

Statsforvalterens taushetsplikt ved utredning av tilsynssak

26.6.2025 (2025/751)

Saken gjelder om Statsforvalteren i Vestfold og Telemark brøt taushetsplikten ved å dele taushetsbelagt informasjon om en lege med legens arbeidsgiver under utredning av tilsynssak mot legen. Den taushetsbelagte informasjonen ble også delt med en virksomhet som ikke var legens arbeidsgiver. Informasjonen var uten tilknytning til legens yrkesutførelse.

Det sentrale spørsmålet var om forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 hjemlet bruk av informasjonen.

Ombudet kom til at det knyttet seg tvil til Statsforvalterens forståelse og anvendelse av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2, og at mye talte for at Statsforvalteren brøt sin taushetsplikt ved å dele informasjonen med legens arbeidsgiver i den innledende fasen av tilsynet. Det var uansett et brudd på taushetsplikten å dele opplysningene med feil arbeidsgiver.

Etter ombudets syn må det innfortolkes et nødvendighetsvilkår i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2. Vilkåret må forstås slik at taushetsbelagte opplysninger kan deles i den utstrekning det er

nødvendig for en forsvarlig saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll av den enkelte sak.

Sakens bakgrunn

(1) A (heretter klageren) arbeider som lege. Sensommeren 2024 sto hun i et brudd med sin kjæreste, som kulminerte i at det daværende kjæresteparet utøvde vold mot hverandre. Klagerens tidligere kjæreste anmeldte forholdet. Klageren har senere anmeldt sin tidligere kjæreste for kroppskrenkelse. Etter det opplyste ble politisaken mot klageren henlagt i november 2024.

(2) Moren til klagerens tidligere kjæreste tok på bakgrunn av nevnte forhold telefonkontakt med Statsforvalteren i Vestfold og Telemark i september 2024. I samtalen sa hun at klageren var anmeldt for vold mot hennes sønn og at hendelsen fant sted mens de to fremdeles var kjærester. Moren uttrykte bekymring for klagerens atferd, men understreket at hun ikke kjente til hvordan klageren fungerte i kontakt med pasienter.

(3) På bakgrunn av denne informasjonen besluttet Statsforvalteren å opprette tilsyn med klageren som helsepersonell for å vurdere hennes egnetet.

(4) Statsforvalteren sendte to brev x. september 2024. I det ene brevet ble Sør-Øst politidistrikt anmodet om å oversende relevante opplysninger, mens B kommune, som Statsforvalteren trodde var klagerens arbeidsgiver, ble pålagt å oversende opplysninger, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 5-9. Første avsnitt i brevet til kommunen hadde følgende ordlyd:

«Statsforvalteren har mottatt opplysninger om at lege [klageren] har slått til en mann som skal ha fått sårskader som følge av hendelsen. Hendelsen skal ha skjedd på fritiden. Forholdet skal ha blitt meldt politiet av fornærmede. På bakgrunn av opplysningene har vi besluttet å opprette tilsynssak mot [klageren]. For å kunne opplyse saken ønsker vi opplysninger fra kommunen som hennes arbeidsgiver.»

(5) Da det ble klart for Statsforvalteren at de hadde sendt brev til feil arbeidsgiver, ble et brev med tilsvarende ordlyd sendt til riktig arbeidsgiver y. september 2024.

(6) Etter å ha mottatt informasjon, og etter dialog med klageren og hennes representant fra Legeforeningen, ble tilsynet avsluttet i november 2024 med følgende begrunnelse:

(7) «Etter vår gjennomgang finner vi ikke grunnlag for videre tilsynsoppfølging. Vi har besluttet at vi avslutter saken etter innledende undersøkelser da vi har kommet frem til at hendelsen ikke påvirker ditt arbeid. Årsaken til dette er at vi finner at det ikke foreligger forhold som gir grunn til å tro at ytterligere utredninger vil bidra til å styrke pasientsikkerheten eller befolkningens tillit til deg som lege.»

(8) Klageren klaget til ombudet. Hun mente blant annet at Statsforvalteren hadde brutt sin taushetsplikt ved å utgi taushetsbelagt informasjon til både feil og riktig arbeidsgiver.

Våre undersøkelser

(9) Vi fant grunn til å undersøke saken. I brev herfra ble Statsforvalteren bedt om å besvare spørsmål om opplysningene gitt til feil og riktig arbeidsgiver gjaldt klagerens «personlige forhold», og således var underlagt taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Forutsatt at opplysningene var taushetsbelagte, spurte vi om det var «nødvendig» i forbindelse med saksforberedelsen av tilsynssaken å gi opplysningene til feil og riktig arbeidsgiver, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 2, og om det forelå brudd på taushetsplikten ved at opplysningene ble gitt til disse.

(10) Statsforvalteren svarte at opplysningene gitt til feil og riktig arbeidsgiver om en mulig straffbar handling, ble vurdert som taushetsbelagt informasjon etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Statsforvalteren anså det nødvendig å gi opplysningene til riktig arbeidsgiver som ledd i saksforberedelsen av tilsynssaken. Statsforvalteren viste til at opplysningene kunne få betydning for fremtidig pasientsikkerhet og forsvarlig pasientbehandling i et pågående arbeidsforhold. Informasjonen fra arbeidsgiveren ble innhentet for å få saken tilstrekkelig opplyst og for å raskt avklare om det var fare for pasientsikkerheten. Statsforvalteren anså det som nødvendig med en begrunnelse til arbeidsgiveren om hva som var tema i tilsynssaken og årsaken til at det ble bedt om opplysninger. På denne bakgrunn mente Statsforvalteren at de ikke hadde brutt taushetsplikten ved å gi opplysningene til riktig arbeidsgiver da forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 hjemlet bruk av opplysningene.

(11) Statsforvalteren erkjente at det ikke hadde vært nødvendig å gi opplysningene til feil arbeidsgiver, og at dette utgjorde et brudd på taushetsplikten.

(12) Statsforvalterens svar ble sendt til klageren for eventuelle merknader. Klageren bemerket at anmodninger om tilsyn, som kommer fra andre enn pasienter eller pårørende, bør behandles med varsomhet. Informasjon basert på rene mistanker, eller private forhold uten relevans for yrkesutøvelsen, skal normalt ikke føre til opprettelse av tilsynssak.

Sivilombudets syn på saken

(13) Spørsmålet i saken er om Statsforvalteren har brutt sin taushetsplikt.

1. Taushetsplikt

1.1 Var informasjonen gitt i brev til feil og riktig arbeidsgiver taushetsbelagt?

(14) Statsforvalterens taushetsplikt reguleres av forvaltningslovens bestemmelser. Etter § 13 første ledd nr. 1 plikter «[e]nhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, ... å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om: noens personlige forhold.» At en opplysning gjelder en enkeltperson, er ikke tilstrekkelig til at den gjelder «noens personlige forhold». Med «personlig forhold» menes forhold som det er vanlig å ville holde for seg selv.

(15) At man har gjort seg skyldig i et lovbrudd, eller er mistenkt for å ha begått et lovbrudd, er normalt å regne som et personlig forhold dersom det straffbare forholdet er uten tilknytning til vedkommendes yrke, jf. Efjestad og Selman Taushetsplikt i forvaltningen Universitetsforlaget (1. utg. 2021) punkt 7.9.1 og 7.9.2. I samme bok punkt 7.9.6 heter det:

«I vurderingen av om opplysninger om straffbare handlinger er taushetsbelagte personlige forhold, må det legges vekt på om opplysningene gjelder mistanke om lovbrudd eller lovbrudd som er konstatert. Opplysninger som knytter mistanke om en straffbar handling til en bestemt person, vil som en hovedregel anses å være undergitt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 ... Normalt vil dermed tips om at en konkret person skal ha opptrådt lovstridig, også være underlagt taushetsplikt.»

(16) I brevene til feil og riktig arbeidsgiver ble det opplyst om at klageren hadde slått til en mann, at vedkommende ble påført sårskade og at forholdet var politianmeldt.

(17) Statsforvalteren har i sitt svar på våre spørsmål lagt til grunn at opplysningene er taushetsbelagte ved at de er omfattet av forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Ombudet er enig i det.

1.2 Hadde Statsforvalteren hjemmel til å bruke opplysningene?

(18) Da opplysningene er taushetsbelagte, må det være hjemmel for å bruke opplysningene dersom Statsforvalteren ikke skal ha brutt sin taushetsplikt. Aktuell hjemmel er forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2, som lyder:

«Taushetsplikt etter § 13 er ikke til hinder for: ... at opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, bl.a. kan brukes i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll.»

(19) Bestemmelsen gir etter sin ordlyd ingen begrensing i hvem opplysningene kan deles med, og hjemler dermed at taushetsbelagte opplysninger kan deles med private aktører utenfor forvaltningen, slik som en arbeidsgiver. Videre er det klart at Statsforvalteren brukte opplysningene «for å oppnå det formål de [var] gitt ... for», nemlig å få avklart om det var grunn til videre tilsyn med klageren som helsepersonell.

(20) Spørsmålet er det om må innfortolkes begrensninger i å bruke taushetsbelagte opplysninger utover det som følger av ordlyden til forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2.

1.2.1 Gjelder det et nødvendighetsvilkår?

(21) I nevnte Efjestad og Selman Taushetsplikt i forvaltningen Universitetsforlaget (1. utg. 2021) heter det i punkt 11.3.6:

(22) «Noe vilkår om nødvendighet følger ikke av ordlyden i § 13 b nr. 2, men må innfortolkes. Forslagene i Innstilling om taushets og opplysningsplikt i den sosiale forvaltning og skoleforvaltningen og fra arbeidsgruppa i Justisdepartementet inneholdt et

uttrykkelig krav om at utlevering av opplysningene skulle være nødvendig, men Justisdepartementet foreslo en endret ordlyd. Det er ikke gitt noen forklaring på denne endringen, men det er ikke grunn til å tro at noen realitetsendring var tilsiktet.»

(23) At Justisdepartementet synes å mene at det skulle gjelde et nødvendighetsvilkår, fremgår av Ot.prp.nr.3 (1976–1977) side 33, hvor det heter:

«Justisdepartementet mener at det ikke bør åpnes noen generell adgang til utveksling av taushetspliktbelagte opplysninger mellom forskjellige forvaltningsetater. ... For det første har man utformet unntakene fra taushetsplikt i § 13 b nr. 2 og 3 (jfr. ovenfor under punkt 3.3.5.) slik at det går klarere fram at opplysninger kan gis også til personer utenfor etaten når det er nødvendig av hensyn til behandlingen av den enkelte sak.»

(24) Også Lovavdelingen har lagt til grunn at det gjelder et nødvendighetsvilkår, se uttalelse 2. juni 1995 (JDLOV-1995-78), som siterer følgende fra Ot.prp.nr.71 (1993–1994) s. 2 om gjeldende rett:

«Etter § 13 b nr. 2 er taushetsplikten etter § 13 ikke til hinder for at opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for. ... Så langt det er nødvendig for å få opplysninger i saken, kan det med medhold i denne bestemmelsen gis opplysninger uten hinder av taushetsplikten.»

(25) I ombudets uttalelse 20. mars 2024 (SOM-2023-4731) var spørsmålet om Nav hadde brutt taushetsplikten ved å sende et brev med helseinformasjon til ny fastlege, før pasienten selv hadde møtt vedkommende. Ombudet kritiserte Nav for brudd på taushetsplikten. I avsnitt (26) uttalte ombudet følgende om forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2:

«Kravet om at det må være nødvendig å dele de aktuelle opplysningene følger ikke direkte av ordlyden i forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 2, men må innfortolkes, se Sivilombudets tidligere uttalelse 6. april 2016, jf. SOM-2015-943 og Lovavdelingens tolkningsuttalelse i JDLOV-1995-78, jf. også Efjestad og Selman, Taushetsplikt i forvaltningen, Universitetsforlaget 2021, punkt 11.3.6 på side 265.»

(26) At det gjelder et nødvendighetsvilkår, er også lagt til grunn i ombudets uttalelse 15. desember 2023 (SOM-2022-5891), se avsnitt (57).

(27) Ombudet mener etter dette at det er et godt rettskildemessig grunnlag for å innfortolke et nødvendighetsvilkår i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2.

(28) Ombudet forstår det slik at departementet mener å videreføre gjeldende rett på dette området i ny forvaltningslov. Ombudet viser til Prop. 79 L (2024–2025) punkt 12.5.4.1 på side 180, hvor det heter:

«Departementet foreslår på denne bakgrunnen en paragraf med bestemmelser om unntak fra taushetsplikt som i nærmere angitte situasjoner og for nærmere angitte formål, gir forvaltningen adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger, se

lovforslaget § 34 første ledd. Bestemmelsene innebærer i stor grad en videreføring av gjeldende rett når det gjelder unntak fra taushetsplikt.

I punkt 12.5.4.6 på side 184 heter det:

«Departementet foreslår i hovedsak å videreføre unntakene som følger av gjeldende § 13 b første ledd nr. 2 og nr. 4 til 7.»

(29) Noe nødvendighetsvilkår er imidlertid ikke inntatt i ordlyden i den nye bestemmelsen § 34 første ledd bokstav d som viderefører dagens § 13 b første ledd nr. 2. Ombudet kan ikke se at det får betydning for tolkningen av gjeldende lov, også fordi det er nærliggende å forstå det slik at hensikten ikke har vært en endring av gjeldende rett på dette punkt.

(30) Når det nærmere innholdet i nødvendighetsvilkåret skal fastlegges, er både forslagene i Innstilling om taushets og opplysningsplikt i den sosiale forvaltning og skoleforvaltningen og fra arbeidsgruppa i Justisdepartementet relevante rettskilder.

(31) Innstilling om taushets og opplysningsplikt i den sosiale forvaltning og skoleforvaltningen fremmet på side 52 følgende lovforslag:

«At opplysningene brukes slik det er nødvendig for en forsvarlig forberedelse av saken og for gjennomføring av den avgjørelse som treffes.»

(32) I vedlegg 2 til Ot.prp.nr.3 (1976–1977), fremmet arbeidsgruppa i Justisdepartementet følgende lovforslag på side 173:

«at opplysningene brukes slik det er nødvendig for å oppnå det formål eller forberede den sak de er innhentet for, eller for å gjennomføre den avgjørelse som treffes.»

(33) Videre viser ombudet til det siterte fra Ot.prp.nr.71 (1993–1994) s. 2 i avsnitt (22), hvor det fremgår at taushetsbelagte opplysninger i medhold av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 kan deles så langt det er nødvendig for å få opplysninger i saken.

(34) Ombudet mener etter dette at innholdet i nødvendighetsvilkåret som må innfortolkes i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2, kan sammenfattes til at taushetsbelagte opplysninger kan deles i den utstrekning det er nødvendig for en forsvarlig saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll av den enkelte sak.

1.2.2 Nærmere om nødvendighetsvurderingen i tilsynssaker

(35) I ombudets uttalelse 6. april 2016 (SOM-2015-943) var spørsmålet om daværende Fylkesmannen hadde brutt taushetsplikten ved å varsle arbeidsgiveren til en lege om at det var opprettet tilsynssak på bakgrunn av at legen var under etterforskning for et straffbart forhold og at det var frykt for at legen hadde et rusproblem. I motsetning til herværende sak, ble ikke arbeidsgiveren kontaktet for å gi opplysninger i forbindelse med selve utredningen av tilsynssaken. Ut fra omfanget av informasjon som var delt med arbeidsgiveren i varselet, kom ombudet likevel til at taushetsplikten var brutt. Ombudet uttalte:

«Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 innebærer imidlertid ikke at opplysninger kan videreformidles i alle tilfeller. Det ville alltid måtte foretas en konkret vurdering, og det er ikke automatikk i at opplysninger som gir grunnlag for å starte tilsynssak, også vil gi grunnlag for å varsle arbeidsgiver.

Etter ombudsmannens syn vil det være flere momenter som må vurderes når det gjelder mulig varslings av arbeidsgiver på bakgrunn av straffbare handlinger helsepersonell har begått utenfor tjenesten. Hvilke handlinger det dreier seg om, alvorlighetsgrad, om de er begått langt tilbake i tid og på hvilket stadium i straffesakskjeden saken befinner seg, er noen av de kriteriene som vil være sentrale. Momentene må vurderes opp mot det som er formålet med tilsynsvirksomheten i den aktuelle saken, nemlig hensynet til at pasientene ytes en trygg og faglig forsvarlig helsehjelp

...

Videre vil ombudsmannen bemerke at det i de fleste tilsynssaker mot helsepersonell vil være naturlig å innhente en uttalelse fra arbeidsgiver for å få saken forsvarlig opplyst. Også i slike tilfeller vil det kunne være nødvendig å informere arbeidsgivere om bakgrunnen for tilsynssaken for at undersøkelsene skal kunne fylle sitt formål. Den informasjonen som gis må imidlertid ikke være mer omfattende enn det som er nødvendig for å få saken tilfredsstillende oppfylt.»

(36) Selv om det i de fleste tilsynssaker mot helsepersonell vil være naturlig å innhente en uttalelse fra arbeidsgiver for å få saken forsvarlig opplyst, er det etter ombudets syn ingen automatikk i at en uttalelse fra arbeidsgiver alltid skal innhentes straks tilsynssak er opprettet, dersom det innebærer å dele taushetsbelagte opplysninger om helsepersonellet. Om og når det er nødvendig å innhente en uttalelse fra arbeidsgiveren for å få saken forsvarlig opplyst, og i den forbindelse dele taushetsbelagte opplysninger, må vurderes konkret.

(37) Utgangspunktet for vurderingen må tas i formålet bak statsforvalterens tilsynsvirksomhet, som er å styrke sikkerheten og kvaliteten i helse- og omsorgstjenesten og befolkningens tillit til helsepersonell, jf. helstilsynsloven § 1. Relevante momenter når det skal vurderes om og når det er nødvendig å innhente uttalelse fra helsepersonellens arbeidsgiver for å få tilsynssaken tilstrekkelig opplyst, er blant annet hvilke handlinger det dreier seg om, alvorlighetsgraden, om handlingene er begått langt tilbake i tid og på hvilket stadium i straffesakskjeden saken befinner seg. Videre vil det være relevant om handlingen har tilknytning til yrkesutøvelsen eller har funnet sted i den private sfæren.

1.3 Om Statsforvalteren brøt taushetsplikten ved å gi informasjon riktig arbeidsgiver

(38) Det fremgår av det aktuelle varselet at det var tale om en voldshandling mot en tidligere kjæreste som fant sted i den private sfæren, og at forholdet var meldt til politiet. Både handlingens karakter, alvorlighetsgraden, at den var uten tilknytning til yrkesutøvelsen

og at den kun var på mistankestadiet, taler etter ombudets syn mot at det forelå en fare for pasientsikkerheten som måtte avklares raskt ved å innhente uttalelse fra arbeidsgiveren. Etter ombudets syn var det grunn til å undersøke informasjonen nærmere før uttalelse fra arbeidsgiveren ble innhentet.

(39) Når Statsforvalteren først bestemte seg for å opprette tilsyn mot klageren på bakgrunn av det aktuelle varselet, var det etter ombudets syn tilstrekkelig i den innledende fasen å undersøke saken nærmere ved å innhente informasjon fra politiet. Etter å ha fått mer informasjon, kunne Statsforvalteren ha vurdert om det var nødvendig for en forsvarlig saksforberedelse av tilsynssaken å innhente en uttalelse fra arbeidsgiveren.

(40) Ombudet mener at det knytter seg tvil til Statsforvalterens forståelse og anvendelse av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 i denne saken. Mye taler for at det ikke var nødvendig for en forsvarlig saksforberedelse av tilsynssaken å innhente uttalelse fra arbeidsgiver i den innledende fasen av tilsynet, og at Statsforvalteren brøt sin taushetsplikt ved å opplyse om det anmeldte forholdet.

1.4 Om Statsforvalteren brøt taushetsplikten ved å gi informasjon til feil arbeidsgiver

(41) Statsforvalteren har i sitt svar erkjent at det foreligger brudd på taushetsplikten ved at taushetsbelagt informasjon ble sendt til en virksomhet som ikke er klagerens arbeidsgiver under saksforberedelse av tilsynssaken.

(42) Ombudet er enig. Det er klart at det ikke var nødvendig for en forsvarlig saksforberedelse av tilsynssaken å dele taushetsbelagt informasjon med en virksomhet som ikke er klagerens arbeidsgiver. Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 gav derfor ikke hjemmel til å dele opplysningene.

Konklusjon

(43) Sivilombudet er kommet til at mye taler for at Statsforvalteren brøt sin taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 ved at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 ikke gav hjemmel til å dele taushetsbelagte opplysninger med riktig arbeidsgiver på det innledende stadiet i tilsynssaken. Det var uansett et brudd på taushetsplikten å dele opplysningene med feil arbeidsgiver. Sivilombudet ber Statsforvalteren merke seg ombudets syn og legge det til grunn i fremtidige saker.

26.6.2025 (2025/751)