 192 |
| 9.2.5 | Taushetsplikter gitt av hensyn til allmenne eller offentlige interesser | 193 |
| 9.3 | Taushetsplikten og Stortingets innsynsrett | 194 |
| 9.4 | Taushetsplikten og folkevalgtes innsynsrett etter kommuneloven | 195 |
| 9.5 | Taushetsplikten og behandlingen hos ulike ombud | 196 |
| 9.6 | Taushetsplikten og allmennhetens rett til innsyn | 196 |
| 9.7 | Regler om avvergingsplikt og hjelpeplikt | 197 |

Kapittel 10 Begrensninger i taushetsplikten når det ikke er behov

| | | |
|---|---|------------|
| for beskyttelse – forvaltningsloven § 13 a | | 200 |
| 10.1 | Innledning | 200 |
| 10.2 | Opplysningene kan gjøres kjent for dem de direkte gjelder | 202 |
| 10.3 | Samtykke | 204 |
| 10.3.1 | Generelt | 204 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 10.3.2 | Innhenting av samtykke | 205 |
| 10.3.3 | Samtykket angir rammene for hva opplysningene kan brukes til | 208 |
| 10.3.4 | Særlig om samtykke for opplysninger om mindreårige .. | 210 |
| 10.4 | Behovet for beskyttelse må anses ivaretatt ved anonymisering – koblingsfare | 219 |
| 10.5 | Opplysninger kan brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig | 224 |
| 10.5.1 | Utgangspunkter for vurderingen | 224 |
| 10.5.2 | Lite følsomme opplysninger | 225 |
| 10.5.3 | Allment kjente og tilgjengelige opplysninger | 226 |
| 10.5.4 | Bestemmelsen kan gi grunnlag for å gi avgrensede grupper opplysninger, mens taushetsplikten oppretholdes overfor andre | 229 |
| 10.5.5 | Tilfeller der den som har krav på beskyttelse, selv går ut med opplysningene, og forvaltningens adgang til å ta til motmæle mot uriktige opplysninger | 231 |
| 10.5.6 | Særlig om opplysninger fra straffesaker og rettsavgjørelser | 234 |
| 10.5.7 | Annen kasuistikk der ingen berettiget interesse tilsier hemmelighold | 235 |
| 10.6 | Opplysninger om benådninger | 236 |

| | |
|---|------------|
| Kapittel 11 Begrensninger i taushetsplikten ut fra private og offentlige interesser – forvaltningsloven § 13 b | 238 |
| 11.1 Innledning | 238 |
| 11.2 Opplysningene gjøres kjent for sakens parter – § 13 b første ledd nr. 1 | 241 |
| 11.2.1 Innledning | 241 |
| 11.2.2 Unntaket gjelder «parter» | 242 |
| 11.2.3 Unntaket gjelder også partenes «representanter» | 243 |
| 11.2.4 Unntaket gjelder «opplysningene i en sak» | 245 |
| 11.2.5 Særlige problemstillinger | 248 |
| 11.3 Opplysningene benyttes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for – § 13 b første ledd nr. 2 | 250 |
| 11.3.1 Innledning | 250 |
| 11.3.2 Hvem som kan motta opplysningene | 251 |
| 11.3.3 Opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for | 257 |
| 11.3.4 Unntaket gjelder på alle stadier av saken | 263 |

| | | |
|---|---|-----|
| 11.3.5 | Særlig om gi opplysninger for å få opplysninger | 263 |
| 11.3.6 | Krav om nødvendighet | 265 |
| 11.4 | Tilgjengelighet for andre tjenestemenn innen organet eller etaten – § 13 b første ledd nr. 3 | 266 |
| 11.4.1 | Innledning | 266 |
| 11.4.2 | Hva er ett organ eller én etat? | 268 |
| 11.4.3 | Tilgjengelig for «tjenestemenn» innen organet eller etaten | 274 |
| 11.4.4 | Om hva som er nødvendig for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning | 275 |
| 11.5 | Opplysningene benyttes til statistikk, utredning eller kontroll – § 13 b første ledd nr. 4 | 280 |
| 11.5.1 | Innledning | 280 |
| 11.5.2 | Statistikk, utredning og planlegging | 281 |
| 11.5.3 | Revisjon eller annen form for kontroll | 283 |
| 11.6 | Opplysningene gis til andre forvaltningsorganer – § 13 b første ledd nr. 5 | 290 |
| 11.6.1 | Innledning | 290 |
| 11.6.2 | Opplysningene gjelder en persons forbindelse med organet eller avgjørelser som er truffet | 293 |
| 11.6.3 | Det er nødvendig å gi opplysningene for å fremme avgiverorganets oppgaver | 295 |
| 11.7 | Opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller annet kontrollorgan – § 13 b første ledd nr. 6 | 305 |
| 11.7.1 | Innledning | 305 |
| 11.7.2 | Påtalemyndigheten eller annet kontrollorgan | 306 |
| 11.7.3 | Anmeldelse eller opplysninger om lovbrudd | 308 |
| 11.7.4 | Forfølgning av lovbruddet må være ønskelig av allmenne hensyn eller ha naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver | 311 |
| 11.8 | Opplysninger til oppgaveregisteret – § 13 b første ledd nr. 7 | 312 |
| 11.9 | Opplysninger til forvaltningsorgan i annen EØS-stat som forutsatt i tjenesteloven – § 13 b første ledd nr. 8 | 313 |
| 11.10 | Nødrett | 314 |
| Kapittel 12 Opplysninger til bruk for forskning og forskeres taushetsplikt | | |
| 12.1 | Innledning | 317 |
| 12.2 | Forskerinnsyn i taushetsbelagte dokumenter | 318 |
| 12.2.1 | Bestemmelsens ordlyd | 318 |

| | | |
|--|--|-----|
| 12.2.2 | Bakgrunn for bestemmelsene | 318 |
| 12.2.3 | Hvem skal behandle en begjæring om forskerinnsyn? | 319 |
| 12.2.4 | Rådet for taushetsplikt og forskning | 321 |
| 12.2.5 | Akademiske forskeres rett til innsyn etter EMK artikkel 10 | 323 |
| 12.2.6 | Kort om forholdet til personvernforordningen | 323 |
| 12.2.7 | Hva anses som forskning i bestemmelsens forstand? | 324 |
| 12.2.8 | Saksbehandlingsreglene knyttet til avgjørelse om forskerinnsyn | 325 |
| 12.2.9 | Innholdet i vurderingen av om det skal gis forskerinnsyn | 326 |
| 12.3 | Forskeres taushetsplikt | 331 |
| 12.3.1 | Generelt om bestemmelsen | 331 |
| 12.3.2 | Opplysninger fra forvaltningsorganer | 334 |
| 12.3.3 | Opplysninger mottatt fra private under taushetsløfte | 335 |
| 12.3.4 | Opplysninger om personer som står i et avhengighetsforhold til den instans som har formidlet deres kontakt med forskeren | 337 |
| 12.3.5 | Bruk av opplysningene og relevante begrensninger i forskerens taushetsplikt | 338 |
| 12.3.6 | Informasjon til forskeren om taushetsplikten og straffetrusselen | 343 |
| Kapittel 13 Sanksjoner ved brudd på taushetsplikten | | 345 |
| 13.1 | Innledning | 345 |
| 13.2 | Når er taushetsplikten brutt? | 345 |
| 13.3 | Arbeidsrettslige konsekvenser av brudd på taushetsplikten | 346 |
| 13.4 | Strafferettslige konsekvenser av brudd på taushetsplikten | 347 |
| 13.4.1 | Generelt om straffebestemmelsen | 347 |
| 13.4.2 | Særlig om aktsomhetsnormen | 349 |
| 13.4.3 | Er det rom for straffriende uvitenhet ved brudd på taushetsplikten? | 351 |
| 13.4.4 | Medvirkning til brudd på taushetsplikt | 353 |
| 13.4.5 | Straffen for overtredelse av reglene om taushetsplikt | 354 |
| Kapittel 14 Rettslig behandling av opplysninger som er omfattet av forvaltningsmessig taushetsplikt | | 360 |
| 14.1 | Innledning | 360 |
| 14.2 | Føring av beviset må «krenke» lovbestemt taushetsplikt for å omfattes av bevisforbudet | 361 |

| | | |
|--------|--|------------|
| 14.2.1 | Innledning | 361 |
| 14.2.2 | Opplysningene må være taushetsbelagte | 361 |
| 14.2.3 | Forholdet til andre bevisforbud | 365 |
| 14.3 | Departementets vurdering av om det skal gis samtykke til at taushetsbelagt bevis føres | 366 |
| 14.3.1 | Hvem kan be om samtykke? | 366 |
| 14.3.2 | Hvilken instans skal vurdere om det skal gis samtykke? | 366 |
| 14.3.3 | Momentene i departementets vurdering | 368 |
| 14.3.4 | Departementets redegjørelse for sitt standpunkt | 370 |
| 14.4 | Rettens vurdering av om det taushetsbelagte beviset skal føres .. | 370 |
| 14.4.1 | Innledning | 370 |
| 14.4.2 | Momentene i rettens vurdering av om beviset skal føres | 371 |
| 14.4.3 | Retten kan kreve beviset forelagt for dommerens vurdering | 373 |
| 14.4.4 | Behandlingen av taushetsbelagte opplysninger i retten – taushetsplikt og lukkede dører | 374 |
| 14.4.5 | Betydningen av at det aktuelle beviset ikke fremlegges .. | 375 |
| 14.4.6 | Overprøving av rettens vurdering | 376 |
| | Litteratur | 377 |
| | Lover og forskrifter | 380 |
| | Internasjonalt regelverk | 393 |
| | Norske rettsavgjørelser | 394 |
| | Uttalelser | 397 |
| | Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) | 403 |
| | Stikkord | 405 |

Kapittel 1

Taushetspliktens opprinnelse, begrunnelse, utvikling og kilder

1.1 Oversikt og bokens formål

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (forvaltningsloven) § 13 fastsetter den generelle taushetspliktregelen for forvaltningen. Bestemmelsen fastsetter taushetsplikt for beskyttelse av parts- og klientinteresser. Nærmere bestemt oppstiller bestemmelsen taushetsplikt for personlige forhold og næringsopplysninger. Plikten påligger «enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan». Nærmere regler om taushetsplikten og begrensningene i denne finnes i forvaltningsloven §§ 13 til 13 f. Reglene søker å finne en balanse mellom de private og offentlige interesser som tilsier hemmelighold, og de interesser som tilsier åpenhet og informasjonsdeling. Taushetsplikten skal beskytte forvaltningens brukere mot at sensitive opplysninger kommer på avveier. På denne måten bidrar taushetsplikten til å sikre befolkningens tillit til forvaltningen.

Taushetsplikten gjelder ikke alle personopplysninger og næringsopplysninger. Bestemmelsene er utformet med unntak og begrensninger som er ment å ivareta behovet for åpenhet og demokratisk kontroll med forvaltningen. Det er i det hele tatt et interessant trekk ved rettsutviklingen de siste tiårene at både hensynet til åpenhet og demokratisk kontroll på den ene side og personvern på den andre side står sterkt og fremheves som viktige grunnprinsipper i samfunnet generelt og kanskje for forvaltningen spesielt. Begge disse hensynene har i de senere år blitt styrket gjennom nasjonale og internasjonale regler, herunder bestemmelser i Grunnloven, offentlighetsloven av 2006, personvernforordningen og Tromsø-konvensjonen om rett til innsyn. Det er krevende å utforme regler som ivaretar og balanserer alle de relevante hensynene. Det kan også være krevende å komme frem til et riktig tolkningsresultat med skjønnsmessige regler og grunnleggende hensyn som ofte trekker i hver sin retning. Det blir ikke enklere av at overtredelse av taushetsplikten er straffbar. Å røpe sensitiv informasjon kan være ødeleggende for dem som har rett på beskyttelse. Samtidig kan urett-

messig hemmelighold gi grobunn for mistanker om udemokratiske holdninger og misligheter i forvaltningen og foranledige flengende kritikk i pressen.

Målet med denne boken er å gi et nyttig bidrag til tolkningen av regler som det kan være ganske komplisert å forholde seg til. Vi skal forsøke å gi en grundig og oversiktlig fremstilling av de mest sentrale taushetspliktsreglene som gjelder for forvaltningen. Blant temaene vi skal behandle, er hvem taushetsplikten gjelder for, når taushetsplikten inntreffer og hva det innebærer å ha taushetsplikt. Innholdet av taushetsplikten for personlige forhold og næringsopplysninger blir viet stor plass. Vi redegjør for når taushetsplikten faller bort. De ulike unntakene fra taushetsplikten blir grundig behandlet – herunder tilfellene der det ikke er behov for beskyttelse, tilfeller der opplysninger kan deles med andre organer og med forskere, og der forvaltningen har opplysningsplikt som går foran taushetsplikten. Vi ønsker at denne boken skal gi en mest mulig helhetlig fremstilling, og derfor har vi redegjort grundig for hvordan reglene om taushetsplikt behandles i rettsprosesser, og også straffetruuselen ved brudd på taushetsplikten.

Bokens tittel er «Taushetsplikt i forvaltningen». Vårt hovedtema er taushetsplikten fastsatt i forvaltningsloven §§ 13 flg., men vi er i noen grad innom sektorspesifikke taushetsplikter og forholdet til dem i kapittel 9. Tittelen er også valgt for å holde døren åpen for en eventuell senere utvidelse til andre sentrale taushetspliktsregler.

Vi har forsøkt å underbygge fremstillingen med mange ulike kilder og eksempler fra praksis. Der vi kommer med egne meninger, forsøker vi å være tydelige på det. Boken er skrevet av praktikere, og vi har derfor tatt med de temaer vi mener er av størst praktisk interesse. Noen temaer som i hovedsak er av akademisk interesse, har vi enten behandlet kort eller latt ligge.

1.2 Innføringen av en generell bestemmelse om taushetsplikt i forvaltningen

1. Taushetspliktens historiske opphav og forvaltningsreformene på 1900-tallet. 2. Innføringen av en allmenn rett til innsyn og behovet for regler om taushetsplikt. 3. Utvalgsarbeidet 1964–1971 om taushetsplikt i skole- og sosialforvaltningen. 4. Justisdepartementets arbeid med generelle bestemmelser om taushetsplikt i forvaltningen og innføring av bestemmelser om taushetsplikt. 5. Senere endringer i bestemmelsene.

1. Taushetsplikt kan defineres som en plikt til å hemmeligholde bestemte opplysninger man har fått, særlig opplysninger man har fått gjennom sin stilling eller sitt arbeid.¹

¹ Det Norske Akademi's ordbok, hentet 18. mai 2019.

Den eldste kjente taushetsplikten er legenes taushetsplikt. Legene leder sin taushetsplikt tilbake til Hippokrates, en gresk lege som levde cirka år 460–370 før vår tidsregning. Den hippokratiske ed tilskrives ham. Denne eden inneholder blant annet regler om hvordan legen skal behandle informasjon som tilkommer legen under behandlingen:

Det jeg måtte se eller høre under behandlingen eller også utenfor behandlingen ute blant folk, som ikke bør bringes videre, skal jeg tie om og regne som hellige hemmeligheter. Hvis jeg overholder denne eden og ikke bryter den, la meg bli æret for min livsførsel og min kunst av alle mennesker for alltid. Men hvis jeg bryter eden og sverger falskt, la det motsatte av dette skje.²

Prestenes taushetsplikt er en annen taushetsplikt med historiske røtter. Deres taushetsplikt knytter seg historisk sett til skriftemålets hemmelighet (*Sigilium confessionis*). Dersom presten brøt taushetsplikten, skulle han bli avsatt og gjøre bot i kloster. Den første kjente nedtegnelsen av prinsippet finnes i *Decretum Gratiani*, en kirkelig lovsamling nedtegnet i Bologna cirka år 1142 av den italienske teologen Gratian. Denne lovsamlingen ble senere inkorporert i samlingen av bestemmelser omtalt som *Corpus juris canonici*, samlet av pave Gregor 13 i 1582. Denne romersk-katolske lovsamlingen var gjeldende rett frem til reformer iverksatt av pave Benedict 14 i 1917.³

Den eldste norske lovgivning om taushetsplikt er antakelig fra 1672, og den gjaldt apotekere fordi foreskrevne medikamenter ofte røpet pasientens sykdom.⁴ Christan IVs Forordning om Medicis og Apothekere av 4. desember 1672 punkt 24 bestemte følgende:

Oc efftersom adskillige Siugdømmer forekommer / som Patienterne ey gerne vilde haffve aabenbarede / oc dog aff Recepterne vel kand kiendis oc agtis / da skulle Apoteckerne sambt deris Svenne oc Tiennerne saadant holde forborgen / oc ey det udsige eller aabenbare / med mindre nogen merckelig Fare var at befrycte / om det bleff fortiet.⁵

En alminnelig taushetsplikt for forvaltningen er atskillig nyere. Drivkraften bak denne var omfattende reformer innen forvaltningsretten på midten av 1900-tallet. Initiativet til forvaltningsreformene kom fra Johs. Andenæs, som i

2 Store norske leksikon, https://sml.snl.no/hippokratiske_ed, hentet 4. desember 2020.

3 Store norske leksikon, https://snl.no/Decretum_Gratiani og https://snl.no/Corpus_juris_canonici, begge hentet 4. desember 2020.

4 Se Benneche, *Taushet – vern eller maktmiddel?* (1979) s. 10.

5 https://farmasihistorie.com/w/index.php?title=Forordning_om_Medicis_og_Apothekere_av_4._desember_1672, hentet 4. desember 2020.

1947 reiste spørsmålet om forvaltningens saksbehandling.⁶ Dette ledet til flere offentlige drøftelser av behovet for mer betryggende regler for forvaltningens avgjørelser. Forvaltningskomiteen ble oppnevnt av regjeringen i 1951 og avga sin innstilling i 1958.⁷ Forvaltningskomiteens innstilling ble fulgt opp i tre etapper. Først ved opprettelse av sivilombudsmannsordningen i 1962. Deretter ved forvaltningsloven av 1967, som trådte i kraft i 1969. Som tredje etappe ble offentlighetsloven vedtatt i 1970.

2. Lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen (heretter omtalt som offentlighetsloven 1970) trådte i kraft 1. juli 1971.⁸ Før dette hadde ikke allmennheten noen lovfestet rett til innsyn i saksdokumentene i forvaltningen.⁹ Situasjonen kunne oppsummeres slik: Enkelte lover eller forskrifter fastsatte en større eller mindre grad av offentlighet, mens det for øvrig i vid utstrekning var overlatt til forvaltningen å avgjøre hvilke dokumenter eller opplysninger som pressen eller offentligheten skulle gjøres kjent med.¹⁰ Så lenge forvaltningen selv avgjorde hva som skulle vises pressen og partene, og i atskillig utstrekning praktiserte et generelt ulovfestet taushetspliktprinsipp, hadde spørsmål om lovbestemt taushetsplikt begrenset betydning.¹¹ Det ulovfestede prinsippet om taushetsplikt om privatpersoners forhold var nokså løst og ble ikke ansett å være mer enn en intern saksbehandlingsregel.¹²

Ved siden av det ulovfestede prinsippet om forvaltningens taushetsplikt fastsatte straffeloven 1902 § 121 straff for den «offentlig Tjenestemand» som «Aabenbarer [...] uden skjellig Grund, hvad der i Tjenestens Medfør er blevet ham betroet eller ved Lov eller anden gyldig Bestemmelse er betegnet som Tjenestehemmelighed». Ved siden av lovbestemte taushetsplikter ble bestemmelsen forstått til å gjelde «alt hvad tjenestemannen av overordnet er meddelt som tjenestehemmelighet under uttrykkelig pålagt taushetsplikt eller under stilltiende gjensidig forstått forutsetning derom». Tjenestemannen hadde «skjellig» grunn til videreformidling dersom han hadde opplysningsplikt, eller når slik videreformidling var forsvarlig.¹³ Taushetsplikten ville dermed oppstå først dersom en overordnet hadde bestemt det, og deling av slik informasjon kunne skje så lenge det var forsvarlig.

6 Se Andenæs' foredrag inntatt i Rt. 1947 s. 193.

7 NUT 1958:2 og 3.

8 Se Frihagen, *Offentlighetsloven* bind I (3. utg. 1994) s. 21 flg. og Brandt mfl., *Offentleglova* (2018) s. 26 om historikken.

9 Jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) pkt. 2.1.

10 Jf. Innst. O. XIV (1969–1970) s. 1.

11 Ot.prp. nr. 3 (1976–1977) s. 129.

12 Ot.prp. nr. 3 (1976–1977) vedlegg 2 pkt. 2.1.

13 Kjerschow, *Straffeloven med kommentarer*, (Oslo) 1930 s. 348–349.

Med innføringen av offentlighetsloven 1970 ble det tidligere utgangspunktet snudd. Der forvaltningen tidligere kunne avgjøre selv hva som ble utlevert eller ikke, hadde nå enhver rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter, med mindre det forelå hjemmel for å nekte innsyn. En slik hjemmel var offentlighetsloven 1970 § 5 tredje ledd som fastsatte at dokumenter undergitt taushetsplikt «i lov eller i medhold av lov» var unntatt offentlighet. I tillegg var det unntakshjemler i § 6 nr. 3 for personlige forhold «av enhver art» og i § 6 nr. 4 om forretningshemmeligheter.

Det fantes likevel ingen generell bestemmelse om taushetsplikt i den nye forvaltningsloven. Bestemmelsene om taushetsplikt var spredt i en rekke lover om forvaltningsorganer og deres virksomhet. Bestemmelsene etterlot mange uløste spørsmål. Det var i tillegg forskjeller i utformingen av de enkelte bestemmelsene uten at dette syntes reelt begrunnet.¹⁴

3. Parallelt med arbeidet med ny offentlighetslov på 1960-tallet pågikk det et arbeid knyttet til taushetsplikt i nærmere bestemte deler av forvaltningen. I august 1964 hadde Sosialdepartementet oppnevnt et utvalg for å utrede spørsmålet om taushetsplikt og opplysningsplikt i den sosiale forvaltning og i skoleforvaltningen. Utvalget leverte «Innstilling om taushetsplikt og opplysningsplikt i den sosiale forvaltning og skoleforvaltningen» i november 1971. På side 15 i utredningen tok utvalget opp generelle spørsmål ved utforming av bestemmelser om taushetsplikt og opplysningsplikt. Utvalget pekte på at problemene i stor utstrekning var av generell karakter, og at det derfor kunne være grunn til å søke en løsning i forvaltningsloven eller annen generell lov. På grunn av begrensninger i utvalgets mandat foreslo utvalget mønsterbestemmelser om taushetsplikt og opplysningsplikt som med enkelte mindre variasjoner ble foreslått brukt i 20 lover innenfor skole- og sosialforvaltning.

4. På grunnlag av utredningen fant Justisdepartementet at spørsmålet om taushetsplikt, og i hvert fall visse sider av spørsmålet om opplysningsplikt, burde utredes med sikte på å finne regler eller prinsipper for forvaltningen i sin helhet. Utredningen ble overlatt til en gruppe tjenestemenn i Justisdepartementet: konsulentene Inge Lorange Backer, Dagfinn Clemetsen, Christian Hambro, Ola Rygg og Ingse Stabel samt byråsjefene Kirsti Coward og Jan Skåre. Gruppen tok utgangspunkt i nevnte utvalgsutredning og de uttalelser som Sosialdepartementet hadde innhentet om utredningen. Arbeidsgruppen leverte notatet «Taushetsplikt i den offentlige forvaltning mv.» i september 1973.¹⁵ På bakgrunn av arbeidet med generelle regler om taushetsplikt ble det

14 Ot.prp. nr. 3 (1976–1977) s. 129.

15 Notatet er inntatt som vedlegg 2 til Ot.prp. nr. 3 (1976–1977).

i samråd mellom Sosialdepartementet og Justisdepartementet bestemt at det ikke skulle fremmes proposisjon på grunnlag av utvalgsutredningen om særlige taushetspliktsbestemmelser i skole- og sosiallovgivningen.¹⁶

Arbeidet til utvalget og arbeidsgruppen ble fulgt opp av justisdepartementet gjennom Ot.prp. nr. 3 (1976–1977) som også inneholdt andre regeljusteringer som følge av erfaring med forvaltningsloven. Bestemmelsene som ble foreslått i proposisjonen, representerte et forsøk på å finne generelle normer for hva som skal være undergitt taushetsplikt, og for de begrensninger som generelt må gjelde hvor taushetsplikt er utgangspunktet. Disse normene bygget på en avveining mellom de offentlige og private interesser som er knyttet til de opplysningene forvaltningen sitter inne med.¹⁷

Proposisjonen ble behandlet av justiskomiteen som sa seg enig i behovet for generelle taushetspliktsbestemmelser. Departementets forslag ble vedtatt med mindre endringer.¹⁸ Taushetspliktsbestemmelsene ble tilføyd ved lov 27. mai 1977 nr. 40.

5. Forvaltningsloven § 13 første og andre ledd ble noe endret ved en lovendring i 1982.¹⁹ Bakgrunnen for endringen var hovedsakelig at det var noe videre adgang til å unnta næringsopplysninger etter offentlighetsloven 1970 enn taushetsplikten for tilsvarende opplysninger. Samtidig var det flere som tok til orde for at taushetsplikten for næringsopplysninger var for snever. Løsningen ble at forvaltningsloven ble endret slik at den dekket de forhold som var regulert i offentlighetsloven 1970 § 6 nr. 4.

Bestemmelsen i § 13 har ikke blitt endret siden, men flere av de øvrige bestemmelsene om taushetsplikt i forvaltningsloven er noe endret. Disse endringene vil bli omtalt i den tematiske fremstillingen der det er relevant. Det samme gjelder endringene som er foreslått av forvaltningslovutvalget i NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov og av Justisdepartementet i oppfølgingen av utvalgets forslag.

1.3 Begrunnelsen for forvaltningslovens taushetspliktsregler og mothensyn

1. Innledning og utgangspunkt. 2. Reglene verner ikke det offentlige. 3. Nærmere om vernet for personopplysninger. 4. Nærmere om vernet for forretningshemmeligheter. 5. Fremveksten av behandling av store datamengder og koblingsfare. 6. Fremveksten av sterkere personvernregler. 7. Betenkeligheter med vidtrekkende taushetspliktsregler.

16 Ot.prp. nr. 3 (1976–1977) pkt. 3.1.1.

17 Ot.prp. nr. 3 (1976–1977) pkt. 1.

18 Innst. O. nr. 50 (1976–1977).

19 Ot.prp. nr. 4 (1981–1982).



BOKEN GIR EN GRUNDIG og oversiktlig innføring i reglene om forvaltningens taushetsplikt for personlige forhold og næringsopplysninger, med dypdykk i de mange vanskelige problemstillingene som taushetsplikten reiser. Taushetsplikten utvikler seg i takt med samfunnet for øvrig. Retten til privatliv, personvern, hensyn, ytringsfrihet og innsynsretten utgjør et viktig bakteppe for forståelsen av forvaltningens taushetsplikt. Blant temaene som behandles, er hva det vil si å ha taushetsplikt, unntakene fra plikten, mulighetene til å dele taushetsbelagte opplysninger, særreglene for forskere, taushetspliktens anvendelse i rettstvister og konsekvensene av brudd på taushetsplikten. Boken har utførlige henvisninger til uttalelser fra lovavdelingen, Sivilombudsmannen, rettspraksis og juridisk litteratur.

Boken vil være til nytte for alle som jobber med taushetsplikt, enten det er saksbehandlere, parter, advokater, dommere, journalister eller andre.

JON SVERDRUP EFJESTAD er konstituert tingrettsdommer i Oslo og jobber til vanlig som advokat hos Kommuneadvokaten i Oslo. Han har tidligere erfaring fra Sivilombudsmannen og som dommerfullmektig, militærjurist og forsvarer. Han har i flere år jobbet med spørsmål om taushetsplikt, offentlighet og innsyn.

CAMILLA SELMAN er kommuneadvokat i Oslo. Hun har jobbet med spørsmål om taushetsplikt, offentlighet og innsyn i en årrekke, blant annet som kommuneadvokat i Bærum, partner i Advokatfirmaet Hjort og som advokat hos Kommuneadvokaten i Oslo.

ISBN 978-82-15-03435-5



9 788215 034355

STILNIVÅ AV SVISNO

UNIVERSITETSFORLAGET.NO