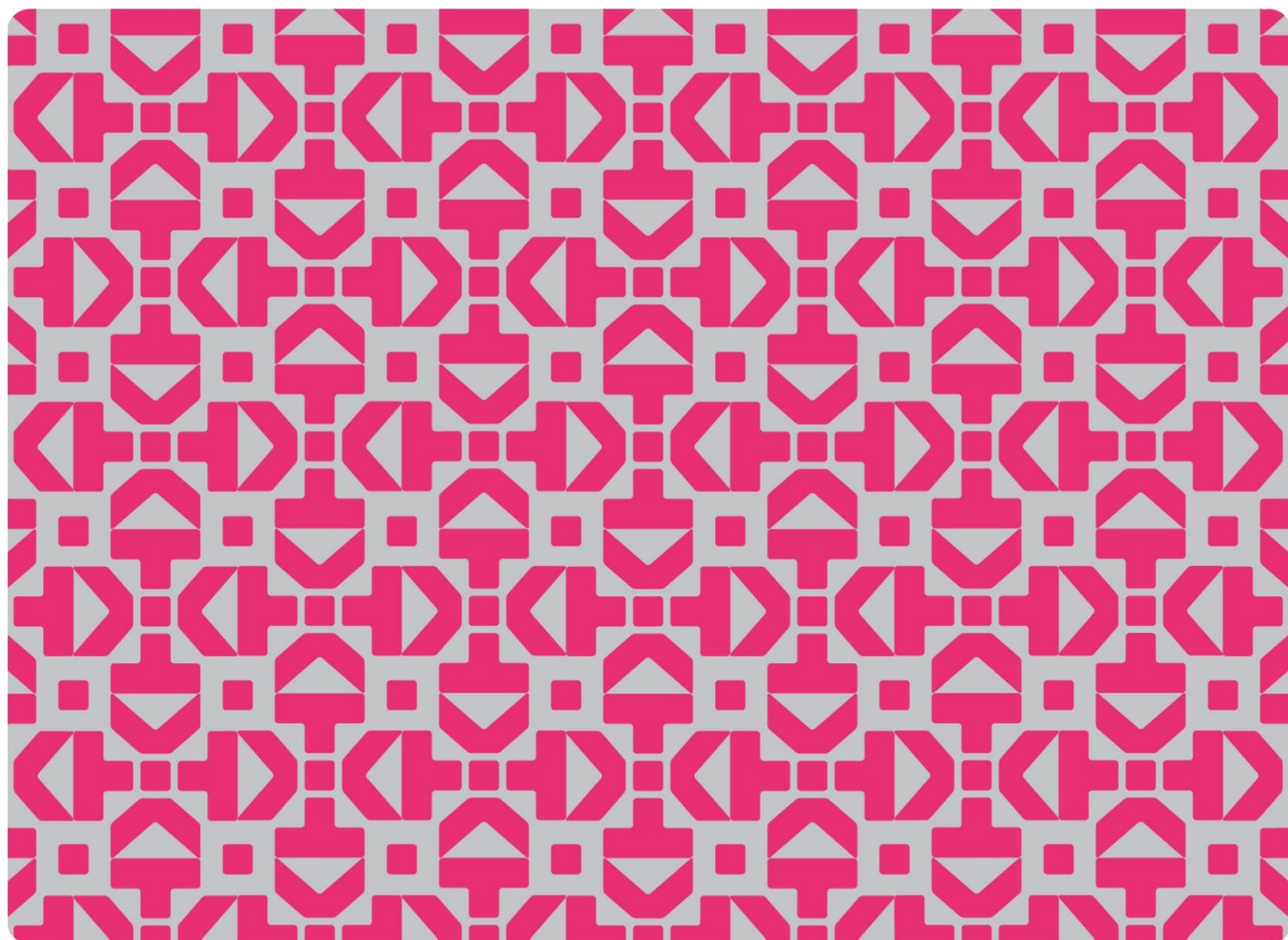


Deling av personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen

Utredning av juridisk handlingsrom





Deling av personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen

Utredning av juridisk handlingsrom

Forfattere:

Roland Mandal (prosjektleder)

Mia Stjern Gjeldnes

Chris Andre Rynning Presthus

ISSN: 2703-9102

Utgitt: 08/2024

© Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse

Innhold

Kort sammendrag	5
-----------------------	---

Oppsummering av hovedfunn.....	6
--------------------------------	---

DEL 1: BAKGRUNN OG BEHOV

1. Om oppdraget	12
------------------------------	-----------

1.1. Innledning	12
-----------------------	----

1.2. Målgruppe	14
----------------------	----

1.3. Behovet for å avklare handlingsrommet	15
--	----

1.4. Rapportens struktur	17
--------------------------------	----

1.5. Hvordan lese rapporten	17
-----------------------------------	----

2. Data og metode	18
--------------------------------	-----------

2.1. Dokumentgjennomgang	18
--------------------------------	----

2.2. Utredning av juridisk handlingsrom	18
---	----

2.3. Kartleggingsmøter	20
------------------------------	----

2.4. Innspillseminar	21
----------------------------	----

3. Deling av personopplysninger	22
--	-----------

3.1. Hva er personopplysninger?	22
---------------------------------------	----

3.2. Hvorfor dele?	23
--------------------------	----

3.3. Verdien av personvern.....	26
---------------------------------	----

4. Lovpålagte oppgaver i NAV og fylkeskommunen	29
---	-----------

4.1. Innledning	29
-----------------------	----

4.2. Samfunnsoppdrag og ansvarsområder	29
--	----

4.3. Oppgaver og virkemidler.....	30
-----------------------------------	----

4.4. Oppsummering.....	34
------------------------	----

5. Behovet for å dele personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen.....	35
---	-----------

5.1. Konkretisering av behovet	35
--------------------------------------	----

5.2. Andre innspill	41
---------------------------	----

5.3. Oppsummering.....	42
------------------------	----

DEL 2: UTREDNING AV JURIDISK HANDLINGSROM

6. Rettslige rammer for deling	45
---	-----------

6.1. Innledning	45
-----------------------	----

6.2. Retten til privatliv	46
---------------------------------	----

6.3. Forvaltningslovens regler om taushetsplikt.....	48
--	----

6.4. Personopplysningsloven og personvernforordningen (GDPR).....	50
---	----

6.4.1.	Personvernprinsippene	51
6.4.2.	Behandlingsgrunnlag	53
6.4.3.	Supplerende rettsgrunnlag	54
6.4.4.	Viderebehandling	54
6.4.5.	Særlige kategorier personopplysninger og opplysninger om straffedommer og lovovertridelser.....	58
6.5.	Samtykke	59
6.5.1.	Økt søkelys på offentlige myndigheters bruk av samtykke	59
6.5.2.	Samtykke som behandlingsgrunnlag og som unntak for taushetsplikt etter forvaltningsloven.....	60
6.5.3.	Forholdet mellom samtykke og brukermedvirkning	64
7.	Rettslig grunnlag for deling i sektorlovgivningen	67
7.1.	Krav til rettsgrunnlaget	67
7.2.	Bestemmelser om behandling av personopplysninger	67
7.3.	Lovpålagte sektoroppgaver	69
7.3.1.	Opplæringsloven	69
7.3.2.	NAV-loven og arbeidsmarkedsloven.....	70
7.4.	Samarbeidsbestemmelser	73
8.	Rettslig grunnlag for deling i forvaltningsloven	76
8.1.	Adgang til å dele opplysninger for realisering av formålet de er innhentet for	76
8.2.	Utteksling av personopplysninger mellom forvaltningsorganer	79
8.2.1.	Bestemmelsens første og andre alternativ.....	79
8.2.2.	Bestemmelsens tredje alternativ	81
8.3.	Forvaltningslovens bestemmelser som viderebehandlingsgrunnlag	84
8.4.	Delingshemmer for personopplysninger som ikke er taushetsbelagte.....	85
9.	Oppsummering og refleksjoner	87
10.	Eksempler på bruk av handlingsrommet	91
DEL 3: ANBEFALINGER OG VEIEN VIDERE		
11.	Anbefalinger	97
11.1.	Forslag til tiltak	97
11.2.	Andre vurderinger.....	103
DEL 4: VEDLEGG		
Vedlegg 1: Dokumentgjennomgang.....		108
Interne rapporter		108
Stortingsmeldinger og utredninger		111

Stortingsproposisjoner	117
Andre dokumenter	120
Oppsummering.....	128
Vedlegg 2: Prosesser som overlapper med vårt arbeid.....	129
Politiske prosesser.....	129
Teknologiske utviklingsløp	131
Vedlegg 3: Bruk av kunstig intelligens (KI) i offentlig sektor	133

Kort sammendrag

Rapporten utreder det juridiske handlingsrommet for å dele personopplysninger mellom NAV og utdanningssektoren i fylkeskommunen. Hensikten med å dele personopplysninger er å oppnå mer helhetlige og brukervennlige tjenester.

Personvernforordningen (GDPR) fastslår at behandling av personopplysninger er lovlig, så lenge det foreligger et rettslig grunnlag for behandlingen, og så lenge øvrige bestemmelser i personvernregelverket er oppfylt. Siden deling er en form for behandling av personopplysninger, krever det med andre ord at reglene i forordningen etterleves.

Er det i tillegg snakk om taushetsbelagte opplysninger, vil også bestemmelser som regulerer taushetsplikten innvirke på mulighetene til å dele. Forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjelder for offentlige forvaltningsorganer, så lenge taushetsplikten ikke er regulert særskilt i sektorlovgivningen.

Selv om opplysninger er underlagt taushetsplikt, åpner flere lovbestemmelser opp for at taushetsbelagte opplysninger kan deles i konkrete tilfeller. Et eksempel er når deling er nødvendig for å fremme de oppgaver et myndighetsorgan er pålagt.

Det er i hovedsak personvernforordningen, forvaltningsloven og sektorlovgivningen som setter de juridiske rammene for forvaltningens deling av personopplysninger. Vi finner at disse regelverkene samlet sett gir et handlingsrom for at NAV og fylkeskommunen kan utveksle personopplysninger. Samtidig er det en rekke krav og prinsipper som må være oppfylt for at delingen skal være lovlig, knyttet til formålsbegrensning, nødvendighet, riktighet, konfidensialitet og dataminimering.

Rapporten presenterer noen anbefalinger som kan bidra til at ansatte i NAV og fylkeskommunen settes bedre i stand til å ta handlingsrommet for deling mer aktivt i bruk, innenfor de rammene som lovverket setter. Disse er blant annet å:

1. **Utvikle en nasjonal veileder** – skal gi støtte og veiledning til ansatte i NAV og fylkeskommunen i deres vurderinger av handlingsrommet for å dele personopplysninger i enkeltsaker.
2. **Styrke samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunene** – for å få størst mulig gevinst av å dele personopplysninger, er det viktig at det generelle samarbeidet er godt, og at aktørene har god kunnskap om hverandres tjenester og virkemidler.
3. **Utforske digitale samhandlingsløsninger** – på lengre sikt er det avgjørende å utforske digitale samhandlingsløsninger, for å legge til rette for en forsvarlig, effektiv og personvernforenlig deling av personopplysninger mellom de to sektorene.

I det følgende oppsummeres de viktigste resultatene og funnene fra arbeidet.

Oppsummering av hovedfunn

1. Regelverket gir handlingsrom for å dele personopplysninger

Personvernforordningen (GDPR), som er tatt inn i norsk lov gjennom personopplysningsloven, samt forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt, setter de viktigste rammene for muligheten til å dele personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen ved utdanningssektoren. I tillegg reguleres handlingsrommet av sektorspesifikke lover, som NAV-loven, arbeidsmarkedsloven og opplæringsloven.

Personvernforordningens artikkel 5. *Prinsipper for behandling av personopplysninger* og artikkel 6. *Behandlingens lovlighet* definerer hvilke krav som gjelder for behandling av personopplysninger i offentlig forvaltning. Enhver behandling av personopplysninger må oppfylle vilkårene i disse to bestemmelsene for å være lovlig. Bestemmelsene i GDPR kan ikke fravikes ved egen lov, men det kan være åpninger for nasjonal særregulering.

Forordningen fastslår hva som kreves for at en behandling av personopplysninger skal være lovlig. Med behandling siktes både til innsamling, registrering, lagring og deling av personopplysninger.

Følgende forutsetninger må være oppfylt for at en behandling av personopplysninger skal være lovlig¹:

- Behandlingen skal skje på en «lovlig, rettferdig og åpen måte med hensyn til den registrerte».
- Personopplysningene skal samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene, jf. prinsippet om «formålsbegrensning».²
- Opplysningene skal være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for, jf. prinsippet om «dataminimering».
- Opplysningene skal være korrekte og om nødvendig oppdaterte («riktighet»).
- Lagring skal skje på en måte som gjør at det ikke er mulig å identifisere de registrerte i lengre perioder enn det som er nødvendig for formålene som personopplysningene behandles for («lagringsbegrensning»).
- Opplysningene skal behandles på en måte som sikrer tilstrekkelig vern av personopplysningene, det vil si vern mot uautorisert eller ulovlig behandling og mot utilsiktet tap, ødeleggelse eller skade, ved bruk av egnede tekniske eller organisatoriske tiltak («integritet og konfidensialitet»).

Det er ingen bestemmelser i personvernforordningen som stenger for deling av personopplysninger. Forordningen skisserer hvilke krav som må være oppfylt for at delingen skal være lovlig. Kravene og prinsippene er ikke utformet for å hindre deling og annen behandling; de er utformet for å sikre at behandling av personopplysninger – inkludert deling – skjer på en måte som ivaretar den enkeltes personvern.

¹ Datatilsynet har laget en oppsummering av hva som ligger i de ulike personvernprinsippene som følger av GDPR: [Personvernprinsippene | Datatilsynet](#). Her er det også lenket til en mer utfyllende veiledning til personvernprinsippene.

² *Formålsutglidning* beskriver ifølge personvernkommisjonen en situasjon der personopplysninger som er innhentet til et bestemt formål, senere benyttes til et annet formål (NOU 2022: 11).

2. All behandling av personopplysninger krever et rettslig grunnlag

Personvern handler om retten til privatliv og til å bestemme over egne personopplysninger. Prinsippet er forankret både i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 og Grunnloven § 102. Offentlig forvaltning behandler personopplysninger i stort omfang, og mange av opplysningene kan være sensitive.³ For at innbyggernes rettsikkerhet skal ivaretas og tilliten til det offentlige opprettholdes, er det viktig at behandlingen skjer på en lovlig måte.

Personvernforordningens artikkel 6. *Behandlingens lovlighet* forutsetter at et behandlingsgrunnlag foreligger, dersom behandlingen skal kunne anses som lovlig.⁴ De behandlingsgrunnlagene som er mest aktuelle med tanke på deling av personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen, er følgende:

- Behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt, jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav e.
- Behandlingen er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige, jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav c.

Disse behandlingsgrunnlagene krever et supplerende rettsgrunnlag. Normalt finnes dette i nasjonal rett, enten i lov eller forskrift.⁵ Kravet om behandlingsgrunnlag gjelder for all behandling av personopplysninger. Ved deling av personopplysninger, må avgiverorganet for det første ha hjemmel til å innhente opplysningene. Dernest må organet ha hjemmel for å utlevere dem. Tilsvarende må mottakerorganet ha hjemmel for å innhente opplysningene, og for å behandle dem videre.⁶

Formålet som begrunner innsamlingen av personopplysninger, er styrende for hva de innsamlede opplysningene kan brukes til. Personopplysninger kan i utgangspunktet ikke brukes videre til et formål som er uforenlig med innsamlingsformålet. Dersom personopplysninger gjennom utlevering skal brukes til å oppfylle formål som ikke er forenlig med innsamlingsformålet, så må enten i) utleveringen være hjemlet i lov eller ii) den registrerte samtykke til utleveringen.

3. Hovedregelen er taushetsplikt, men enkelte lovbestemmelser gir adgang til å dele

Den generelle bestemmelsen i forvaltningslovens § 13 sier at «enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om blant annet noens personlige forhold.»

Samtidig fastsetter lovens §§ 13 a til 13 b flere begrensninger i taushetsplikten. Disse bestemmelsene gir på nærmere bestemte vilkår forvaltningsorganer en adgang, men ikke en plikt,

³ Helseopplysninger er eksempel på en type sensitiv personinformasjon som innhentes av offentlig forvaltning (kilde: [Personopplysninger | Datatilsynet](#)).

⁴ Se [Lov om behandling av personopplysninger \(personopplysningsloven\) - KAPITTEL II Prinsipper - Lovdata](#) for beskrivelsen av de ulike behandlingsgrunnlagene.

⁵ Eksempelvis forvaltningsloven, arbeidsmarkedsloven, NAV-loven og opplæringsloven, inkludert forskrifter hjemlet i disse lovene.

⁶ Med *avgiverorgan* menes den virksomhet som gir personopplysninger til en annen virksomhet. Med *mottakerorgan* menes den virksomhet som mottar og benytter opplysningene.

til å dele taushetsbelagte opplysninger.⁷ Flere av bestemmelsene er ment å tilrettelegge for nødvendig deling av informasjon mellom ulike deler av forvaltningen, og samlet gir de et relativt vidt handlingsrom for deling av taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer.⁸ Det er imidlertid viktig å merke seg at enhver utlevering av taushetsbelagte opplysninger om en person, må være nødvendig for å oppnå et konkret formål.

For Arbeids- og velferdsetaten (NAV) er det også fastsatt egne bestemmelser om taushetsplikt og unntak fra disse. Etter NAV-loven § 7 annet ledd kan det gjøres unntak fra etatens taushetsplikt ved formidling av arbeid eller ved gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak. Videre gir arbeidsmarksloven § 19 NAV mulighet til å kreve å få utlevert personopplysninger, uten hinder av avgiverorganets taushetsplikt.

4. Nødvendigheten av å dele må vurderes konkret i det enkelte tilfelle

Hvilke personopplysninger som vil være nødvendig å behandle for å utføre oppgaver knyttet til avklaring, oppfølging og kvalifisering av brukere – det vil si oppgaver som er typisk for NAV og fylkeskommunen – vil kunne variere fra sak til sak. Behovet for å utveksle personopplysninger (herunder taushetsbelagte opplysninger) for å løse oppgavene, vil også variere. Det må derfor alltid gjøres en konkret og spesifikk vurdering av behovet for, og nødvendigheten av, å dele.

Personvernforordningen krever at det gjøres slike nødvendighetsvurderinger.⁹ Hensikten er å verne de registrerte mot at det behandles flere opplysninger om dem enn det som er nødvendig. Ofte vil det også være lovfestet et krav om nødvendighet i sektorlovgivningen, eller det oppstilles som vilkår for å gjøre unntak fra taushetsplikt.¹⁰

Hva som utgjør «nødvendige» personopplysninger fremgår ikke direkte av personvernforordningen, og er ofte heller ikke spesifisert i sektorlovgivningen. Nødvendighetsvurderingen blir dermed en skjønnsmessig vurdering av hvilke opplysninger det er nødvendig å ha tilgang til for å kunne utføre oppgaver som NAV og fylkeskommunen er lovpålagt. Manglende presisering i regelverket innebærer at det ofte er den enkelte veileder, rådgiver og saksbehandler som må gjennomføre og «utøve» nødvendighetsvurderingen.

5. Samtykke er lite egnet som behandlingsgrunnlag

I teorien er det mye som fremstår positivt med samtykke som behandlingsgrunnlag for å utveksle opplysninger. Et informert, frivillig, spesifikt og uttrykkelig avgitt samtykke ivaretar den enkeltes rett til involvering og medvirkning, og gir brukerne en bedre forståelse av hvilke opplysninger som samles inn om dem, og hvorfor de samles inn. Bruk av samtykke vil kunne gi den enkelte større

⁷ Hadde det ikke vært for muligheten til å gjøre til dels omfattende unntak fra taushetsplikten, ville samarbeid på tvers av forvaltningsorganer og tjenestoområder ifølge en NOVA-rapport vært «tilnærmet illusorisk» (kilde: [ODA Open Digital Archive: Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt](https://oda.open.digital.archive.no/taushetsplikt-opplysningsrett-og-opplysningsplikt) (oslomet.no)).

⁸ [Prop. 166 L \(2020–2021\)](https://lovdata.no/dokument/Propp/2020-2021/prop.166.L) (regjeringen.no).

⁹ Jf. blant annet forordningens artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e jf. nr. 3 og artikkel 5 nr. 1 bokstav c.

¹⁰ Både NAV-loven § 4 a og opplæringsloven § 15-10 fastslår at NAV og fylkeskommunen kan behandle personopplysninger når det er nødvendig for å løse oppgaver etter de aktuelle sektorlovene. For å dele taushetsbelagte opplysninger etter forvaltningsloven § 13 b nr. 5, må delingen være nødvendig for å fremme avgiverorganets oppgaver.

eierskap til egne opplysninger, og prosessene de brukes i. Økt innsikt i hvilke opplysninger som registreres og hvordan de brukes, vil også gi økt forutsigbarhet for brukeren.

På grunn av maktskjevheten mellom den registrerte og forvaltningen, og det faktum at mange brukere er i en livssituasjon som gjør dem avhengige av offentlige tjenester, vil det imidlertid være prinsipielt utfordrende å sikre at kravet til frivillighet er oppfylt. I praksis vil den registrerte ofte kunne føle på et press til å samtykke, hvis det er et offentlig myndighetsorgan som fremmer forespørselen. I en slik situasjon vil det med andre ord være krevende å innhente et samtykke som oppfyller frivillighetsvilkåret. Samtykke er dermed et lite egnet behandlingsgrunnlag i forbindelse med offentlig myndighetsutøvelse. Bruk av samtykke vil i tillegg medføre mye ressursbruk og administrasjon, knyttet til innhenting, lagring, oppdatering og sletting med mer.

En annen viktig grunn til at bruken av samtykke som behandlingsgrunnlag bør minimeres, er funnene i denne rapporten, som viser at det med dagens regelverk er et handlingsrom for å dele personopplysninger på tvers av offentlig forvaltning, uten at samtykke innhentes. At regelverket gir et grunnlag for å dele personopplysninger, har klare fordeler sammenlignet med det å skulle innhente samtykke.

6. Samarbeidsbestemmelser med gode intensjoner, men uklare implikasjoner

Basert på en erkjennelse av at samarbeid mellom velferdstjenester er viktig for at hjelpen som gis er mest mulig helhetlig, samordnet og tilpasset den enkeltes behov, er det utformet bestemmelser som tar sikte på å stimulere til tverretattlig samarbeid. Samarbeidsbestemmelser er blant annet tatt inn i opplæringsloven og NAV-loven. Hensikten har vært å harmonisere og tydeliggjøre sektorlovenes regler om plikt til samarbeid mellom velferdstjenestene.¹¹

Samarbeidsbestemmelsene gir i seg selv ikke noen uttrykkelig adgang til å utveksle personopplysninger mellom sektorene. Bestemmelsene gjør heller ikke unntak for taushetsplikt ved deling. Kravene om at bestemte vilkår i GDPR og forvaltningsloven må være oppfylt, gjør derfor at samarbeidsbestemmelsene ikke kan fungere som et selvstendig rettslig grunnlag for å utveksle opplysninger mellom etatene.

Plikten til å samarbeide er imidlertid en lovpålagt oppgave for både NAV og fylkeskommunen. Sett i sammenheng med andre bestemmelser, kan de dermed ha en funksjon, gjennom å gi det ekstra «skyvet» som fører til at deling av opplysninger vurderes som nødvendig. Det at det finnes bestemmelser om samarbeid i lovverket, kan også gi en viktig signaleffekt, og bidra til å styrke samarbeidet generelt. Det forutsetter imidlertid at bestemmelsene er kjent for de målgruppene som skal praktisere dem.

Dersom myndighetenes mål er å styrke og videreutvikle samarbeidet mellom aktørene på arbeids- og utdanningsområdet, bør man vurdere en tydeliggjøring av hvordan samarbeidet skal realiseres. Deling av taushetsbelagte personopplysninger bør tas inn som en dimensjon ved en slik

¹¹ I NAV-loven § 15 a står følgende: «Kontoret skal samarbeide med andre offentlige organer og tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi brukeren et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Kontoret skal, i tillegg til å følge opp enkelte brukere, samarbeide med andre offentlige organer og tjenesteytere, slik at kontoret og de andre tjenesteyterne kan ivareta sine oppgaver etter lov og forskrift» (https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20#KAPITTEL_3).

tydeliggjøring. Det er ikke nok med gode intensjoner om samarbeid i ulike sektorlovbestemmelser, så lenge bestemmelsene er lite kjent for målgruppen, og de juridiske implikasjonene av dem er uklare.

7. Oppsummert: Det er et handlingsrom for å dele, men visse krav må være oppfylt

Personvernforordningen (GDPR) fastslår at behandling av personopplysninger er lovlig, så lenge det foreligger et rettslig grunnlag for behandlingen (delingen), og så lenge øvrige bestemmelser i personvernregelverket er oppfylt. Hovedregelen er enkel: så lenge personopplysninger er involvert, så gjelder bestemmelsene i personvernregelverket.

Videre åpner forvaltningsloven for at taushetsbelagte personopplysninger kan deles i situasjoner der det er nødvendig for å fremme eller gjennomføre de oppgaver et myndighetsorgan er pålagt. NAV har også enkelte hjemler for å dele og kreve utlevert taushetsbelagte opplysninger i NAV-loven og arbeidsmarkedsloven. Samlet sett finner vi dermed at lovverket gir et handlingsrom for å dele personopplysninger på tvers av NAV og fylkeskommunen.

Forholdet mellom personvernforordningen (GDPR) og forvaltningslovens taushetspliktsregler kan kort forklares på denne måten: Deling av taushetsbelagte personopplysninger mellom forvaltningsorganer må skje i samsvar med personvernforordningens regler. Hvis det foreligger et klart og tydelig rettsgrunnlag for deling av personopplysninger i sektorlovgivningen, vil taushetspliktsreglene komme inn som et eget regelsystem på siden. Hvis det i sektorlovgivningen *ikke* foreligger et tilstrekkelig rettsgrunnlag for deling av personopplysninger, vil forvaltningslovens taushetspliktsregler kunne fungere som et slikt grunnlag. I slike tilfeller vil reglene om taushetsplikt fylle to funksjoner samtidig; de gir både i) nødvendig unntak fra taushetsplikten og ii) nødvendig rettslig grunnlag for deling etter personvernforordningen.

Siden det i samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunene og i den respektive sektorlovgivningen ikke foreligger særlig mange hjemler for deling, vil forvaltningslovens taushetspliktbestemmelser i mange situasjoner utgjøre et aktuelt rettslig grunnlag for deling av personopplysninger.

DEL 1

BAKGRUNN OG BEHOV

1. Om oppdraget

1.1. Innledning

I Tillegg til tildelingsbrev nr. 02-2021, datert 3. februar 2021, ble Arbeids- og velferdsdirektoratet og daværende Kompetanse Norge (fra og med 1. juli 2021 Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse) gitt i oppdrag å inngå et samarbeid med mål om å utvikle effektive og gode utdannings- og opplæringstjenester for ledige, permitterte og utsatte grupper på arbeidsmarkedet.¹² Oppdraget skulle spesifikt adressere behovet for helhetlige og brukerorienterte tjenester, samt oppfølging av de brukergruppene som har behov for samtidige tjenester fra NAV og fylkeskommunen.

Mandatet for utredningen er i stor grad basert på behov og muligheter beskrevet i Meld. St. 32 (2020-2021) *Ingen utenfor – en helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv*.¹³ Et viktig utgangspunkt for meldingen er at ny teknologi og større tilgang på data gir muligheter for mer innovasjon i tjenestene, noe som i neste omgang muliggjør økt kvalitet og bedre samordning på tvers av tjenestetilbydere. Dette vil legge til rette for mer helhetlige og sammenhengende tjenester for brukerne.

Meldingen problematiserer at dagens digitale tjenester i stor grad er utviklet på bakgrunn av hvem som eier tjenesten, og ikke en helhetlig forståelse av brukernes behov. Videre pekes det på at samarbeid om brukerne på tvers av sektorer er avhengig av at man har rettslige hjemler for deling av informasjon. I den forbindelse konstateres det at det er «stort behov for å arbeide videre med det juridiske rammeverket og rettsgrunnlaget for behandling av personopplysninger på en måte som både tar hensyn til personvern og legger til rette for å utvikle tjenester og systemer som gir større muligheter til helhetlig dialog og oppfølging, for eksempel mellom utdanningssystemet og arbeids- og velferdsforvaltningen» (side 18). Vår utredning er ment å dekke deler av dette kunnskapsbehovet.¹⁴

En utfordring i dag er at mange opplysninger om enkeltpersoner er lagret i ulike systemer, som forvaltes av ulike organer. Informasjon om utdanning, kompetanse, arbeidserfaring og tidligere perioder med tiltaksgjennomføring og arbeidsutprøving, er ikke tilgjengelig på tvers av etatene. Veiledere i ulike deler av forvaltningen ender dermed opp med å se et «utsnitt» av den enkelte brukers situasjon og historikk. Dette gjør det vanskelig å foreta helhetlige vurderinger av den enkeltes muligheter og behov. Mangelen på helhetlig brukerinnsikt gjør det også krevende å vurdere relevansen og nytten av ulike virkemidler, som for eksempel opplæringstiltak og realkompetansevurdering.

Formålet med utredningsoppdraget kan oppsummeres slik:

- gjennomføre et innsiktsarbeid for å avdekke behovene for deling av personopplysninger mellom etatene
- utrede og fastslå det juridiske handlingsrommet for å dele personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen innenfor rammene av dagens regelverk

¹² Lenke: [tillegg-til-tildelingsbrev-til-kompetanse-norge-nr.-2-2021.pdf \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/no/tillegg-til-tildelingsbrev-til-kompetanse-norge-nr.-2-2021.pdf).

¹³ [Meld. St. 32 \(2020-2021\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/meld-st-32-2020-2021).

¹⁴ Også personvernkommisjonen (NOU 2022: 11) påpeker at det er et generelt behov for å klargjøre det rettslige grunnlaget for behandling av personopplysninger i offentlig sektor.

- skissere tiltak og løsninger som legger til rette for å dele personopplysninger, gitt at det finnes et handlingsrom for å dele med dagens regelverk
- skaffe oversikt over pågående satsinger og initiativ som har grenseflater til vårt arbeid, og vurdere i hvilken grad disse dekker vurderinger og behov vi har identifisert gjennom vårt arbeid. Både lovprosesser, teknologiske utviklingsløp og annet utredningsarbeid kan være relevant.

Arbeidet med å utforske det juridiske handlingsrommet for å dele personopplysninger mellom NAV og utdanningssektoren i fylkeskommunen, har hovedsakelig basert seg på en grundig gjennomgang av de aktuelle regelverkene og tilhørende rettskilder. I tillegg har vi gjennomgått relevante rapporter, stortingsmeldinger og andre dokumenter. Innsiktsarbeidet for å avdekke behovene for deling av personopplysninger mellom etatene, bygger på denne dokumentgjennomgangen, samt kartleggingsmøter og innspillseminar som vi har gjennomført.

Følgende spørsmål har dannet et viktig utgangspunkt for arbeidet: Er det mangel på lovhjemler som gir adgang til å dele personopplysninger som representerer den største barrieren mot deling i dag, eller er det mangelen på kunnskap om hvilke muligheter som faktisk ligger i eksisterende regelverk som er hovedutfordringen? Kanskje er det en kombinasjon av disse to faktorene som kan bidra til å forklare at vi i dag har en situasjon med stor grad av usikkerhet rundt hva som er mulig å dele av personopplysninger på tvers av offentlig forvaltning?¹⁵

I arbeidet med rapporten har vi merket oss diverse uttalelser som synes å fastslå at ambisjonen om å dele data mellom NAV og fylkeskommunen stoppes av regelverket. I en nåsituasjonsanalyse utført av NAV i 2021, kan vi blant annet lese at regelverket «hindrer datadeling og samarbeid», og at «muligheten økt datatilfang og automatisering gir, begrenses av GDPR-regelverk, annet lovverk og systembarrierer internt i NAV, mellom etater og andre aktører.»¹⁶ I en annen rapport, som handler om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring, kan vi lese at det ofte er «behov for å dele informasjon om brukere, men personvern hensyn setter begrensninger på hvilke opplysninger som kan utveksles».¹⁷ I arbeidet med å utforske handlingsrommet for deling, har det vært viktig for oss å utfordre denne typen beskrivelser og oppfatninger, og ikke ta noen synspunkter og perspektiver for gitt.

Selv om vi ikke finner noen eksplisitte formuleringer som retter seg mot å tilrettelegge for mer deling av personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen i tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2024, gir det uansett et mandat for å videreutvikle samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen.¹⁸ Under overskriften «Helhetlige og koordinerte tjenester» står det at «Arbeids- og velferdsetaten skal utføre sitt oppdrag i partnerskap med kommunene, og i samarbeid med sentrale aktører i arbeidslivet, utdanningssektoren, helsesektoren og andre viktige tjenesteytere, som bl.a. ideelle aktører og sosiale entreprenører.»

Videre påpekes det at «de som har behov for flere tjenester samtidig, skal få et helhetlig og koordinert tilbud. Tjenestene skal tilpasses brukernes behov.» Departementet understreker videre

¹⁵ I en NOVA-rapport pekes det på at det generelt vil være en utfordring for lovgiver å utforme et regelverk som kan forvaltes på en god måte av yrkesgrupper som ikke har kunnskap om juridisk metode og rettskildelære ([ODA Open Digital Archive: Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt \(oslomet.no\)](https://open.digital.no/taushetsplikt-opplysningsrett-opplysningsplikt)). Dette vil være spesielt viktig å ta hensyn til i arbeidet med utvikling av retningslinjer og veiledere med mer.

¹⁶ Kilde: Nåsituasjonsanalyse NAV versjon 1.1 (2021).

¹⁷ Kilde: [Tilrettelagt fag- og yrkesopplæring. Erfaringer og grep fra samarbeid | ideas2evidence.com](https://ideas2evidence.com/tilrettelagt-fag-og-yrkesopplering-erfaringer-og-grep-fra-samarbeid).

¹⁸ Kilde: [2024-tildelingsbrev.pdf \(regjeringen.no\)](https://regjeringen.no/2024-tildelingsbrev.pdf).

at «Arbeids- og velferdsetaten har en nøkkelrolle i samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten, fylkeskommunene og offentlige og private virksomheter om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring.»

Det er naturlig å se deling av personopplysninger som ett av flere virkemidler som kan bidra til å styrke og realisere et slikt samarbeid.

1.2. Målgruppe

Målgruppen for rapporten er voksne arbeidssøkere uten fullført videregående opplæring (VGO) som ikke har ungdomsrett til VGO, men som har behov for oppfølging og bistand både fra NAV og fylkeskommunen. Arbeidssøkere som er i kontakt med NAV og som ikke har fullført videregående opplæring, har en høyere risiko for å bli stående utenfor arbeidslivet. For denne gruppen vil muligheten til å dele opplysninger mellom NAV og fylkeskommunen kunne bidra til et mer tilpasset og helhetlig tilbud for den enkelte. Det vil også kunne frigjøre tid hos veiledere, til avklarings- og oppfølgingsarbeid (Meld. St. 32 (2020-2021)). Mer målrettede og effektive tjenester vil i neste omgang legge til rette for at flere kan delta i utdanning og opplæring, og på sikt arbeids- og samfunnsliv.

Voksne over 25 år som har fullført grunnskolen, men som ikke har fullført videregående opplæring, har etter opplæringsloven rett til videregående opplæring (Meld. St. 32 (2020-2021)). Dette er også kjent som voksenrett. Elever med voksenrett tas normalt inn i et fylkeskommunalt tilbud som er organisert spesielt for voksne, og som er tilpasset den enkeltes behov (ibid.).¹⁹

For en del voksne deltakere i videregående opplæring vil det være aktuelt med ulike tjenester og virkemidler for å kunne fullføre opplæringen. Eksempler på tjenester er karriereveiledning, realkompetansevurdering og ulike former for tilpasning og tilrettelegging av selve opplæringstilbudet.²⁰ Vår utredning av handlingsrommet for deling vil være nært knyttet til denne typen tjenester og virkemidler, siden behovet for å dele opplysninger må forventes å være spesielt uttalt i forbindelse med vurdering av disse tjenestene og virkemidlene.

Utdanningsmyndighetene og arbeidsmarkedsmyndighetene har ifølge en Proba-rapport lang erfaring fra å jobbe med «overlappende målgrupper», slik som voksne arbeidssøkere med rett til dagpenger og videregående opplæring.²¹ Ifølge Proba har arbeidet med disse overlappende målgruppene alltid vært utfordrende, med tanke på samarbeid og ansvarlinjer. Forskjeller i styringsstruktur, organisering, regelverk, rutiner og kultur mellom de to sektorene, er viktige årsaker til dette. Sektorene har ulike samfunnsmandat – arbeid «versus» utdanning – og det spiller også inn. Det er liten tvil om at den typen faktorer som beskrives her, trolig også er relevant for å forklare i hvilken grad det jobbes systematisk med deling av personopplysninger i ulike fylker.

I Meld. St. 32 (2020-2021) redegjøres det for hvorfor samarbeid og koordinering er spesielt viktig for voksne uten fullført videregående opplæring, samtidig som det er utfordrende. Det pekes på at voksne som ikke har fullført grunnskole eller videregående opplæring, gjerne har større behov for støtte og tilrettelegging enn andre brukere. Siden ansvaret for å tilby opplæring og kvalifisering til denne gruppen er delt mellom ulike aktører, vil tilbudene være tilpasset ulike lovverk,

¹⁹ I ny opplæringslov, som trådte i kraft høsten 2024, kan personer fra de er 19 år velge å ta videregående opplæring som voksen. Disse vil også ha rett til realkompetansevurdering.

²⁰ For en del brukere vil også norskopplæring være relevant.

²¹ Kilde: [Samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV om videregående opplæring for voksne arbeidssøkere – Proba samfunnsanalyse](#).

styringssystemer og finansieringsordninger. Vurderingene av målgruppens behov kan være forskjellige, og tilbudene vil ofte ha ulikt formål, innhold og omfang. Ifølge meldingen er dette noe som kan skape utfordringer for samarbeidet mellom sektorene og kvaliteten på tilbudet som gis.

Foruten sluttbrukerne vil også ansatte i de to sektorene være i målgruppen for rapporten. Dette gjelder også styrende nivå i de to sektorene, som med denne rapporten forhåpentligvis vil få et grunnlag for å vurdere behovet for å få på plass avtaler, retningslinjer og maler for å håndtere deling av personopplysninger.

1.3. Behovet for å avklare handlingsrommet

Ulike rapporter og utredninger slår fast at det er behov for å gi et mer helhetlig tjenestetilbud til målgrupper som har behov for bistand både fra NAV og utdanningssektoren i fylkeskommunen. Økt deling av data ses på som en forutsetning for å utvikle mer sammenhengende tjenester, på tvers av sektorer (Meld. St. 32 (2020-2021)). I rapporten «Nye digitale løsninger for brukeroppfølgning i NAV», som retter søkelyset mot samhandlingen mellom statlig og kommunal del av NAV, omtales manglende mulighet til å dele informasjon på tvers som en av de største barrierene mot helhetlige og brukerorienterte tjenester for de som står lengst unna arbeidslivet.²²

Også erfaringer gjort gjennom Utdanningsløftet viser at det er behov for å dele data for målgrupper som mottar oppfølging både gjennom NAV og fylkeskommunen. Det ble blant annet pekt på at manglende hjemmel for utveksling av opplysninger, vanskeliggjorde oppfølgingsarbeidet både for NAV og fylkeskommunen.²³ Fylkeskommunen ønsket for eksempel å motta lister over ledige fra NAV, for å kunne sjekke deres utdanningsstatus opp mot VIGO.²⁴ På den måten kunne de fått avklart rettigheter. Dette ble imidlertid stanset, fordi NAV konkluderte med at etaten – som følge av GDPR – ikke hadde lov til å dele disse listene.²⁵

Også erfaringer og innspill innhentet som del av vårt utredningsarbeid, bekrefter at det er betydelig usikkerhet knyttet til hva dagens handlingsrom for å dele opplysninger faktisk er. Ulike regelverk, som hver for seg kan oppleves som komplekse og krevende, setter rammene for handlingsrommet. Når man skal se disse regelverkene i sammenheng, og forsøke å utlede de samlede implikasjonene av dem med tanke på handlingsrommet for å dele, blir ting enda mer komplisert. Det er nettopp en slik samlet utredning av ulike regelverk, der forskjellige formål og bestemmelser ses i sammenheng, som har vært målet med denne utredningen.

Et komplekst regelverk, kombinert med manglende faglige forutsetninger for å forstå hva regelverket gir adgang til, kan ha som konsekvens at en del veiledere og rådgivere velger å ikke utforske hvilke muligheter som finnes for å dele personopplysninger. Det er derfor et behov i dag,

²² «Nye digitale løsninger for brukeroppfølgning i NAV? Muligheter og juridiske begrensninger for deling av data.» Rapport fra: [Flere i jobb - Områdesatsingene i Oslo - Oslo kommune](#).

²³ Utdanningsløftet var en stortilt satsing på kompetansetiltak og kapasitetsstyrking i utdanningssystemet som følge av koronapandemien. Satsingen skulle motvirke de negative økonomiske konsekvensene av pandemien, og gi dem som ble rammet en mulighet til å gjennomføre utdanning og opplæring (deriblant permitterte og arbeidsledige uten fullført videregående opplæring) (kilde: [Meld. St. 21 \(2020-2021\) \(regjeringen.no\)](#)).

²⁴ VIGO er et verktøy for søknad og administrasjon for videregående opplæring. For mer informasjon, se her: [vigo.no](#).

²⁵ Kilde: [Evalueringsrapport Utdanningsløftet 2020: Iverksettingen av fire tiltak rettet mot videregående opplæring høsten 2020 – NIFU](#).

både hos ansatte i NAV og i fylkeskommunale opplæringstjenester, for å få bedre kunnskap om handlingsrommet for å dele personopplysninger på tvers av sektorene.

Frykten for å «trå feil» bidrar trolig også til at mulighetene til å utveksle personopplysninger i mange tilfeller ikke utforskes videre. Dette henger sammen med at omkostningene ved å gjøre feil er ekstra store på dette området – i form av omdømmetap, redusert tillit til offentlige myndigheter, og i ytterste konsekvens personlig straffeansvar. Som det pekes på i Forvaltningslovutvalgets utredning: Det at brudd på taushetsplikten er straffbart, gjør at man neppe kan se bort fra at «forvaltningen i noen tilfeller er mer tilbakeholden med å utveksle opplysninger enn det hensynet til parten eller samfunnsmessige hensyn tilsier.»²⁶

Prop. 166 L (2020-2021) *Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling)* drøfter også dette. Det pekes på at selv om eksisterende hjemler i forvaltningsloven § 13 b første ledd kan åpne opp for deling av taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer, så gir mange aktører uttrykk for at de opplever at taushetsplikten står i veien for deling av opplysninger. Det skyldes nok at mange tolker reglene om taushetsplikt strengere enn det er grunnlag for. Videre pekes det på at mange trolig ikke kjenner til adgangen til å dele taushetsbelagte opplysninger, noe som kan forklares med at reglene kan være vanskelige å forstå. Proposisjonen bemerker også at det nok er relativt vanlig å legge til grunn at taushetsplikten nærmest er absolutt, og at terskelen for å dele taushetsbelagte opplysninger ligger svært høyt.

Ekspertgruppen for datadeling i næringslivet, som leverte sin rapport i 2020, peker på at kombinasjonen av et komplekst regelverk og økende digitalisering og datadeling, gjør at både kompetanse, kultur og incitament vil innvirke på hvordan ulike regelverk oppfattes og fortolkes.²⁷ Det er en risiko for at dette kompliseres ytterligere grunnet fragmenteringen i lovverket, der én bestemmelse må tolkes i lys av bestemmelser i andre lover. Delingspraksisen i offentlig sektor synes ifølge utvalget å være preget av en redsel for å gjøre feil. Når dette kombineres med incitament som medfører at uriktig deling sanksjoneres og korrekt deling i liten grad belønnes, kan det ifølge utvalget hende at dette representerer en hindring mot å dele data.

Riksrevisjonen publiserte i november 2023 en undersøkelse av myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i offentlig forvaltning.²⁸ Rapporten konkluderer med at offentlig sektor fortsatt sitter på mye data som ikke deles og gjenbrukes. Videre identifiseres ulike barrierer mot deling og gjenbruk av data. Blant de virksomhetene som har deltatt i undersøkelsen, trekkes juridiske barrierer frem som den største hindringen for deling og gjenbruk. Barrierene forklares gjerne med at kompleksiteten i regelverket krever juridiske avklaringer som sier noe om hvorvidt aktuelle data kan deles og gjenbrukes på tvers. Prinsippet i forordningen om at opplysningene skal brukes til det formålet de opprinnelig ble samlet inn for, og at det må foreligge hjemmel for bruk av dataene, pekes på som spesielt krevende. Andre barrierer som omtales, er manglende oversikt over egne data og en styring og samordning av datadelingen som ikke fungerer godt nok med tanke på å løse sektorovergripende utfordringer.

Riksrevisjonens rapport peker på noen generelle utfordringer knyttet til deling av data og informasjon på tvers av offentlig forvaltning, som også treffer samhandlingen mellom NAV og fylkeskommunen. Den utbredte opplevelsen i offentlig forvaltning av at det er juridiske barrierer

²⁶ Kilde: [NOU 2019: 5 - regjeringen.no](#) (side 272).

²⁷ Kilde: [Rapport-fra-datadelingsutvalget2.pdf \(regjeringen.no\)](#).

²⁸ Kilde: [Staten deler og gjenbruker ikke nok data \(riksrevisjonen.no\)](#).

som representerer den største hindringen mot deling av opplysninger, understreker hvor viktig vår utredning av handlingsrommet for deling er.

1.4. Rapportens struktur

I **DEL 1** presenteres bakgrunnen for arbeidet. Behov, formål og målgruppe beskrives, og det gjøres rede for metodisk tilnærming og datagrunnlag. Vi forklarer også hva som menes med personopplysninger, og hva deling av personopplysninger innebærer. Argumenter for å dele data på tvers av offentlig forvaltning gjennomgås, og verdien av et godt personvern i samfunnet drøftes. Videre gjennomgås sentrale lovpålagte oppgaver i NAV og fylkeskommunen. Til slutt gis en oppsummering av behovet for å dele personopplysninger mellom de to sektorene – basert på våre egne kartlegginger.

I **DEL 2** utforskes og avgrenses det juridiske handlingsrommet for å dele personopplysninger mellom etatene. De overordnede rettslige rammene og prinsippene for deling av personopplysninger gjennomgås. Videre utforskes det rettslige grunnlaget for deling i sektorlovgivningen og forvaltningsloven.

DEL 3 presenterer noen anbefalinger for veien videre, samt en del andre resultater og funn som er basert på utredningsarbeidet som er gjennomført.

DEL 4 består av tre forskjellige vedlegg: Dokumentgjennomgang (vedlegg 1), oversikt over prosesser som overlapper med vårt arbeid (vedlegg 2) og noen refleksjoner rundt bruk av kunstig intelligens (KI) i offentlig sektor (vedlegg 3).

1.5. Hvordan lese rapporten

Vi ønsker å understreke at dette er en faglig utredning av handlingsrommet for å dele personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen. Rapporten må leses med det som utgangspunkt, og ikke som en «fasit» eller instruks som på en entydig måte fastslår hvor grensene for handlingsrommet går. Selv om rapporten gjengir vurderinger og konklusjoner som bygger på en systematisk gjennomgang av eksisterende lovverk, og har vært gjenstand for omfattende kvalitetssikring, forutsetter en del av de spørsmålene vi har sett på, skjønnsmessige vurderinger.

Det har også vært nødvendig å foreta de juridiske vurderingene på et visst nivå, da det ikke er mulig å ta høyde for alle mulige situasjoner, samarbeidsformer og spesifikke delingsbehov i en utredning som denne. Dersom rapporten kan bidra til en videre faglig diskusjon rundt handlingsrommet for deling, og hvordan dette i større grad kan tydeliggjøres og tas i bruk, mener vi at det er positivt.

Rapporten bruker ulike begrep om dem som er en del av målgruppen, som for eksempel deltakere, elever, arbeidssøkere, registrerte eller brukere. Begrepsbruken styres i stor grad av den aktuelle sammenhengen, og hvilke regelverk eller rettigheter det er snakk om. Dersom opplæringsloven står sentralt, bruker vi gjerne deltaker eller elev som begrep. Dersom NAVs rolle og regelverk står sentralt, er det mer nærliggende å bruke begrep som arbeidssøker eller bruker. Sistnevnte fungerer også godt når konteksten er av mer generell karakter, og når begge sektorer har en rolle. Endelig benytter vi «den registrerte» i sammenhenger hvor deling av personopplysninger står sentralt, for eksempel i forbindelse med viderebehandling, eller ved vurdering og drøfting av samtykke som et mulig behandlingsgrunnlag.

2. Data og metode

I dette kapittelet beskrives datagrunnlaget rapporten bygger på.

2.1. Dokumentgjennomgang

Rapporter, utredninger, stortingsmeldinger og andre dokumenter som er relevant for vårt arbeid med å utforske handlingsrommet for deling av personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen, utgjør en sentral datakilde i prosjektet. Utredningsarbeidet skulle ta utgangspunkt i kunnskap som allerede foreligger, og utforske hva den sier om muligheter, utfordringer og behov når det gjelder deling av persondata mellom offentlige forvaltningsorganer, og NAV og fylkeskommunen især.

Vi har ikke gjennomført et uttømmende litteratursøk. Det er derfor sannsynlig at det finnes dokumenter som vi ikke har identifisert, men som kan tenkes å være relevant for våre problemstillinger. Dette vurderer vi som uproblematisk, all den tid målet med gjennomgangen har vært å fremskaffe et grunnlag for vårt arbeid, gjennom å synliggjøre hvilke diskusjoner, vurderinger og problemstillinger som er dominerende når det er snakk om deling av data på tvers av offentlig forvaltning. Vi har hatt strenge krav til at de dokumentene vi har gjennomgått, skal være direkte relevant for våre problemstillinger.

Vi har benyttet Google til å søke opp rapporter og dokumenter. I tillegg har kildehenvisninger i rapporter vi har lest tatt oss videre til andre relevante dokumenter. I tillegg til de nevnte dokumentene, har vi også sett nærmere på forskningsrapporter, samt en nasjonal veileder om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Dokumentgjennomgangen ligger i vedlegg 1.

Som del av denne gjennomgangen, har vi også forsøkt å kartlegge annet pågående arbeid som kan tenkes å ha betydning for vurderingene vi har gjort i vår rapport, og ikke minst mulighetene til å dele personopplysninger i praksis. Dette dekker både utvikling av teknologiske løsninger (for eksempel digitale samhandlingsløsninger) samt relevante pågående lovprosesser. En oversikt ligger i vedlegg 2.

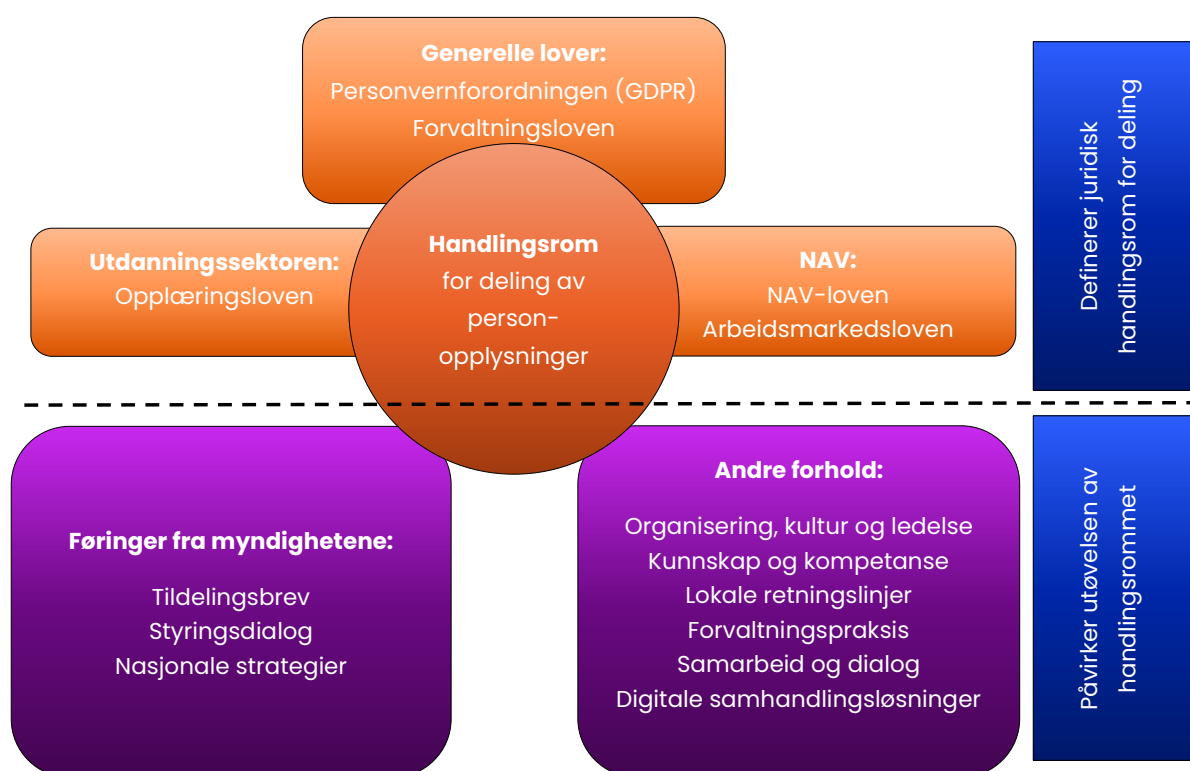
2.2. Utredning av juridisk handlingsrom

For å utforske det juridiske handlingsrommet for å dele personopplysninger mellom NAV og utdanningssektoren i fylkeskommunen, har vi gått systematisk gjennom de regelverkene som setter rammene for slik deling, og tilhørende rettskilder. Dette er i hovedsak personvernforordningen (GDPR), forvaltningsloven, NAV-loven, arbeidsmarkedsloven og opplæringsloven.²⁹

²⁹ I og med at den nye opplæringsloven ble innført 1. august 2024, det vil si når arbeidet med vår rapport var i slutfasen, tar rapporten utgangspunkt i den forrige versjonen av opplæringsloven (som gjaldt frem til 1. august, og som dermed var gjeldende underveis i vårt arbeid). Mye av innholdet og formålet med den gamle loven er videreført i den nye opplæringsloven ([De viktigste endringene i ny opplæringslov | udir.no](https://lovdata.no/forvaltningsloven/2024-08-01/opplæringsloven)). I vedlegg 2 gir vi en mer utfyllende beskrivelse av endringer i den nye loven som vil kunne påvirke samarbeidet mellom NAV og utdanningssektoren i fylkeskommunen. Vi ser imidlertid ikke at den nye loven vil endre noe på de faglige vurderingene som er gjort i vår rapport. Gitt hovedmålet med den nye loven, som er å legge til rette for at enda flere skal komme i jobb og bli en del av arbeidslivet, er det snarere grunn til å tro at den nye loven vil være enda mer i tråd med ambisjoner om tverretattlig samarbeid, deling av personopplysninger og en mer

Gjennomgangen og vurderingene av regelverkene er avgrenset til det som er relevant for vår målgruppe, og som omhandler lovpålagte oppgaver knyttet til tjenestene, samarbeid, taushetsplikt, brukermedvirkning og innhenting og utveksling av personopplysninger. Regelverkene er vurdert både hver for seg og i sammenheng. Denne fremgangsmåten har gitt et grunnlag for å foreta en helhetlig vurdering av det juridiske handlingsrommet.

I figur 1 har vi forsøkt å illustrere hvordan det juridiske handlingsrommet kan avgrenses og forstås. Som figuren viser, er det de nevnte regelverkene som setter rammene for handlingsrommet i juridisk forstand. Samtidig ser vi at praktiseringen og utøvelsen av handlingsrommet vil være påvirket av mange andre faktorer enn regelverket i seg selv.



Figur 1: Regelverkene som definerer handlingsrommet for deling og eksempler på faktorer som vil påvirke utøvelsen av det

Som figuren viser, vil det både i fylkeskommunen og i NAV være et rom for lokale prioriteringer. Dersom fylkene prioriterer ulikt, noe vi vet at NAV Fylke har anledning til, og vektlegger noen mål- og resultatområder sterkere enn andre, så vil det også kunne påvirke hvor aktivt man jobber for å fremme samarbeidet mellom sektorene, og med det kanskje også delingen av personopplysninger. De samme faktorene vil også kunne påvirke den konkrete praksisen i seg selv.

I og med at dette er en utredning av det juridiske handlingsrommet, har vi ikke utforsket disse faktorene nærmere. Vi mener uansett at det er viktig å se hele dette bildet for å forstå hvilke faktorer som påvirker grunnlaget og «rammebetingelsene» for å ta i bruk et handlingsrom for

helhetlig avklaring og oppfølging av brukerne. Merk ellers at vi både i teksten og i fotnoter har lagt inn henvisninger til paragrafer i den nye loven, der vi har funnet det hensiktsmessig.

deling av personopplysninger. Dette handler om mer enn de juridiske rammene som regelverket setter.

Å utrede og forstå forholdet mellom ulike regelverk som griper inn i det samme området, i dette tilfellet handlingsrommet for å dele personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen, er en krevende øvelse. Ifølge personvernkommissjonen, som leverte sin utredning i 2022, påvirkes personvernområdet både av nasjonal lovgivning og EU-rettslig regelverk.³⁰ Ofte handler det om å «forstå sammenhengene mellom generelt og særskilt EU-regelverk og én eller flere norske, nasjonale lover og forskrifter.» Og selv om rettsreglene ikke står i motstrid til hverandre, påpeker personvernkommissjonen at det er krevende å tolke og forstå dem i sammenheng.

2.3. Kartleggingsmøter

Som ledd i arbeidet med å utforske behov, utfordringer og muligheter når det gjelder deling av personopplysninger mellom etatene, ble det gjennomført kartleggingsmøter med utvalgte fylkeskommuner og NAV-fylker. I tillegg ble det gjennomført en samtale med et karrieresenter.³¹ Alle møtene ble gjennomført digitalt, og i de fleste møtene deltok flere ansatte. Det ble ikke gjort lydopptak, da møtene hadde mer preg av å være uformelle samtaler enn intervju. Vi tok imidlertid notater av de viktigste erfaringene og innspillene som kom frem.

Temaet for møtene ble delt med deltakerne i forkant av møtene:

- Hvilket behov ser dere for å dele personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen ved utdanningssektoren?
- Hvilke muligheter og utfordringer opplever dere når det gjelder deling av personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen?
- Hvordan jobber dere med problemstillinger knyttet til personvern, taushetsplikt og datadeling mellom fylkeskommunen og NAV?
- Ser dere behov for å senke terskelen for å dele personopplysninger? Hvis ja, hvilke tiltak mener dere vil være hensiktsmessige?
- Hvor viktig er deling av personopplysninger mellom fylkeskommunen og NAV som virkemiddel for å utvikle og styrke samarbeidet om oppfølging og avklaring av brukerne?

På forhånd ba vi om at kandidatene som skulle delta måtte ha kjennskap til hvordan det jobbes med deling og personvern i praksis, og hvilke utfordringer veiledere og rådgivere opplever i det daglige knyttet til dette. I tillegg ba vi om at de måtte være oppdatert på sitt eget fylkes aktiviteter og planer på området. Dette resulterte i at personene som deltok hadde god kjennskap til tematikken, enten som jurister som jobbet med personvern, eller som veiledere og rådgivere med egne erfaringer fra praksisfeltet med å dele opplysninger på tvers.

Møtene hadde et eksplorerende formål, og ga oss et innblikk i behovet, utfordringene og mulighetene knyttet til å dele personopplysninger. Noen av møtene ble gjennomført i forkant av innspillseminaret, slik at vi kunne ta med oss noen perspektiver og hypoteser fra møtene inn i samlingen. Resten av møtene ble gjennomført i etterkant av samlingen, noe som ga oss en mulighet til å utforske og validere de innspillene og forslagene vi noterte oss på innspillseminaret.

³⁰ [NOU 2022: 11 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/NOU-2022-11).

³¹ Offentlige karrieresentrene tilbyr gratis karriereveiledning til alle som er over 19 år ([Offentlige karrieresenter | Karriereveiledning.no](https://www.offentlige.karrieresenter.no)).

2.4. Innspillseminar

Vi arrangerte et innspillseminar den 19.-20. april 2023, med bred deltakelse fra både NAV og fylkeskommunene. Formålet var å legge fram foreløpige funn og anbefalinger fra prosjektet, samt å legge til rette for diskusjoner og innspill. Å drøfte og kvalitetssikre vår egen forståelse av behov, utfordringer og muligheter, var et viktig mål for samlingen. Som en del av seminaret ble det også gjennomført et fagverksted, der tiltak og løsninger for å ta i bruk handlingsrommet ble diskutert.

Følgende tema, som ble delt med deltakerne i forkant, sto på agendaen:

- Hva er behovet for å dele personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen, og hvor viktig er deling for å oppnå helhetlige og sammenhengende tjenester til brukerne?
- Hvilke muligheter og utfordringer opplever dere i dag når det gjelder deling av personopplysninger?
- Hva er egnede tiltak for å senke terskelen for å dele opplysninger på tvers?
- På hvilken måte kan deling av personopplysninger bidra til bedre oppfølging og et mer helhetlig tilbud til brukerne?

Invitasjon til å delta ble sendt til fem fylkeskommuner og fem NAV Fylkesledd. Vi ønsket å rekruttere to deltakere fra hver, slik at vi ble rundt 20 deltakere totalt. I tillegg deltok 10 fagpersoner fra de to direktoratene. Som for kartleggingsmøtene ba vi også her om at deltakerne måtte ha god innsikt i personvern, deling av personopplysninger og pågående prosesser i fylkene som omhandler personvern og deling. Vi ønsket også deltakere med god innsikt i det fylkeskommunale opplæringstilbudet. Rekrutteringen av deltakere ga oss dermed en god mulighet til å høre mer om behovene og synspunktene til en viktig målgruppe for arbeidet vårt, nemlig veiledere og rådgivere i NAV og i fylkeskommunene.

Tilbakemeldingene på invitasjonene vi sendte ut, bekreftet at dette er et tema det er behov og interesse for ute i fylkene. Det er behov for mer kunnskap om selve handlingsrommet, og det er behov for bedre støtte og veiledning i vurderingen av handlingsrommet i konkrete saker. I etterkant gjennomførte vi en evaluering av samlingen blant deltakerne. Tilbakemeldingene bekreftet at samlingen dekket et viktig behov, og at den tematiske innretningen var godt tilpasset deltakernes forventninger og behov.

3. Deling av personopplysninger

I dette kapittelet forklarer vi hva som menes med personopplysninger, og hvordan vi forstår deling av personopplysninger. Videre går vi gjennom noen av de viktigste argumentene for å dele data på tvers i offentlig forvaltning. Til slutt drøfter vi verdien av godt personvern i samfunnet.

3.1. Hva er personopplysninger?

All forvaltningsvirksomhet forutsetter innsamling og bruk av opplysninger.³² Med personopplysninger menes alle opplysninger om en identifisert eller identifiserbar fysisk person. Navn, identifikasjonsnummer, lokaliseringsopplysninger, en nettidifikator, eller kjennetegn knyttet til en persons fysiske, fysiologiske, genetiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sosiale identitet, er eksempler på personopplysninger.³³

Utteksling av personopplysninger kan foregå både på individnivå og systemnivå. På individnivå skjer det eksempelvis gjennom det daglige samarbeidet mellom NAV og ulike enheter i utdanningssektoren for å bistå en konkret bruker. Utteksling på systemnivå kan basere seg på en aggregering av individdata. Deling av personopplysninger på systemnivå, kan for eksempel være rettet mot automatisert innhenting av opplysninger om utdanningsnivå. Med deling av personopplysninger i denne rapporten menes deling av opplysninger i konkrete saker på individnivå.

NAV behandler flere typer personopplysninger, slik som navn, fødselsnummer, adresse og annen kontaktinformasjon, familierelasjoner, arbeidsforhold, økonomiske forhold som inntekt, tidligere ytelser fra NAV og helseopplysninger.³⁴ Det presiseres i personvernerklæringen at NAV skal bruke de personopplysningene som er nødvendige for å foreta riktige beslutninger i den enkelte sak. Det presiseres også at NAV kan benytte opplysninger en bruker har gitt i andre saker, «hvis det er relevant og nødvendig for å behandle saken.»

NAVs begrunnelse for å behandle personopplysninger, er de lovpålagte oppgavene etaten har knyttet til å behandle søknader og administrere ulike ytelser og velferdsordninger for arbeidsledige, syke, pensjonister og familier. NAV kan ikke utføre disse oppgavene uten å ha tilgang til personopplysninger. Tilsvarende er fylkeskommunenes behandling av personopplysninger nødvendig for å kunne utføre oppgaver etter opplæringsloven, herunder å tilby tjenester innen videregående opplæring og karriereveiledning.³⁵

I likhet med NAV behandler fylkeskommunene ulike typer personopplysninger. I og med at hver enkelt fylkeskommune har sin egen personvernerklæring, har vi ikke gjennomgått alle, for å se hvilke opplysninger som typisk hentes inn, og hva som er likhetene og forskjellene mellom dem. Et besøk på eksempelvis Agder fylkeskommune sine hjemmesider, gir et bilde på hvilke opplysninger som vurderes som nødvendige å hente inn for å sikre en god gjennomføring av opplæring: navn, fødselsnummer, kontaktinformasjon, foresatte/pårørende, klasse, utdanningsprogram og fag, oppgavebesvarelser og vurderinger, test- og prøveresultater, karakterer, fravær og

³² Se [NOU 2019: 5 \(regjeringen.no\)](#) (side 272).

³³ Se [Lov om behandling av personopplysninger \(personopplysningsloven\) - Lovdata](#).

³⁴ Kilde: [Personvernerklæring for NAV - nav.no](#).

³⁵ Mens NAV er en statlig landsdekkende etat, er den enkelte fylkeskommune et eget rettssubjekt, med egen politisk styring og myndighet. Dette gjenspeiler seg også på personvernområdet, der ulike fylkeskommuner har utviklet sine egne personvernerklæringer.

anmerkninger.³⁶ Det er grunn til å tro at denne typen opplysninger vurderes som relevante på tvers av ulike fylker.

Personvernforordningen bruker begrepet *viderebehandling* for å omtale bruk av personopplysninger til andre formål enn de opprinnelig ble samlet inn for. Viderebehandling dekker både gjenbruk og viderebruk av data, og kan enten være forenlig eller uforenlig med innsamlingsformålet, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 4.³⁷ Vi har valgt å bruke dette begrepet for å beskrive den bruken av personopplysninger som følger av delingen mellom NAV og fylkeskommunen.

Deling av personopplysninger kan enten skje manuelt eller maskinelt. Når opplysninger deles manuelt, skjer det via utveksling av dokumentasjon eller muntlig informasjonsdeling i enkeltsaker. Ved maskinell deling har man tilgang til systemer og registrerte opplysninger fra den andre part. Etter det vi kjenner til foregår det i dag ingen maskinell deling av opplysninger på individnivå mellom de fylkeskommunale datasystemene og NAV. Dette betyr for eksempel at hvorvidt utdanning er bestått eller ikke, er en variabel som kan være ukjent for NAV. For NAV-veiledere vil kilden til informasjon om hvorvidt utdanning er bestått, være brukeren selv gjennom:

- Informasjon som oppgis av bruker ved registrering. I løpet av registreringsprosessen får de to spørsmål; om høyeste utdanningsnivå, og om utdanningen er bestått eller ikke.
- Informasjon som oppgis i NAVs CV-løsning, som bruker selv registrerer.
- Informasjon som oppgis av bruker på annet vis, for eksempel i samtale med NAV.

Denne innretningen har sine svakheter. Informasjonen som oppgis ved registrering viser seg ofte å være upresis, og tall på makronivå synliggjør at det sannsynligvis er store feilkilder her.³⁸ Registrert informasjon i CV viser seg også å ha svakheter, dels fordi CV-løsningen til NAV ikke skiller mellom bestått og ikke bestått utdanning, og dels fordi en del brukere ikke er klar over om de har bestått en utdanning eller ikke. I og med at utdanning blir en stadig viktigere faktor i et kompetanseintensivt arbeidsliv, er det viktig at NAV og fylkeskommunene har tilgang til mest mulig korrekt informasjon om dette.³⁹

3.2. Hvorfor dele?

Hvilken nytteverdi gir det å dele personopplysninger på tvers av offentlig forvaltning? Dette spørsmålet utforskes i dette delkapittelet. Gjennomgangen baserer seg på ulike dokumenter som har satt søkelys på deling av personopplysninger og andre data i offentlig forvaltning, og hvilke gevinster dette kan utløse.

1. Mer helhetlige og sammenhengende tjenester

Brukerne forventer i økende grad at veiledning, oppfølging og digitale tjenester er tilpasset deres konkrete situasjon og behov, uavhengig av hvordan offentlig sektor er organisert (Meld. St. 32 (2020–2021)). En viktig del av målet om å sette brukeren i sentrum handler om at offentlig

³⁶ [Personvernerklæring for Agder fylkeskommune - Agder fylkeskommune \(agderfk.no\)](#).

³⁷ Viderebruk av offentlige data handler om å gi næringsliv, forskere og sivilsamfunn tilgang til dataene slik at de kan brukes i nye sammenhenger, som ledd i tjenesteutvikling, innovasjon og verdiskaping. Dette i motsetning til gjenbruk av data, som sikter til at offentlig forvaltning skal gjenbruke informasjon som brukerne allerede har gitt til forvaltningen, jf. kun-én-gang-prinsippet ([NOU 2024: 14 \(regjeringen.no\)](#)).

³⁸ Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjort beregninger som indikerer dette.

³⁹ Betydningen av utdanning behandles blant annet i [NOU 2019: 2 - regjeringen.no](#).

forvaltning skal gjenbruke informasjon, i stedet for å spørre brukerne på nytt om opplysninger de allerede har gitt til det offentlige.⁴⁰ Dette er kjent som «kun én gang»-prinsippet, og er fastsatt i Digitaliseringsrundskrivet.⁴¹ Tilgang til opplysninger gjennom en annen virksomhet krever likevel et rettslig grunnlag.⁴²

Gjenbruk av informasjon vil bidra til raskere, smidigere og mer sammenhengende tjenester for brukerne, og vil forenkle prosesser der flere offentlige virksomheter samhandler om tjenesteytingen. Byrden brukerne pålegges ved å måtte oppgi de samme opplysningene flere ganger, reduseres. Deling av personopplysninger vil gjøre både NAV og fylkeskommunen bedre i stand til å levere helhetlige og koordinerte tjenester til de brukerne som har behov for bistand fra begge sektorer. I tillegg vil deling og gjenbruk av personopplysninger bidra til å frigjøre tid hos veiledere og rådgivere, som heller kan brukes til oppfølging og avklaring av brukerne (Meld. St. 32 (2020-2021)).

Deling av personopplysninger kan forstås som en kilde til kvalitetsforbedring, effektivisering og brukerretting av tjenester, som vil gi positive effekter både for sluttbrukerne, NAV, fylkeskommunen og samfunnet. Deling skal bidra til at offentlige tjenestetilbydere som forventes å samarbeide, blir bedre i stand til å realisere et slikt samarbeid, og på den måten sikre et mer helhetlig tilbud til de brukerne som har behov for tverretattlig oppfølging.

Samtidig er det viktig å presisere at delingen kun er et virkemiddel; hovedmålet er bedre tjenester til brukerne og økt deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. Figur 2 viser hvordan deling av personopplysninger kan ses på som en innsatsfaktor i en større verdikjede.⁴³



Figur 2: Deling av personopplysninger som del av en større verdikjede

Deling av personopplysninger kan gi ansatte både i NAV og fylkeskommunen en mer helhetlig innsikt i brukers sak, og dermed et bedre grunnlag for å vurdere nytten og hensiktsmessigheten av ulike tjenester og virkemidler. For målgrupper med sammensatte behov er det spesielt viktig at

⁴⁰ Kilde: Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge. IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* (Meld. St. 27 (2015–2016) (regjeringen.no)).

⁴¹ Digitaliseringsrundskrivet, som gjelder statlige virksomheter, fastslår at hvis data finnes hos en annen virksomhet, skal de hentes derfra. Det samme bør gjelde andre offentlige virksomheter, under forutsetning av at det finnes et rettslig grunnlag for innhenting (Krav 1.2 i [Digitaliseringsrundskrivet - regjeringen.no](#)).

⁴² Meld. St. 27 (2015–2016) tar opp at det offentlige, til tross for kravet om å gjenbruke informasjon på tvers i forvaltningen, likevel har en tendens til å spørre brukerne på nytt om opplysninger de allerede har gitt. En av årsakene som oppgis er at IKT-systemene i liten grad er tilrettelagt for datautveksling. Dette er en beskrivelse som passer godt også for NAV og utdanningssektoren. De har sine egne systemer, og det finnes ingen felles teknisk løsning som muliggjør deling og gjenbruk av data mellom dem. Det vanskeliggjør etterlevelsen av «kun én gang»-prinsippet.

⁴³ Her er det viktig å påpeke at deling av opplysninger kun er en av mange faktorer som bidrar positivt til bedre gjennomføring av utdannings- og kvalifiseringsløp, og i neste omgang økt deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. Eksempler på andre faktorer er kompetanse, organisering, samarbeid og ledelse.

hjelpeaktørene har god oversikt i enkeltsaker, og har tilgang på egnede samhandlingsverktøy (Meld. St. 32 (2020-2021)).

Deling av data på tvers kan også ha den tilleggseffekten at det hjelper brukeren til å få bedre innsikt i egen sak, og hvilke opplysninger forvaltningen har registrert om vedkommende, forutsatt at aktørene ivaretar brukermedvirkning og informasjonsplikten de har etter personvernforordningen (GDPR). Delingen gir aktørene en anledning til å opplyse brukerne om hvilke opplysninger som er registrert om dem, og hvilke det er behov for å dele. Det kan også gi brukerne en mulighet til å korrigere eventuelle uriktige eller utdaterte opplysninger som er registrert om dem.⁴⁴

2. Deling kan styrke fullføring i videregående opplæring (VGO)

Frafall i videregående opplæring (VGO) er en betydelig samfunnsutfordring, som rammer både elever og voksne deltakere. Statistikk fra SSB viser at blant voksne i videregående opplæring som er 25 år eller eldre, så sluttet 36,1 prosent underveis i opplæringsløpet i perioden 2015-2021.⁴⁵ Samtidig vet vi at personer som gjennomfører videregående opplæring som voksne, oppnår en mer stabil tilknytning til arbeidslivet enn voksne som kun har fullført grunnskoleutdanning.⁴⁶ I en studie av utdanning som tiltak og aktivitet for NAV-brukere, finner NORCE at fullføringsgraden er relativt lav, både for utdanninger på videregående nivå (omtrent 50 prosent) og for høyere utdanninger (omtrent 30 prosent).⁴⁷

Vi trenger statistikk om frafallsgrunner for med større grad av sikkerhet å kunne fastslå hva frafallet skyldes, men uansett er det bekymringsfullt at én av tre voksne slutter i VGO. Poenget med å nevne frafall i denne sammenhengen, er at tettere samarbeid og økt deling av opplysninger mellom de samarbeidende aktørene kan være en måte å redusere frafall på, fordi det muliggjør mer helhetlige avklaringer av den enkelte. En mer helhetlig forståelse av brukerens bakgrunn, behov og ferdigheter vil legge til rette for mer treffsikre vurderinger når det gjelder valg av videre utdanning og opplæring.

Det synes å være ekstra høy risiko for frafall i overgangene mellom skole og lærebedrift, og fra læreperiode og ut i bedrift. Dette er overganger med behov for ekstra oppfølging, der det vil kunne oppstå et økt behov for å dele konkrete opplysninger på tvers av tjenesteytere. Perioden før en bruker formelt er søkt inn på en skoleplass i regi av fylkeskommunen, der man typisk kartlegger mulige karriereveier, er et annet eksempel på en fase der det er risiko for at noen kan falle fra.⁴⁸

Deling av personopplysninger kan slik sies å ha en forebyggende side; det handler om å legge til rette for gode og gjennomførbare opplæringsløp for den enkelte, ved at de rette utdannings- og karrierevalgene tas. Ved å dele nødvendige opplysninger, kan i tillegg både NAV og fylkeskommunen gripe inn underveis i opplæringsløpet, dersom det oppstår et behov for ekstra oppfølging og tilrettelegging.

⁴⁴ Dette vil igjen bidra til at forvaltningsorganene overholder prinsippet i GDPR artikkel 5 nr. 1 bokstav d om at personopplysningene skal være korrekte og om nødvendig oppdaterte.

⁴⁵ Kilde: [13015: Gjennomføring blant voksne 25 år eller eldre i videregående opplæring, etter fullføringsgrad \(F\) 2006-2012 - 2015-2021. Statistikkbanken \(ssb.no\)](#).

⁴⁶ Kilde: NOU 2021: 2 Kompetanse, aktivitet og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting ([NOU 2021: 2 - regjeringen.no](#)).

⁴⁷ Kilde: [NORCE vitenarkiv: Utdanning som tiltak og aktivitet for brukere i NAV \(unit.no\)](#).

⁴⁸ Se kapittel 5 for en nærmere beskrivelse av behovet for å dele.

3. Å satse mer på deling kan bidra til bedre ivaretagelse av personvernet

Å satse mer på deling av data gir også en mulighet til å styrke måten delingen skjer på, slik at den i størst mulig grad ivaretar personvernet. Økt deling av personopplysninger er ikke ensbetydende med et «frislipp» av personopplysninger i offentlig forvaltning, med manglende kontroll over deling og bruk som konsekvens. Vi tror heller at økt deling av personopplysninger vil kunne bidra til å styrke den enkeltes personvern, nettopp som en konsekvens av at premissene og rammene for delingen blir tydeliggjort. Også personvernkommissjonen (NOU 2022: 11) peker på at god bruk av digitale verktøy kan bidra til økt tillit og åpenhet i forvaltningen, og til å styrke likebehandling og rettssikkerhet.

Dette er også et spørsmål om å få datadelingen inn i mer kontrollerte former, for eksempel ved bruk av gode og sikre digitale samhandlingsløsninger. Slike løsninger vil redusere sannsynligheten for at deling skjer på andre måter, enten det er snakk om skriftlig eller muntlig deling. I tillegg vil økt deling kunne ha den effekten at både kunnskapen og bevisstheten om personvern styrkes. Dette kan legge til rette for utvikling av sikrere rutiner og praksiser for deling og gjenbruk av data.⁴⁹

4. Deling av personopplysninger er i tråd med EUs digitaliseringspolitikk

Mye av regelverket som regulerer behandling, deling og gjenbruk av data kommer fra EU. Flere direktiver fra EU har til hensikt å styrke delingen av data i offentlig og privat sektor, deriblant Dataforvaltningsforordningen (Data Governance Act, DGA), som er spesielt relevant for våre problemstillinger. Dette er en forordning som skal gi et rammeverk for hvordan offentlig sektor på en trygg måte kan dele beskyttede data til viderebruk, slik som personopplysninger, taushetsbelagte opplysninger, eller data underlagt opphavsrett.⁵⁰

Direktiver og forordninger som vedtas i EU, blir en del av norsk lov gjennom EØS-avtalen. En styrking av delingen av personopplysninger mellom NAV og utdanningssektoren, gitt at handlingsrommet er til stede, vil være i tråd med EUs politikk på området. På sett og vis er det en tilpasning til en politikk og et ambisjonsnivå for offentlig sektor som i økende grad vil gjøre seg gjeldende også i Norge, basert på de reguleringene som kommer fra EU.⁵¹

3.3. Verdien av personvern

Ifølge personvernkommissjonen er retten til personvern en integrert del av enkeltindivids grunnleggende rettigheter og friheter i et samfunn.⁵² Uavhengig av hvordan man velger å definere personvern, så handler det grunnleggende sett om enkeltmenneskets ukrenkelighet og retten til privatliv, selvbestemmelse og selvutfoldelse.

⁴⁹ I NAVs årsrapport for 2022 er risiko for mangelfull etterlevelse av personvernforordningen og personopplysningsloven ett av de risikoområdene som kartlegges. I rapporten slås det fast at risikoen har økt fra forrige måling, «blant annet fordi det mangler juridisk kapasitet til å sikre etterlevelse, og fordi det er konstatert at etaten ikke har en oppdatert, sentral oversikt over overføringer av personopplysninger til offentlige etater» (kilde: [NAV Årsrapport 2022.pdf](#)).

⁵⁰ Dataforvaltningsforordningen (Data Governance Act – DGA) ble formelt vedtatt 30. mai 2022, og gjelder i EU fra 24. september 2023. Forordningen er under vurdering i EØS/EFTA. For en oversikt over EU-regelverk som regulerer deling og bruk av data, se her: [Oversikt over EU-regelverk om deling og bruk av data | Digdir](#).

⁵¹ Her kan det også nevnes at det nå er sendt ut en høring om norsk gjennomføring av forordning om digital portal for å gi tilgang til opplysninger på tvers av landegrenser i EU (Single Digital Gateway).

⁵² NOU 2022: 11. *Ditt personvern – vårt felles ansvar* ([NOU 2022: 11 - regjeringen.no](#)).

Et vesentlig element i personvernet er at den enkelte skal ha kontroll over, og i størst mulig grad være i stand til å bestemme over, egne personopplysninger. Dette innebærer en rett til å vite hvilke opplysninger andre kjenner til om en selv, og hva opplysningene brukes til. Personvernet ivaretar grunnleggende verdier i vårt samfunn, som retten til privatliv og den enkeltes personlige integritet.⁵³

Personvernkommisjonen problematiserer det de mener er en tendens til at personvernet devalueres i vårt samfunn, en utvikling som synes å ha skutt ytterligere fart som følge av digitaliseringen. De peker på at personvern gjerne betraktes som et smalt ekspertfelt, og at diskusjoner om temaet har en tendens til å bli redusert til spørsmål om paragrafer, lovfortolkning, oppfyllelse av krav og det å unngå sanksjoner og straff. Personvern forbindes gjerne med krevende juridiske vurderinger, som oppleves å stå i veien for de oppgavene virksomhetene egentlig skal utføre.

Kommisjonen slår et slag for at personvern i større grad må løftes fram og anerkjennes som et eget fagområde, som har en egenverdi, og som er viktig for både individer, virksomheter og samfunnet. Kommisjonen trekker fram at godt personvern er en forutsetning for et åpent og velfungerende demokrati, og at det er avgjørende for tilliten i samfunnet.

NOU-en trekker frem flere grunner til at personvern er viktig og bør gis høy prioritet i samfunnet:

- Kunnskap og kontroll over hva andre aktører, offentlige som private, vet om oss, og hvordan de bruker dataene, er viktig for å begrense disse aktørenes makt og innflytelse. Retten til personvern skal bidra til å beskytte den enkelte mot maktmisbruk.
- Personvern handler om å verne individene i et samfunn mot uforholdsmessige inngrep i sitt privatliv. Spesielt viktig er det å ivareta utsatte og marginaliserte grupper. Å sikre at alle, uavhengig av ressurser, bakgrunn og kunnskap, har et vern mot store inngrep i privatlivet, representerer en kollektiv og solidarisk verdi.
- Personvern legger grunnlaget for individuell utfoldelse og meningsdannelse. Det gir enkeltindivider og grupper muligheten til å skape og opprettholde private rom og sfærer, og er viktig for ytringsfriheten i et samfunn.

Kommisjonen peker på at det i dag ikke finnes noe offentlig organ som har det overordnede ansvaret for å følge med på bruken av personopplysninger i offentlig forvaltning. Det pekes på at vurderinger knyttet til bruk av personopplysninger i stor grad gjøres innenfor den enkelte sektor, ofte med liten grad av åpenhet. Så lenge vurderingene gjøres spredt på denne måten, er det ifølge kommisjonen svært krevende å vurdere hvorvidt den samlede bruken av personopplysninger i forvaltningen og i samfunnet generelt er i tråd med de lovkrav som gjelder.

Ifølge kommisjonen er det behov for å rette oppmerksomheten mot de konsekvensene en mer utstrakt deling og viderebehandling av personopplysninger vil ha, som følge av stadig økte krav til effektive og sømløse offentlige tjenester. Kommisjonen advarer mot å vektlegge effektivitet så tungt at det går ut over den enkeltes personvern. Kommisjonen tar derfor til orde for at digitaliseringspolitikken må balanseres av personvernpolitikken.

Offentlige myndigheter har et særskilt ansvar for å holde en høy standard på personvernområdet. Først og fremst handler det om at god ivaretagelse av personvernet er avgjørende for folks tillit til offentlige myndigheter. Offentlige myndigheter må derfor foreta særdeles grundige vurderinger av

⁵³ Kilde: [ODA Open Digital Archive: Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt \(oslomet.no\)](https://www.oslomet.no/oda/taushetsplikt-opplysningsrett-og-opplysningsplikt).

personvernet, før de tar i bruk nye og innovative verktøy og tjenester, og før de deler personopplysninger på tvers av tjenester.

En utfordring som ifølge kommisjonen kan oppstå ved deling av personopplysninger mellom forvaltningsorganer, er uklarhet rundt ansvarsforholdene mellom de organene som samarbeider. Dersom deling av personopplysninger inngår som del av et større samarbeid mellom forvaltningsorganer, og uklarhet kan gi alvorlige personvernkonsekvenser, anbefaler kommisjonen at ansvarsfordelingen i større grad bør lov- eller forskriftsfestes.

Personvernkommisjonen peker også på behovet for å skape trygge og klare rettslige rammer for deling av personopplysninger. Kommisjonen viser til at etablering av nasjonale bestemmelser på dette området kan bidra til et klarere og mer utfyllende regelverk, og gi større forutsigbarhet for innbyggerne. Det vil også gi et sikrere grunnlag for å vurdere om en gitt behandling av personopplysninger er lovlig.

Det er viktig å anerkjenne at det er noen motsetninger mellom målet om digitalisering, brukerretting og effektivisering av offentlige tjenester på den ene siden, og ivaretagelsen av personvernet på den andre. Dette drøftes blant annet i NAVs omverdensanalyse, hvor det konstateres at ambisjonene om datadeling og automatiserte tjenester vil kreve datadeling og samarbeid mellom offentlige etater i et omfang som dagens regelverk ikke gir adgang til.⁵⁴ Dersom målene med digitaliserings- og moderniseringspolitikken skal realiseres innenfor rammene av dagens regelverk, havner man dermed fort i en situasjon der personvernet blir utfordret.

Formålet med denne gjennomgangen har vært å synliggjøre verdien av personvern i samfunnet, med utgangspunkt i personvernkommisjonens drøftinger. Gjennomgangen viser med all tydelighet hvilke grunnleggende verdier et godt personvern bidrar til å ivareta, både på individ- og samfunnsnivå.

⁵⁴ [NAVs omverdensanalyse 2023–2035](#).

4. Lovpålagte oppgaver i NAV og fylkeskommunen

4.1. Innledning

Gjennom lov og forskrift er både NAV og fylkeskommunen gitt oppgaver som direkte eller indirekte skal bidra til at voksne uten gjennomført videregående opplæring, skal kvalifiseres for arbeid. I dette kapittelet ser vi nærmere på noen av oppgavene det er snakk om, og hvordan de kan ses på som komplementære og supplerende til hverandre. Med dette mener vi at oppgaver som ligger til henholdsvis NAV og fylkeskommunene, kan bidra til å gjensidig forsterke og styrke hverandre, basert på et velfungerende samarbeid mellom de to etatene.

I kapittel 5 ser vi nærmere på hvordan disse oppgavene og tjenestene vurderes i praksis, og i hvilken grad det oppleves å være behov for å dele personopplysninger i gjennomføringen og forvaltningen av dem. Som vi skal se, bekrefter kapittel 5 at disse tjenestene er sentrale i oppfølgingen og kvalifiseringen av den målgruppen som rapporten retter seg mot. De oppleves også som sentrale når deling av personopplysninger er tema.

4.2. Samfunnsoppdrag og ansvarsområder

NAV sitt samfunnsoppdrag er «å bidra til sosial og økonomisk tryggleik og fremme overgang til arbeid og aktivitet», og målet er «å skape eit inkluderande samfunn, eit inkluderande arbeidsliv og ein velfungerande arbeidsmarknad.»⁵⁵ For å oppnå dette, må NAV bidra til at flest mulig får en stabil tilknytning til arbeidslivet. Veien til arbeid går gjerne via grunnleggende kvalifisering, som for eksempel yrkesfaglig eller studiespesialiserende utdanningsprogram på videregående nivå. I sin strategi frem mot 2030, vektlegger NAV betydningen av utdanning for dem som ikke har fullført videregående opplæring, slik at de blir bedre rustet til å stå i arbeidsmarkedet.⁵⁶

NAV har et ansvar for å tilby arbeidsmarkedstiltak, jf. arbeidsmarkedsloven § 12. Tiltakene NAV tilbyr er hjemlet i tiltaksforskriften, der formålsparagrafen, § 1-1, tydeliggjør at målet med å gjennomføre tiltak er å «styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid.» Eksempler på tiltak er arbeidstrening, midlertidig lønnstilskudd, varig lønnstilskudd, avklaring, oppfølging og opplæring.

Etter NAV-lovens § 15a har NAV plikt til å samarbeide med andre offentlige organer og tjenesteytere, når slikt samarbeid er nødvendig for å sikre bruker et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Eksempler på samarbeidspartnere er eksemplifisert i paragrafens tredje ledd: «Med tjenesteytere menes kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenesteytere, private tjenesteytere som utfører oppgaver på vegne av slike tjenesteytere, barnehager som får tilskudd etter barnehageloven § 19 og skoler som får statstilskudd etter privatskolelova § 6-1.»

Fylkeskommunale tilbud etter utdanningsregelverket, som vi er opptatt av i denne rapporten, faller dermed innunder denne samarbeidsplikten.

Fylkeskommunen har det lovpålagte ansvaret for å oppfylle retten til videregående opplæring for voksne deltakere, og skal også ha et tilbud om videregående opplæring til voksne uten rett. De overordnede målene og prinsippene for opplæringen fremgår av formålsbestemmelsen til

⁵⁵ Kilde: <https://www.nav.no/hva-er-nav/nn>.

⁵⁶ Lenke: [NAVs strategi - nav.no](https://www.nav.no/NAVs-strategi-nav.no).

opplæringsloven. Bestemmelsen er vidt utformet og erklærer blant annet at opplæringen skal bidra til at «elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet».⁵⁷ Videre er det verdt å merke seg at fylkeskommunen, i henhold til opplæringslovens § 4A-14 *Samarbeid og samordning*, har samme plikt til å samarbeide med andre etater som NAV har etter NAV-lovens § 15a.⁵⁸

Det følger ikke uttrykkelig av opplæringsloven at fylkeskommunen har et ansvar for å sørge for at den voksne deltakeren består opplæringen og oppnår studie- eller yrkeskompetanse. Loven gir imidlertid den voksne rett til å fullføre opplæringsløpet slik det er fastsatt i læreplanen. Videre er fylkeskommunen pålagt å tilpasse opplæringen til den enkelte.⁵⁹ Eksempelvis kan det tilrettelegges med kveldsundervisning, fjernundervisning eller muligheten til å ta opplæringen på kortere tid.⁶⁰

Formålet med slike tilpasninger er å gi deltakerne best mulig forutsetninger for å gjennomføre og bestå opplæringsløpet, og gjennom det oppnå studie- eller yrkeskompetanse. Dette er i tråd med lovens overordnede formål om deltakelse i arbeidslivet og samfunnet. Et nært samarbeid med NAV, som har en stor verktøykasse med tiltak, virkemidler og økonomiske ytelser, vil kunne styrke sannsynligheten for at deltakeren gjennomfører opplæringen og kvalifiseres for arbeidslivet.

Effektive og tilpassede opplæringsløp for å kvalifisere voksne til arbeidslivet, er også et hovedmål med fullføringsreformen.⁶¹ I den nye opplæringsloven, som trådte i kraft i august 2024, er det derfor fastsatt et tilleggsformål for opplæring av voksne deltakere, som skal understøtte denne reformen. Opplæringen skal bygge på den kompetansen deltakerne allerede har, og legges opp slik at deltakerne så raskt som mulig kan oppnå relevant kompetanse for arbeid eller videre utdanning.⁶² Effektive opplæringsløp for å komme raskere ut i arbeid, forutsetter et nært samarbeid med NAV.

Kunnskap om hvilke tjenester de to sektorene forvalter, er viktig for å forstå hvilke tjenester og virkemidler som er mest relevant for vår målgruppe, og for å belyse grenseflatene og koblingene mellom sektorene. I fortsettelsen ser vi nærmere på noen av disse oppgavene og tjenestene.

4.3. Oppgaver og virkemidler

Vi har valgt å se nærmere på følgende fire oppgaver og virkemidler:

1. Opplæring som arbeidsmarkedstiltak
2. Videregående opplæring for voksne
3. Realkompetansevurdering
4. Karriereveiledning.

⁵⁷ Opplæringsloven § 1-1. Gjelder så langt den passer også for voksne, jf. lovens § 4A-6. Videreført i ny opplæringslov § 1-3 jf. § 18-1 første punktum og § 19-1 første ledd.

⁵⁸ Ny opplæringslov § 24-1.

⁵⁹ Opplæringsloven § 4A-3. Ny opplæringslov § 19-2 annet ledd.

⁶⁰ Kilde: [Samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV om videregående opplæring for voksne arbeidssøkere – Proba samfunnsanalyse](#) (side 23).

⁶¹ Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* ([Meld. St. 21 \(2020–2021\) - regjeringen.no](#)).

⁶² Lovvedtak 89 (2022–2023) – Ny opplæringslov § 18-1.

Det er flere grunner til at vi setter søkelys på disse:

- For det første er det snakk om nøkkeltjenester i de to sektorene – spesielt for personer som mangler formell kompetanse, som står langt unna arbeidslivet og som har behov for oppfølging både fra NAV og fylkeskommunen.
- For det andre er det snakk om tjenester som er komplementære, og som understøtter og utfyller hverandre. Tjenestene er relevante hver for seg, samtidig som de gjensidig kan forsterke effekten av hverandre.
- For det tredje bidrar tjenestenes komplementære karakter til at det gjerne oppstår et delingsbehov i gjennomføringen av dem. Så lenge deling av personopplysninger styrker kvaliteten på informasjonsgrunnlaget som vurderingene og beslutningene skal gjøres ut fra, vil delingen også kunne være nødvendig.

1. Opplæring som arbeidsmarkedstiltak

Opplæring som arbeidsmarkedstiltak innvilges på bakgrunn av en behovs- eller arbeidsevnevurdering der Arbeids- og velferdsetaten, basert på en skjønnsmessig vurdering, konkluderer med at tiltaket er nødvendig og hensiktsmessig for at bruker skal komme i arbeid.⁶³ Det at NAV tilbyr arbeidsmarkedstiltak, jf. arbeidsmarkedsloven § 12, må ikke forstås dit hen at noen har rett til tiltak; det er NAV, basert på en vurdering av den enkeltes behov og nødvendigheten og hensiktsmessigheten av tiltaksdeltakelse, som avgjør hvem som får delta i tiltak.⁶⁴

Det finnes tre varianter av opplæringstiltak, jf. forskriftens § 7-2:

- a) Kortvarige kurs basert på behov i arbeidsmarkedet
- b) Fag- og yrkesopplæring på videregående skoles nivå eller høyere yrkesfaglig utdanning
- c) Høyere utdanning.

I tråd med forskriftens § 7-2 a skal opplæringen som hovedregel gi formell kompetanse i form av offentlige prøvebevis eller sertifikater og lignende. Eksempler på kortvarige kurs som gir slik kompetanse, og som faller innenfor forskriftens definisjon, er vekterkurs og sertifikater, eksempelvis for buss eller lastebil. Studiespesialisering kan – innenfor gitte rammer – gjennomføres etter bokstav a. Opplæringstiltak med studiespesialiserende fag på videregående skoles nivå som innhold, kan maksimalt gis i ett år.⁶⁵

Bokstav b i forskriften, som omhandler fag- og yrkesopplæring på videregående skoles nivå eller høyere yrkesfaglig utdanning, refererer til de yrkesrettede studieprogrammene på videregående nivå, for eksempel tømrer, elektro eller helsefag. Fagopplæring kan gis som opplæringstiltak, enten som enkeltplass eller som gruppetiltak. Å få fagopplæring i form av enkeltplass innebærer at en bruker deltar i ordinær videregående opplæring, som regel i fylkeskommunal regi. NAV kan også organisere fagopplæringstilbud som gruppetiltak, det vil si et tilbud som er spesielt tilrettelagt for NAVs brukere. Dette gjøres enten ved å utlyse konkurranse i henhold til anskaffelsesregelverket, eller ved å inngå offentlig-offentlig samarbeidsavtale med fylkeskommunen.

⁶³ Jf. NAV-loven § 14 a.

⁶⁴ Se § 1-3 *Vilkår for deltakelse i tiltak* i [Forskrift om arbeidsmarkedstiltak \(tiltaksforskriften\)](#) - Lovdata.

⁶⁵ Høyere yrkesfaglig utdanning er utdanning på fagskolenivå, mens høyere utdanning (oppgitt i forskriftens § 7-2 bokstav c) er utdanning på universitets- og høyskolenivå.

2. Videregående opplæring for voksne (VGO)

Etter opplæringsloven §4A-3 skal fylkeskommunen tilby videregående opplæring for voksne over 25 år som ikke tidligere har fullført videregående opplæring.⁶⁶ Videregående for voksne kan være yrkesfaglig eller studieforberedende.

Fylkenes tilbud om videregående opplæring kan variere, både med tanke på organisering, hvilke konkrete tilbud som gis og innretningen på disse, samt hvilken søkeprosess deltakerne må gjennom. Videregående opplæring for voksne kan for eksempel være lagt til det ordinære opplæringstilbudet, eller til egne studieinstitusjoner for voksne. Tilbudene kan innebære fysisk oppmøte, eller de kan være digitale, det vil si foregå via nett.⁶⁷

For å få plass på videregående opplæring må voksne sende en søknad. Normalt søkes det om skoleplass på vigo.no.⁶⁸ Ofte vil en søknad etterfølges av en samtale med fylkeskommunen, der særlige behov kartlegges, og eventuelt hva som vil være rett vei for å fullføre tilbudet.

Opplæringstilbudet for voksne skal som hovedregel ta utgangspunkt i den enkeltes ønskede sluttkompetanse, og følger – så langt det passer – læreplaner for fag som gjelder ordinære elever.⁶⁹ Videre skal opplæringstilbudet tilpasses den enkeltes behov.⁷⁰ Dette innebærer både en faglig tilpasning, ved at opplæringen skal bygge videre på realkompetansen den voksne allerede har, og en tilpasning til deltakerens livssituasjon og eventuelt andre individuelle behov.⁷¹

3. Realkompetansevurdering (RKV)

Retten til realkompetansevurdering følger av opplæringsloven § 4A-3 femte ledd.⁷² En realkompetansevurdering er en formell vurdering av den enkeltes kompetanse. Vurderingen skal gjøres opp mot læringsmål beskrevet i læreplaner eller studieplaner. Resultatet av en realkompetansevurdering i videregående opplæring kan være at kandidaten får et kompetansebevis som synliggjør hvilke deler av en læreplan som er godkjent på bakgrunn av realkompetansevurderingen.⁷³

En realkompetansevurdering skal bidra til å innplassere den enkelte på riktig nivå i et utdanningsløp, og forhindre at deltakere tar hele fag de allerede har kompetanse i.⁷⁴ Et resultat av vurderingen kan dermed være delgodkjenning av fag. I så fall skal det tydeliggjøres hvilke deler godkjenningen gjelder. Realkompetansevurdering kan bidra til å forkorte opplæringsløp, hvis man

⁶⁶ Etter ny opplæringslov § 18-3 gjelder retten «frå det skoleåret som tar til det året dei fyller 19 år.»

⁶⁷ Modulstrukturert opplæring blir hovedmodell i de 13 lærefagene som har vært med i [modulforsøket](#). Tilbudet skal bygges på individuelle opplæringsplaner som er basert på realkompetansevurdering, og opplæringen skal i hovedsak tilbys på arbeidsplasser.

⁶⁸ VIGO er et verktøy for søknad og administrasjon for videregående opplæring: [vigo.no](#).

⁶⁹ Opplæringsloven § 4A-6 jf. § 3-4.

⁷⁰ Opplæringsloven § 4A-3 første ledd.

⁷¹ Prop. 57 L (2022–2023) *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)* kapittel 43.13.1.

⁷² Videreført i ny opplæringslov § 18-8.

⁷³ Døving, Erik og Tobiassen, Anita (2020): «Realkompetansevurdering i norske kommuner» i *Nordic Journal of Vocational Education and Training*.

⁷⁴ Kilde: [Meld. St. 32 \(2020-2021\) \(regjeringen.no\)](#).

for eksempel har likeverdig kompetanse med læreplanen i et helt enkeltfag. En slik vurdering vil da medføre fritak fra å bestå det faget.⁷⁵

Voksne som har rett til grunnskoleopplæring, har også rett til realkompetansevurdering. Voksne over 25 år som ikke har fullført videregående opplæring, har både rett til videregående opplæring og realkompetansevurdering. Voksne som ikke har rett til videregående opplæring, kan likevel få en realkompetansevurdering, hvis de er henvist fra NAV eller kommunen.⁷⁶

I ny opplæringslov, som trådte i kraft høsten 2024, kan personer fra de er 19 år velge å ta videregående opplæring som voksen. Disse vil også ha rett til realkompetansevurdering.⁷⁷

4. Karriereveiledning

Karriereveiledning er en lovpålagt oppgave som tilbys av fylkeskommunen. I alle fylker er det ett eller flere offentlige karrieresentre, som eies av fylkeskommunen.⁷⁸ Målet med karriereveiledning er at mennesker skal bli bedre i stand til å ta meningsfulle valg knyttet til utdanning, læring og arbeid – gjennom hele livet. Karriereveiledning legger til rette for en utforsking av den enkeltes situasjon, ønsker og muligheter, og skal gi støtte til handlinger og valg. Tilbudene til karrieresentre varierer, men sentrene tilbyr ofte både digital veiledning, telefonveiledning og veiledning ved fysisk oppmøte.

Karriereveiledning ved de fylkeskommunale karrieresentrene kan bestå av karriereveiledningssamtaler der veisøkeren på eget initiativ, og ikke via henvisning, oppsøker veiledning. Veilederen skal være nøytral, og har som regel lite informasjon om veisøkerens bakgrunn og situasjon på forhånd. Veilederen forbereder som regel ingen spesiell innsats eller opplegg, og det dreier seg ofte om korte intervensjoner, typisk én til tre samtaler. En del karrieresentre kan ha kurs eller andre tilbud som kan gå over noe tid. Samtalene med veiledere skal være konfidensielle, og det registreres ikke noe informasjon fra samtalene som overføres til andre aktører.

I en rapport fra Proba om samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen ved gjennomføring av videregående opplæring for voksne arbeidssøkere, bekreftes det at karriereveiledningen ved karrieresentrene foregår separat fra NAV.⁷⁹ Karriereveilederne har i utgangspunktet ikke innsikt i brukers situasjon, med mindre bruker selv informerer om dette. Videre trekkes det frem at karriereveiledningen skal ta utgangspunkt i den enkeltes muligheter, og ikke la seg begrense av brukerens bakgrunn og generelle situasjon.

⁷⁵ I forslaget til statsbudsjett for 2024 fikk Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) i oppdrag å videreutvikle realkompetansevurdering i grunnopplæringen. Fylkeskommunenes bruk og forståelse av realkompetansevurdering som et verktøy er kartlagt, og mulige tiltak som kan bidra til en mer effektiv og ensartet gjennomføring av realkompetansevurdering i videregående opplæring for voksne, er foreslått (kilde: [Prop. 1 S \(2023–2024\) \(regjeringen.no\)](#)).

⁷⁶ Kilde: [Voksnes rett til opplæring - regjeringen.no](#).

⁷⁷ Fra høsten 2024 vil 13 lærefag i videregående opplæring for voksne (VOV) og forberedende opplæring for voksne (FOV) være modulstrukturert. Realkompetansevurdering kan her bidra til godkjenning av hele eller deler av moduler.

⁷⁸ Fylkeskommunen har karriereveiledning som en lovpålagt oppgave iht. opplæringsloven § 13-3 f (ny lov § 28-9) og integreringsloven § 11.

⁷⁹ Kilde: [Samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV om videregående opplæring for voksne arbeidssøkere – Proba samfunnsanalyse](#).

4.4. Oppsummering

Formålet med dette kapitlet har vært å beskrive nærmere noen av de viktigste tjenestene og virkemidlene som er rettet mot målgruppa for rapporten, og som de – i en eller annen grad – vil være avhengig av for å oppnå den formelle kompetansen og kvalifiseringen som er nødvendig for å komme ut i arbeidslivet. Vi har påpekt at disse oppgavene og virkemidlene er komplementære til hverandre, og at de kan bidra til å understøtte og forsterke hverandre. Og selv om dette er oppgaver som er forankret i egne lovbestemmelser og har sine egne unike formål, er de samtidig en del av de samme prosessene og forløpene, knyttet til å avklare og kvalifisere brukerne.

Videre er dette oppgaver og virkemidler som skaper noen samarbeidsbehov og samarbeidsflater mellom etatene, noe som i neste omgang vil aktualisere deling av personopplysninger, og betydningen det kan ha for en kvalitativt bedre oppgaveløsning for begge etater. Så lenge målgruppen består av enkeltindivider med et tverretattlig oppfølgingsbehov, vil deling av personopplysninger kunne være avgjørende for at tjenestene blir levert med god kvalitet og på en individtilpasset måte. Utveksling av informasjon vil også kunne bidra til at tjenestene gjensidig styrker og forbedrer hverandre, og i sum gir et mer helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Dette kan illustreres med realkompetansevurdering, der NAV ofte vil sitte på en del opplysninger om tidligere arbeidserfaring og tiltaksdeltakelse som vil være relevant for fylkeskommunen å kjenne til, for å kunne gjennomføre en mest mulig dekkende realkompetansevurdering. Tilsvarende vil den endelige realkompetansevurderingen, og innholdet i den, gi informasjon som vil kunne styrke NAVs videre arbeid med å følge opp og avklare brukerne.

Gjennomgangen i kapitlet viser at det er en felles «overbygning» mellom NAV og fylkeskommunen, basert på den likheten vi ser når det gjelder beskrivelser av formål og intensjoner i de ulike regelverkene. Det handler om utdanning, kompetanse, kvalifisering, dannelse, inkludering og deltakelse i arbeidsliv og samfunn. Disse likhetene i «ordlyd» understøtter inntrykket av at de to sektorene har ansvaret for oppgaver som i stor grad er komplementære til, og ligger nær, hverandre.

5. Behovet for å dele personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen

I dette kapittelet redegjør vi for innspillene vi noterte oss i arbeidet med å utforske behovet for å dele personopplysninger mellom etatene. Behov, muligheter og utfordringer knyttet til deling var tema både i kartleggingsmøtene med representanter fra NAV og fylkeskommunen, og for innspillseminaret som ble arrangert 19.-20. april 2023. Vi har hatt som mål å utforske behovet på en kvalitativ og eksplorerende måte, for å forstå mer av hvilke hensyn og vurderinger som ligger til grunn for de delingsbehovene som beskrives. Sammen med kapittel 4 danner kapittel 5 et grunnlag for utredningen av det juridiske handlingsrommet i del 2.

Vi har lagt til grunn at det er et behov for å dele personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen, som det er ønskelig å følge opp og ivareta på en bedre måte enn i dag. Dette er et behov som er omtalt og synliggjort i ulike dokumenter.⁸⁰ Samtidig er det viktig å understreke at vi ikke har hatt som mål å fastslå på en entydig måte hvor stort og omfattende delingsbehovet mellom sektorene er, eller hva den «typiske» veilederen i NAV og fylkeskommunen måtte mene om behovet for å dele. Å kartlegge behovet på denne måten, med mål om å få et bilde på omfang og hyppighet, vil være metodisk krevende.⁸¹

Det er betydelig overlapp mellom kapittel 4 og 5, siden de lovpålagte oppgavene som er beskrevet i kapittel 4, i stor grad også blir trukket frem som sentrale i vår kartlegging av behovet for å dele.

5.1. Konkretisering av behovet

Både i kartleggingsmøtene og innspillseminaret utfordret vi deltakerne på å være mest mulig konkrete med tanke på hvilke typer opplysninger det er størst behov for å dele, og i hvilke situasjoner. Kapittelet gir en sammenfatning og oppsummering av innspillene vi mottok. Det må på ingen måte leses som en uttømmende beskrivelse av hvilke behov for deling som vil oppstå i ulike situasjoner. Hensikten har vært å gi eksempler på hvilke typer opplysninger og situasjoner det kan være snakk om.

Selv om det har vært krevende å innhente kunnskap som gir grunnlag for generalisering rundt dette temaet, ser vi likevel at noen typer opplysninger og situasjoner ble trukket frem av flere. Tabell 1 gir en oppsummering av disse opplysningene, og hvilke informasjonsbehov de dekker. Tabellen må ikke leses som en "fasit" som dekker alle tenkelige behov for deling, men som en oppsummering av de behovene vi fikk innblikk i, gjennom våre møter med ansatte i NAV og fylkeskommunen.

⁸⁰ Se for eksempel Meld. St. 32 (2020-2021) *Ingen utenfor – en helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv* ([Meld. St. 32 \(2020-2021\) - regjeringen.no](#)).

⁸¹ Også i en NOVA-rapport som kartlegger praktiseringen av eksisterende bestemmelser knyttet til taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett mellom ulike samarbeidende etater, er hovedtilnærmingen kvalitativ. Dette begrunnes med at en slik tilnærming er nødvendig for å få en innsikt i ansattes praktisering av regelverket, og for å forstå hvorfor de handler som de gjør ([ODA Open Digital Archive: Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt \(oslomet.no\)](#)).

Tabell 1: Oppsummering av hvilke opplysninger som trekkes frem og hvorfor de er viktig å dele

Type opplysning	Behov som dekkes
Opplysninger om tidligere utdanning, og om man har fullført og bestått en utdanning (eks: VGO)	Innsikt i tidligere utdanning og oppnådd kompetanse kan bidra til mer treffsikker og målrettet avklaring og oppfølging. Det kan også bidra til forkortede opplæringsløp og til at økonomisk støtte gis på et korrekt grunnlag.
Informasjon om opplæringsløp som ikke har lyktes	Gir grunnlag for å vurdere hva som kan gjøres annerledes neste gang, for eksempel gjennom en mer aktiv og tilpasset tilrettelegging.
Arbeidserfaring og tidligere praksisperioder	Nødvendig for å gjennomføre helhetlige vurderinger av tidligere erfaring og opparbeidet kompetanse, blant annet i forbindelse med realkompetansevurdering.
Deltakerens generelle fungering i tiltaket	Informasjon om oppmøte, fravær, progresjon, mestring, trivsel og generell fungering er viktig for å kunne tilrettelegge og sette inn nødvendige tiltak ved behov.
Tilretteleggingsbehov som oppstår underveis i tiltaket	Gjør det mulig å følge opp behov på en rask og målrettet måte, gjennom egnet tilrettelegging og oppfølging. Viktig for å forebygge fravær og frafall.
Om det har vært gjennomført tilrettelegging i forbindelse med tidligere skolegang	Gjør at opplæringsinstitusjon og NAV er bedre forberedt ved oppstart av et nytt opplæringsløp.
Informasjon om rett til utvidet opplæringsstid	Vesentlig informasjon, som handler om å sikre at den enkeltes rettigheter ivaretas.
Utfallet av en realkompetansevurdering	Gir en type informasjon som vil kunne styrke NAVs videre arbeid med å avklare og kvalifisere brukerne.
Sluttvurdering fra en karriereveiledning	Tanker om hvilke karrieremuligheter som er utforsket kan ha betydning for NAVs videre avklaring og oppfølging av bruker.
Deltakerens økonomiske situasjon	Kan ha betydning for deltakerens muligheter og utsikter til å gjennomføre opplæringen på en god måte.
Informasjon om endringer i sivilstatus, boforhold og andre materielle forhold	Kan ha betydning for deltakerens muligheter og utsikter til å gjennomføre opplæringen på en god måte.

I fortsettelsen redegjør vi nærmere for de ulike behovene.

Utdanning, kompetanse og tidligere praksisperioder

Opplysninger om tidligere utdanning, og hvorvidt man har fullført og bestått en utdanning, er viktig informasjon både for NAV og fylkeskommunen. Informasjon om tidligere utdanning og oppnådd kompetanse kan bidra til mer treffsikker og målrettet avklaring, samt forkortede opplæringsløp. Det er viktig å bygge videre på de kvalifikasjoner og den kompetanse brukeren allerede har.

NAV mangler eksempelvis tilgang til vitnemål. I og med at bestått eller ikke bestått VGO er en av de viktigste grunnene til om arbeidsgiver vil ansette en arbeidssøker eller ikke, er det viktig at NAV, så tidlig som mulig, får korrekt informasjon om dette.⁸² Dette er dermed en type informasjon som det hadde vært svært fordelaktig om NAV-veileder kunne hatt tilgang til under avklaringen av en bruker. Informasjonen er tilgjengelig for brukerne i Vitnemålsportalen, men dette forutsetter at NAV-veileder undersøker dette sammen med bruker.

I kartleggingsmøtene ble det vist til at en del brukere er usikre på om de har bestått videregående opplæring (VGO). Tilsvarende kan det være usikkerhet om hvilke fag de har gjennomført tidligere, og hvilket læringsutbytte de har oppnådd. Når vi i tillegg vet at enkelte utdanninger ikke vil være overførbare til dagens system på grunn av reformer og endringer, så er det liten tvil om at det er viktig å få tilgang til korrekte og oppdaterte opplysninger om utdanning. For brukerne kan det være ressurskrevende å selv skulle dokumentere dette på en korrekt måte.

Informasjon om tidligere praksisperioder – inkludert arbeidsrettede tiltak fra NAV – er nødvendig for å gjennomføre helhetlige vurderinger av brukerens tidligere erfaring og opparbeidede kompetanse. Dette er informasjon som kan være viktig for planleggingen av et opplæringsløp, og for videre karriere. Det er også informasjon som er viktig å inkludere i forbindelse med en realkompetansevurdering (RKV). I så fall må fylkeskommunen, som er ansvarlig for gjennomføring av RKV, få tilgang til denne typen informasjon fra NAV.

Det ble også pekt på at det kan være nyttig å ha informasjon om opplæringsløp som *ikke* har lyktes, slik at man kan vurdere hva som eventuelt kan gjøres annerledes neste gang, for eksempel gjennom en mer aktiv tilrettelegging.

Et annet behov som ble løftet fram, er at det i en del saker kan oppstå et behov for å dele opplysninger allerede *før* en person har søkt om skoleplass, og før en person er formelt registrert som bruker av fylkeskommunens tjenester. Dette dreier seg om opplysninger om tidligere utdanning, oppnådd kompetanse og eventuelle perioder med praksis som er av betydning for vurderinger av hvilken utdanning og hvilke mulige karriereveier som er mest aktuelle for den enkelte. Dette handler også om å forebygge uheldige utdanningsvalg og frafall.

Videre ble det fremhevet at tilgang på korrekt informasjon om tidligere gjennomført utdanning, kan være viktig for å unngå at noen gjennomfører for mye kompetanseheving. I enkelte situasjoner kan det være behov for mindre kvalifisering og kompetanseheving enn det man tror, men for å kunne vurdere dette på en korrekt måte, trengs konkret informasjon om all gjennomført utdanning. Mangelfull deling av informasjon vil i ytterste konsekvens kunne føre til at det gjennomføres opplæring som det egentlig ikke er behov for, noe som er uheldig både for den enkelte, for hjelpeaktørene og for samfunnet.

⁸² Det er viktig å skille mellom fullført og bestått videregående opplæring (VGO), da det ikke trenger å være et sammenfall mellom disse to. I praksis kan en elev fullføre et videregåendeopplæringsløp, men uten å bestå opplæringen. I en slik situasjon kan elevens rett til VGO være oppbrukt (kilde: [Hva ligger i «fullført videregående opplæring»? | udir.no](https://www.udir.no/om-udir/utdanning/videregåendeoppl%C3%A6ring/videreg%C3%A5ende-oppl%C3%A6ring)).

Deltakernes fungering i tiltaket

Et av de informasjonsbehovene som ble beskrevet tydeligst i møtene med NAV og fylkeskommunen, retter seg mot gjennomføringen av opplæringsløpet. Konkret handler det om opplysninger som sier noe om deltakerens fungering i tiltaket, slik som:

- Mestring
- Progresjon
- Trivsel
- Sosial fungering
- Oppmøte og fravær.

Kort sagt er dette faktorer som oppleves å ha stor betydning for hvordan tiltaket fungerer for den enkelte, og som påvirker utsiktene til at deltakeren fullfører opplæringen. Flere av dem vi snakket med pekte på at manglende deling av denne typen informasjon på de rette tidspunktene, er en direkte årsak til at folk faller ut av opplæringsløpet de er inne i.

Spesielt viktig er det å observere endringer hos den enkelte på disse områdene, og å sikre at informasjon blir delt i tide mellom fylkeskommunen og NAV. Dette er avgjørende for at NAV skal ha mulighet til å komme inn med virkemidler før det er for sent, som for eksempel mentorordning eller tilretteleggingstilskudd. I verste fall vil manglende utveksling av informasjon medvirke til at deltakeren opplever fravær av mestring og utvikling, og som følge av det faller ut av tiltaket. I en slik situasjon forlenges og vanskeliggjøre veien fram mot kompetanseheving, og man risikerer at prosessen med avklaring og kvalifisering stopper helt opp.

I ett av møtene ble dette omtalt som en form for «praktiske opplysninger» knyttet til tiltaksgjennomføringen, som gjør det mulig å fange opp og ta tak i en uheldig situasjon – før den får negative konsekvenser for deltakeren. Det ble pekt på at det ikke er sensitive opplysninger om medisinske diagnoser NAV trenger for å vurdere tilretteleggingsbehov, men opplysninger om oppmøte, fravær, motivasjon, mestring og generell trivsel og fungering.

Deling av denne typen informasjon kan også gi kunnskap om hvorvidt deltakeren er i det rette opplæringsløpet. Dersom utviklingen går i en negativ retning, og fravær og motivasjonsmangel blir dominerende, så kan det tyde på at deltakeren ikke er i det rette løpet. Videre kan opplysninger av denne typen gi grunnlag for å justere belastningen og fremdriftsplanen i en periode, dersom det vurderes som nødvendig og gunstig for det videre tiltaksløpet og deltakerens sannsynlighet for å fullføre.

Å dele opplysninger før det er for sent, det vil si før et fravær biter seg fast og før situasjonen blir for krevende å håndtere, beskrives som viktig av flere. Forebygging av frafall og styrking av de positive mestringsopplevelsene er en fellesnevner for mange av de behovene vi har fått beskrevet.

Dette må imidlertid ikke forstås dit hen at deling av den typen opplysninger som er beskrevet her, vil være positivt i enhver situasjon. Det kan også ha negative konsekvenser. Eksempelvis vil deling kunne føre til at en bruker opplever å ikke få starte med blanke ark i dialogen med NAV eller fylkeskommunen. Det er heller ikke slik at alle vil ha behov for tilrettelegging «nå», selv om de har hatt det tidligere. Dette peker igjen på viktigheten av å vurdere nødvendigheten av å dele opplysninger, og at en eventuell deling av informasjon avklares med brukeren.

Behov for tilrettelegging som oppstår underveis

Opplysningene nevnt foran er sentrale, fordi de sier noe om behovet for tilrettelegging. Dersom en bruker for eksempel har hatt en assistent i forbindelse med tidligere opplæring, og NAV ikke har informasjon om det, så kan det bli krevende for NAV å følge opp på en tilpasset måte. I tillegg til å ha innsikt i hva som har vært forsøkt, bør NAV også ha innsikt i hva som ikke har ført fram tidligere i opplæringen, for å slippe å gjøre det samme igjen.

Både «nyoppståtte» behov som avdekkes underveis i tiltaket, og behov som har fulgt brukeren over tid, vil være relevant å ha kunnskap om. Noen ansatte fra NAV trakk frem utfordringen med manglende tilgang på informasjon om hvorvidt det tidligere har vært gjennomført tilrettelegging i forbindelse med ordinær videregående skole. Videre ble opplysninger om kognitive utfordringer, risikoatferd eller annen problematisk atferd som krever spesiell tilrettelegging, trukket frem som eksempler på informasjon som ikke alltid fanges opp av NAV. Manglende tilgang til informasjon av denne typen, kan ha som konsekvens at feil tiltak blir igangsatt. Det gir også en risiko for at NAVs virkemidler og kompetanse på tilrettelegging ikke tas i bruk.⁸³

NAV skal tilrettelegge for at de som kan ta videregående opplæring, blir best mulig i stand til å gjøre det. Hvis en person begynner i noe som vedkommende ikke mestrer på en god måte, øker risikoen for frafall. For å kunne følge med på tiltaksgjennomføringen, kreves det god oppfølging og tett kommunikasjon mellom NAV og opplæringsinstitusjonen. Det er også avgjørende for å kunne tilrettelegge når det er behov for det.

Realkompetansevurdering og karriereveiledning

Et funn i flere rapporter er at det er begrenset deling av informasjon mellom NAV og karrieresentrene. I evalueringen av et karriereveiledningsprosjekt i Buskerud, ble det pekt på at NAVs taushetsplikt er et hinder for deling av informasjon.⁸⁴ Evalueringen pekte også på forskjellig tilgang på informasjon som en utfordring, særlig fordi NAV har tilgang til mye mer historikk om brukerne enn det karrieresentrene har. Disse forskjellene henger blant annet sammen med at de to institusjonene har sine egne systemer, som de ikke har tilgang til på tvers.

Proba avdekket at veiledere ved karrieresentrene kan ha ulikt syn på om de ønsker tilgang til informasjon om NAV-brukernes bakgrunn.⁸⁵ Enkelte veiledere oppga at de synes det er vanskelig å gi veiledning til NAV-brukere uten å kjenne til deres bakgrunn og de prosessene de står i innenfor NAV-systemet.⁸⁶ Karriereveilederne beskrev blant annet en frykt for å gi brukerne falske forhåpninger om at NAV har mulighet til å følge opp ønsker den enkelte har. Andre pekte på at karriereveiledning først og fremst er et verktøy for å få veisøkere til å reflektere over sin egen situasjon, og bli mer bevisst på mulighetene de har. Denne gruppen mente at det ikke er behov for å kjenne til brukers forhold til NAV.

⁸³ Her er det imidlertid viktig å understreke at det ikke er alle som ønsker tilrettelegging, selv om de skulle ha krav på det.

⁸⁴ Buland, Trond og Mordal, Siri (2019): «Evaluering av forskningsprosjektet Karriereveiledning for NAV-brukere i Buskerud», NTNU Samfunnsforskning.

⁸⁵ Kilde: [Evaluering av de fylkesvise karrieresentrene – med søkelys på samhandlingen med NAV – Proba samfunnsanalyse](#).

⁸⁶ Ibid.

Karriereveiledning er et verktøy som ikke gjennomføres likt i forskjellige fylker. Det gjør det vanskelig å foreta generelle vurderinger av hvilke opplysninger det kan være aktuelt å dele i forkant eller etterkant av en veiledning. Det er heller ikke et virkemiddel som er aktuelt for alle, og gjennom kartleggingsmøtene har vi forstått det slik at det er relativt skjønnsmessige vurderinger som ligger til grunn for om en person skal få tilbud om karriereveiledning eller ikke.

Karriereveiledning er trolig mest aktuelt for NAV-brukere som er usikre på veien videre, eller som ønsker veiledning om utdanningsmuligheter. I en del tilfeller vil NAV-veileder gi veiledning om karriereveiledningstilbudet, eller de bistår brukere med å bestille time hos karrieresenteret.

I forbindelse med realkompetansevurdering (RKV) vil fylkeskommunen kunne ha behov for opplysninger fra NAV, i og med at NAV har tilgang til Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret). NAV har dermed mulighet til å slå opp i en brukers tidligere arbeidsforhold. Viktig informasjon om tidligere arbeidsforhold, som type stilling, varighet og arbeidstid, vil være relevant å inkludere i grunnlaget for en realkompetansevurdering. Samtidig er resultatet av en RKV viktig for NAV sin del, fordi det må tas inn i det videre arbeidet med å kvalifisere og avklare brukerne.

For NAVs del synes det å være liten tvil om at det vil være nødvendig å kjenne til hva som har kommet ut av en realkompetansevurdering. Dette kan også gjelde vurderinger og konklusjoner som er gjort i forbindelse med en karriereveiledning, dersom de er dokumentert. Grunnen til det er at det er NAV som i stor grad får oppgaven med å følge opp det som kommer ut av disse vurderingene. Dette handler også om økonomisk støtte; ifølge NAV er det enklere å vurdere grunnlaget for en inntektssikring når de vet hvilke planer som er lagt fra fylkeskommunens side.

Det at det ikke er noen felles mal for hva som skal noteres ned og dokumenteres fra en karriereveiledningssamtale, gjør det imidlertid krevende å vurdere på et generelt plan hvilken informasjon som bør deles i etterkant av en karriereveiledning. Det samme gjelder for en sluttvurdering, som kun skrives dersom samtalen har vært såpass konkret at det er naturlig å gjøre det. I tillegg kommer poenget med at karriereveiledningstilbudet er ulikt organisert på tvers av fylkene.⁸⁷ Dette stiller seg annerledes for realkompetansevurdering (RKV), som gjennomføres etter en fast mal. Her får kandidatene alltid et vedtak.⁸⁸

Vi noterte oss ulike syn på behovet for å dele opplysninger i forbindelse med karriereveiledning og realkompetansevurdering. Det pekes blant annet på at karriereveiledning er en tillitsbasert ordning, lagt opp som en fortrolig samtale mellom veisøker og veileder. Mye som sies her verken bør eller skal deles med andre. Det er heller ingen krav til at samtaler skal dokumenteres.

Et mulig utfall av en karriereveiledning kan være at det lages en plan for gjennomføring av skole, men karrieresenteret har ingen plikt til å lage et notat som sammenfatter denne planen. Ettersom skolesystemet gradvis har blitt mer komplekst, peker flere NAV-fylker på at det kan være vanskelig for bruker å gi NAV informasjon om hva den konkrete planen går ut på. Dette kan medføre en risiko

⁸⁷ Kilde: [Evaluering av de fylkesvise karrieresentrene – med søkelys på samhandlingen med NAV – Proba samfunnsanalyse](#).

⁸⁸ Her er det viktig å få frem at HK-dir har utarbeidet et Nasjonalt kvalitetsrammeverk for karriereveiledning, som skal være et nyttig verktøy for utvikling av kvalitet i karriereveiledning. Det er utviklet et eget nettsted for dem som jobber med karriereveiledning, karrierelæring eller har ansvar for karriereveiledningstjenester. Nettstedet viser til mange ulike verktøy og standarder med mer, som skal understøtte arbeidet med kvalitet i karriereveiledningstjenestene: [Kvalitet i karriereveiledning | HK-dir \(hkdir.no\)](#).

for at NAV ikke klarer å bistå brukere med å gjennomføre planlagt opplæring. Vi finner ingen kilder som kan si noe om hvor stor denne risikoen er.

I noen fylker er de tydelige på at NAV bør delta i samtaler med karrieresentrene. Dette anses som viktig for å unngå at viktig informasjon glipper, og for å sikre at NAV får med seg det som er viktig og nødvendig med tanke på den videre oppfølgingen. Alternativt kan behovet for koordinering mellom NAV og fylkeskommunen ivaretas gjennom formøter, der etatene snakker sammen i forkant av en karriereveiledning.

Økonomi og situasjonen på «hjemmebane»

Innsikt i den enkeltes økonomiske situasjon og forholdene på hjemmebane, kan være viktig for å få en forståelse av «rammene» den enkelte har for å gjennomføre, og ikke minst lykkes med, et opplæringsløp. Foruten å påvirke den enkeltes hverdag og livsbetingelser på en direkte måte, vil økonomi og livssituasjon også kunne påvirke motivasjonen og utsiktene til å gjennomføre tiltaket.⁸⁹

Det er informasjon om den økonomiske situasjonen som er av betydning i denne sammenhengen, og ikke de bakenforliggende årsakene til at en person mottar en bestemt økonomisk ytelse, enten de er av helsemessig art eller annet. Dette dekker også situasjoner der det oppstår behov for ytelser underveis i et opplæringsløp, eller mer akutte situasjoner, der den økonomiske tryggheten for brukeren endres raskt. Det er spesielt viktig at NAV – så fort som mulig – får innsikt i denne typen endringer, slik at egnede tiltak kan vurderes.

Endringer i brukernes livssituasjon, enten det dreier seg om økonomi, sivilstatus, boforhold eller andre omstendigheter, vil raskt kunne påvirke opplæringen og sannsynligheten for å gjennomføre et tiltak. For NAV, som sitter med mange av virkemidlene, vil det derfor være avgjørende å få informasjon om slike hendelser så fort som mulig.

5.2. Andre innspill

Deling av opplysninger synes å være viktigst for NAV

I kartleggingssamtalene stilte vi spørsmål om det er NAV eller fylkeskommunen som er mest avhengig av å dele personopplysninger, eller om det er like viktig for begge etater.

Tilbakemeldingene synes å bekrefte at NAV har et større behov for å dele og få innsyn i personopplysninger enn fylkeskommunen har. Forklaringen som gis, er at NAV har et mer helhetlig ansvar for brukerne. NAV gjennomfører behovsvurderinger og arbeidsevnevurderinger i starten av et brukerforløp, for så å vurdere egnet aktivitet og videre oppfølging av bruker. Og selv om det er en annen aktør, eksempelvis en fylkeskommunal opplæringsinstitusjon, som er leverandør av selve tiltaket, er det NAV som er ansvarlig for tiltaket og de resultatene som skapes. Og etter endt tiltak er det NAV som har ansvaret for at brukerne kommer ut i arbeid.

Vi ser dermed at NAVs ansvar og vurderinger er mer omfattende, og gjerne bygger på informasjon om alt fra brukers arbeidsevne, helse, økonomi og livssituasjon. NAV følger brukerne over en lengre periode, har tilgang til ulike virkemidler og tjenester, og trenger omfattende informasjon om den

⁸⁹ At deltakernes økonomiske situasjon kan gå utover gjennomføringen av et opplæringsløp bekreftes blant annet i en rapport om modulstrukturert fag- og yrkesopplæring (MFY): [Fem år med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring. Erfaringer fra lærere og bedrifter.pdf \(ideas2evidence.com\)](https://www.ideas2evidence.com/).

enkelte. I kontrast kan fylkeskommunene sies å ha et mer avgrenset ansvar, rettet mot selve opplæringen og undervisningen.

Variasjonen i oppfatninger av hvor «kritisk» det er å dele personopplysninger, henger trolig også sammen med ulike lokale forhold, som ledelse, kultur, organisering og lokale prioriteringer og policyer. Hvorvidt dette er tema som har ledelsesoppmerksomhet, og hvorvidt det jobbes aktivt for å få på plass et «rammeverk» for deling av personopplysninger, er trolig også relevant for å forklare variasjoner i modenhet og forståelse på tvers av fylkene. Samtidig erfarte vi gjennom kartleggingsmøtene at personer innenfor samme fylke kan oppleve delingsbehovet på ulike måter.

Hvordan overføre gode erfaringer fra samarbeid og satsinger?

Gjennom kartleggingsmøtene og innspillseminaret ble det pekt på at det finnes mange gode eksempler lokalt på samarbeidsmodeller og samarbeidsforsøk, som har bidratt til å styrke samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen, og gitt bedre tjenester til brukerne. Hva er det med denne typen satsinger som får samarbeidet og samhandlingen til å fungere? Vi tror det handler mye om tydeliggjøring av roller og ansvar, og at det i denne typen samarbeid settes noen felles mål og ambisjoner. Det gjør det enklere for aktørene å dele ambisjonene om å lykkes. Denne typen samarbeid ser dermed ut til å gi en «rigg» som er fordelaktig med tanke på å jobbe koordinert og helhetlig med brukerne. Også utveksling av personopplysninger oppleves gjerne å bli enklere å forholde seg til innenfor slike rammer.

Et viktig budskap fra kartleggingsmøtene er at samarbeid handler om å knytte tjenestene sammen på en bedre måte, til brukernes beste. Det er behov for å utvikle dette samarbeid og et lag rundt deltakerne, slik at man kan intervenere og forebygge, fremfor å reparere i etterkant. Dette innebærer at opplæringsinstitusjonen må vite hvem de skal kontakte i NAV når det oppstår utfordringer underveis i opplæringsløpet, akkurat som NAV må vite hvem de skal kontakte i opplæringsinstitusjonen. Det handler om hjelpeapparatets samtidige evne og kapasitet til å håndtere utdanning, opplæring, økonomi og livsmestring. Deling av personopplysninger vil være en viktig nøkkel for å ivareta denne samtidigheten.

5.3. Oppsummering

Et hovedinntrykk fra kartleggingsmøtene er at vurderingene av behovet for å dele personopplysninger mellom NAV og utdanningssektoren, er varierende. Dette gjelder først og fremst på tvers av NAV og fylkeskommunene, men også innad i de to sektorene merker vi oss litt ulike oppfatninger. Mens enkelte NAV-ansatte var tydelig på at deling er avgjørende for å lykkes med å gi brukerne et helhetlig og målrettet tilbud, la andre vekt på at NAV i stor grad får utført sine oppgaver, uavhengig av om det deles opplysninger mellom sektorene. Fra fylkeskommunal side ytret enkelte at de ikke så noe behov for å motta opplysninger fra NAV for å ivareta egne oppgaver. De så heller ikke at det å dele opplysninger med NAV ville bidra til å styrke egen oppgaveutførelse. Andre fra fylkeskommunal side mente det var helt nødvendig å dele personopplysninger.

Denne variasjonen gjør det krevende å etablere en generell forståelse av hvilke personopplysninger det er behov for å dele mellom NAV og fylkeskommunen. Vurderingene vil gjerne variere fra sak til sak, noe som ble trukket fram i flere av samtalene vi gjennomførte. Det er med andre ord vanskelig å etablere en «fasit» når det gjelder deling av personopplysninger, og å fastslå på et generelt plan hvilke opplysninger det er behov for å dele i ulike situasjoner. Samtidig viser gjennomgangen i dette kapittelet at enkelte opplysninger og behov synes å skille seg ut.

Noen pekte på at samarbeid er mulig uten å dele personopplysninger, og ga uttrykk for at samtykke uansett vil gi et grunnlag for å dele, dersom det vurderes som nødvendig. Det ble videre pekt på at det er andre sider ved samarbeidet som er mer viktig enn det å dele opplysninger, deriblant kunnskap om hverandres roller og tjenestetilbud. Og selv om det er liten tvil om at deling av opplysninger vil kunne styrke kvaliteten på avklaringen og oppfølgingen i mange enkeltsaker, vil det ikke være nødvendig i alle saker. Her kommer nødvendighetsvurderingen inn; den skal sikre at deling kun skjer når det vurderes som nødvendig for å opplyse saken på en bedre måte.

Veiledere har ulike erfaringer og kunnskap, og de jobber i kontorer, institusjoner og fylker som har kommet ulikt langt i å utvikle det tverrsektorielle samarbeidet. Dersom en fylkeskommune i liten grad har utviklet et samarbeid med NAV, så vil det – både direkte og indirekte – kunne prege de ansattes syn på nødvendigheten av å dele personopplysninger med NAV. Det er disse faktorene og rammebetingelsene vi har forsøkt å synliggjøre i figur 1.

Deltakere i opplæringstiltak har ulike hjelpebehov. Mens noen har behov for tett avklaring og oppfølging, er andre mer selvstendige. Slike forskjeller mellom brukerne vil også kunne påvirke myndighetenes vurderinger av hva det er behov for å dele. Hvis deltakeren er i stand til å gjøre mye selv, inkludert å gi korrekt informasjon til offentlige myndigheter, vil behovet for å dele trolig oppleves som mindre. Er deltakerens generelle fungering dårlig, vil deling av opplysninger fort bli et mer aktuelt tema.

Tross en viss variasjon i vurderingene når det gjelder nødvendigheten av å dele personopplysninger, er det åpenbart at deling i mange situasjoner vil gi et bedre beslutningsgrunnlag for både NAV og fylkeskommunen. Mange av innspillene vi mottok, underbygger dette. Deling vil gi NAV bedre innsikt i brukers kompetanse og hvilken utdanning vedkommende har fullført, og om karriereveiledning og/eller realkompetansevurdering er gjennomført tidligere. På samme måte vil fylkeskommunene, basert på opplysninger fra NAV, få bedre innsikt i tidligere arbeidserfaring, praksisperioder og eventuelle tilretteleggingsbehov, noe som vil kunne påvirke behovet for å gjennomføre realkompetansevurdering og karriereveiledning.

DEL 2

UTREDNING AV JURIDISK HANDLINGSROM

6. Rettslige rammer for deling

6.1. Innledning

I denne delen utredes det juridiske handlingsrommet for å dele personopplysninger mellom NAV og utdanningssektoren i fylkeskommunen. Hovedformålet er å tydeliggjøre de rettslige rammene og den rettslige adgangen for deling.

Kapittel 6 omhandler rettsreglene og prinsippene som setter de overordnede rammene for adgangen til å dele personopplysninger mellom offentlige myndigheter. Disse rammene har betydning for hvordan vi skal forstå de konkrete bestemmelsene i norsk rett som muliggjør deling mellom NAV og fylkeskommunen.

I kapittel 7 og 8 ser vi nærmere på de konkrete lovbestemmelsene som er aktuelle å vurdere ved slik deling. I kapittel 9 samler vi trådene og redegjør for hvordan vi mener det samlede rettskildebildet gir et handlingsrom for deling. Vi gir også noen eksempler på hvordan handlingsrommet kan tas i bruk i kapittel 10.

Følgende forutsetninger og avgrensninger er lagt til grunn for arbeidet med å utrede handlingsrommet for deling av personopplysninger:

- Personvernreglene gjelder for hele livsløpet til en personopplysning, det vil si fra den samles inn til den slettes. I denne rapporten rettes oppmerksomheten mot de kravene som gjelder for deling av personopplysninger. Ofte vil personopplysningene det er aktuelt å dele mellom NAV og fylkeskommunen, også være taushetsbelagte.
- Utredningen avgrenses til voksne arbeidssøkere over 25 år som har behov for bistand fra NAV, og som har rett til eller tas inn til videregående opplæring for voksne etter opplæringsloven 4A-3.⁹⁰
- Det forutsettes at personopplysningene som det er aktuelt for NAV og fylkeskommunen å dele, opprinnelig er samlet inn på lovlig måte – til spesifikke og berettigede formål.
- Oppfyllelse av krav knyttet til internkontroll, som for eksempel sikring av data og tilgangsstyring med mer, samt ivaretagelse av de registrertes rettigheter, er en forutsetning for at all behandling av personopplysninger skal være lovlig. Vi går ikke nærmere inn på dette i denne utredningen.

Som gjennomgangen i kapittel 4 viser, har NAV og fylkeskommunen komplementære og til dels overlappende lovpålagte oppgaver på områder som utdanning, kvalifisering og overgang til arbeidslivet. En rekke kilder fremhever at det er et ønske om å gå mer i retning av samhandling og harmoniserte tilbud på tvers av sektorene.⁹¹ Dette kommer også til uttrykk i lovgivningen. Blant annet er det vedtatt likelydende samarbeidsbestemmelser i NAV-loven og opplæringsloven, som pålegger forvaltningsorganene en plikt til å samarbeide for å oppnå et mer helhetlig tjenestetilbud til brukerne. Deling av personopplysninger vil ofte være en forutsetning for å oppnå formålet med slike samarbeid, både i forbindelse med konkrete enkeltsaker og på systemnivå. Slik deling må imidlertid foregå innenfor de rettslige rammene som følger av både nasjonal rett og unionsretten (EØS-retten).

⁹⁰ LOV-1998-07-17-61. Gjeldende fram til 1.8.2024. Se nærmere omtale av målgruppe i kapittel 1.2.

⁹¹ Se omtale i kapittel 1.

6.2. Retten til privatliv

Alle individer skal sikres rett til privatliv og vern om sin integritet. Retten til privatliv er en grunnleggende menneskerettighet, og er nedfelt i Grunnlovens (Grl) § 102 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8. Menneskerettsloven (mrl) gjør EMK til norsk lov, og angir at bestemmelsene i EMK har forrang foran annen lovgivning, jf. mrl. § 2, jf. § 3. Det følger av Grl. § 92 at statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene. Høyesterett har tolket dette som et pålegg til domstolene og andre myndigheter om å håndheve menneskerettighetene.⁹²

Det forvaltningsrettslige legalitetsprinsippet fremgår av Grl. § 113, og krever at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov. Det er lagt til grunn av Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) at både innhenting og lagring av personopplysninger utgjør et inngrep i retten til privatliv.⁹³ Det er dermed en lav terskel for å definere noe som et inngrep i retten til privatliv etter Grl. § 102 og EMK artikkel 8.⁹⁴

Deling av personopplysninger vil i de aller fleste tilfeller utgjøre et inngrep.⁹⁵ Retten til privatliv er imidlertid relativ. Det vil si at den ikke er absolutt, men må veies opp mot andre hensyn. Det er tillatt å gjøre inngrep i rettigheten, men inngrepet må ha tilstrekkelig hjemmel, forfølge et legitimt formål og være forholdsmessig.⁹⁶

Vi tar ikke opp eventuelle nyanseforskjeller mellom nevnte vilkår etter henholdsvis Grunnloven og EMK. Det offentlige myndigheter må påse etter Grunnloven og EMK, for at inngrep i rettigheten skal være tillatt, er følgende:

- 1) Det må foreligge **tilstrekkelig hjemmel**. Dette vilkåret fremstår som det mest sentrale når deling av personopplysninger skal vurderes. Deling utgjør normalt et inngrep, og må derfor ha grunnlag i en formell nasjonal norm som er tilgjengelig og forutsigbar for innbyggerne.⁹⁷ I all hovedsak betyr det at offentlige myndigheters adgang til å dele personopplysninger må fremgå av lov eller forskrift.

Hvor presist og tydelig lov- eller forskriftsgrunnlaget må være, beror på hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er for den som rammes.⁹⁸ For deling av personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen betyr dette at jo mer inngripende handlingen er for den det gjelder, jo strengere blir kravet til klarhet i lovtekstens ordlyd. Klarhet i ordlyd viser til hvor eksplisitt bestemmelsen tillater det aktuelle inngrepet. Kravet til klarhet skjerpes jo mer belastende inngrepet er for borgeren, fordi borgeren har krav på forutsigbarhet. For at et betydelig inngrep skal være

⁹² HR-2016-2554-P (Holship) avsnitt 70.

⁹³ Se blant annet *Marper v UK* [GC] no. 30562/04 og 30566/04, avsnitt 67.

⁹⁴ Høringsnotat, Justis- og Beredskapsdepartementet, Lovavdelingen, september 2020 Snr. 20/4064 om «Forslag til endringer i forvaltningsloven m.m. – utvidet adgang til informasjonsdeling – oppfølging av enkelte forslag i NOU 2019: 5» kapittel 2.8.2.

⁹⁵ Prop. 94 L (2021–2022) *Lov om forskriftshjemmel for behandling av personopplysninger for frivillige tiltak på barne-, oppvekst- og familieområdet mv.* kapittel 3.7.2.

⁹⁶ Jf. EMK artikkel 8 nr. 2 og Rt. 2014 side 1105 avsnitt 28.

⁹⁷ Prop. 31 L (2022–2023) *Endringer i politiloven og politiregisterloven (PSTs etterretningsoppdrag og bruk av åpent tilgjengelig informasjon)* kapittel 5.1.3.

⁹⁸ Rt. 1995 side 530 (Fjordlaksdommen).

forutsigbart for borgeren, så må det fremgå klart av loven at myndighetene kan foreta inngrepet.⁹⁹

Kravet til tilstrekkelig hjemmel innebærer også at rettsgrunnlaget må inneholde tilstrekkelige garantier mot vilkårlighet – det vil si rettssikkerhetsgarantier for borgerne.¹⁰⁰ Slike garantier kan følge av andre lov- og forskriftsbestemmelser som NAV og fylkeskommunen er underlagt. Eksempelvis vil forvaltningslovens saksbehandlingsregler og bestemmelser i sektorlovgivningen om brukerinvolvering, bidra til å sikre at delingen skjer åpent og forutsigbart for borgerne.

Det må antas at det relative kravet til klarhet i lovtekstens ordlyd, også må overføres til vilkårene for et gyldig samtykke etter personvernforordningen og forvaltningsloven. Jo mer inngripende en handling (deling) vil være, desto mer presist må handlingen beskrives i samtykket for at vilkårene for et gyldig samtykke skal være oppfylt.

- 2) Inngrepet må forfølge et **legitimt formål**. Formålet med inngrepet anses legitimt hvis det er i «samsvar med loven» og nødvendig i et «demokratisk samfunn», jf. EMK artikkel 8 (2). Forenklet betyr dette at inngrepet må ha et rettslig grunnlag, det vil si tilstrekkelig hjemmel, og ellers være i samsvar med etiske og rettslige normer i samfunnet. NAV og fylkeskommunens lovpålagte oppgaver og formålsbestemmelser må forutsettes å være i overensstemmelse med slike normer. Det avgjørende blir derfor at formålet med inngrepet må kunne utledes av, og holde seg innenfor rammene av, de lovpålagte oppgavene som er tillagt organene.
- 3) Inngrepet må være **forholdsmessig**. Vilåret følger av lang Høyesterettspraksis og knytter seg til ordet «nødvendig» i EMK artikkel 8 nr. 2. Høyesterett har beskrevet vilåret slik:

«Forholdsmessighetsvurderingen må ha for øye balansen mellom de beskyttede individuelle interessene på den ene siden og de legitime samfunnsbehovene som begrunner tiltaket på den andre.»¹⁰¹

Det skal med andre ord være et rimelig forhold mellom byrden som pålegges borgeren gjennom inngrepet, og det man oppnår. Man kan altså ikke foreta en inngripende behandling av personopplysninger, hvis det man oppnår ved å realisere formålet med behandlingen er av mindre betydning.

Det vil nok tilhøre sjeldenhetene at forholdsmessighetsvilåret etter Grunnloven og EMK kommer på spissen i saksforholdene vi vurderer her. Intensjonen med å dele personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen er å bidra til en mer helhetlig og

⁹⁹ Forutsigbarhet for den registrerte er også et sentralt moment i vurderingen av hvor tydelig og presist rettsgrunnlaget må være etter GDPR artikkel 6. nr. 3, jf. fortalepunkt 41.

¹⁰⁰ Tolkningssuttalelse fra lovavdelingen om GDPR artikkel 6 og 9, 20.10.2022, se her:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tolkningssuttalelse-dsop-kontrollinformasjon/id2937056/>.

¹⁰¹ Rt. 2015 side 93 avsnitt 60.

koordinert avklaring og oppfølging av brukerne. Det vil i liten grad kunne anses som uforholdsmessig tyngende.¹⁰²

Vilkårene for inngrep i retten til privatliv etter Grunnloven og EMK vil langt på vei være ivaretatt gjennom personvernprinsippene i personvernforordningen artikkel 5. Prinsippet om lovlighet krever et gyldig og forutsigbart rettsgrunnlag (hjemmel), prinsippene om rettferdighet og dataminimering krever at behandlingen må være forholdsmessig, og prinsippet om formålsbegrensning innebærer at opplysningene kun kan samles inn til berettigede (legitime) formål.

6.3. Forvaltningslovens regler om taushetsplikt

De generelle reglene om forvaltningens taushetsplikt fremgår av forvaltningslovens §§ 13 til 13 g. Forvaltningsloven gjelder for alle grener av forvaltningen, med mindre «annet er bestemt i eller i medhold av lov.»¹⁰³

For enkelte forvaltningsområder er det i særlovgivningen fastsatt avvikende – og ofte strengere – regler om taushetsplikt. Eksempelvis omfatter taushetsplikten etter NAV-loven § 7 første ledd flere opplysninger enn det som følger av den generelle taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 første ledd jf. annet ledd. Videre har opplæringsloven enkelte særregler om taushetsplikt og opplysningsplikt som gjelder ved opplæring for barn og unge. Når det gjelder voksne deltakere i opplæring, er det forvaltningslovens generelle regler om taushetsplikt som gjelder for utdanningssektoren i fylkeskommunen.

Taushetsplikt innebærer en «plikt til å la være å dele opplysninger, og til å behandle opplysningene på forsvarlig måte, slik at man hindrer at uvedkommende får tilgang til dem».¹⁰⁴ Reglene er ment å ivareta hensynet til borgernes integritet og privatliv. De skal sørge for at opplysninger som offentlige organer har behov for i sin oppgaveutførelse, forvaltes på en forsvarlig måte, og ikke spres mer enn nødvendig. Dette er viktig for den enkeltes tillit til offentlige myndigheter og tjenester, en tillit som er avgjørende for at offentlige organer skal kunne utføre sine oppgaver og realisere sitt samfunnsoppdrag.¹⁰⁵

Tillit er spesielt viktig for tjenester der brukermedvirkning og samarbeid står sentralt, slik tilfellet er for NAVs tjenester. Dersom innbyggerne er redde for at opplysninger om dem vil bli spredt til uvedkommende, kan en konsekvens være at de unnlater å ta kontakt med offentlige tjenester¹⁰⁶ eller unnlater å oppgi korrekte og fullstendige opplysninger.¹⁰⁷

Taushetspliktsreglene gjelder uavhengig av formen på opplysningene, og kommer derfor til anvendelse både ved muntlig og skriftlig deling av opplysninger. Ansvar for å ivareta

¹⁰² I teorien er det likevel tenkelig at personvernforordningens krav til et legitimt formål og kravet til at opplysningene som behandles er nødvendige for å oppnå formålet, isolert sett kan være oppfylt, samtidig som behandlingen kan være såpass inngripende at formålsoppnåelsen ikke står i forhold til inngrepet og dermed er uforholdsmessig, jf. bl.a. Datatilsynets vedtak 22/03622-15 (bongdata).

¹⁰³ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 1.

¹⁰⁴ [Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen – en veileder \(regjeringen.no\)](https://regjeringen.no).

¹⁰⁵ NOVA Rapport 3/2013: [ODA Open Digital Archive: Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt \(oslomet.no\)](https://oslomet.no). Se spesielt kapittel 4.5.

¹⁰⁶ R30-00 – Kapitlet «Hensyn som begrunner taushetsplikten i Arbeids- og velferdsetaten.»

¹⁰⁷ Kilde: https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-3-197677/KAPITTEL_3-3-6.

taushetsplikten er personlig, og forsettlig eller grov uaktsom overtredelse av taushetsplikten er straffbart, jf. straffeloven §§ 209 og 210.

Hovedregelen etter forvaltningsloven § 13 første ledd er at «enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

1. noens personlige forhold, eller
2. tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.»

Opplysninger om noens personlige forhold er opplysninger som identifiserer en person og som «det er vanlig å ville holde for seg selv», herunder «opplysninger om fysisk eller psykisk helse, seksuell legning, følelsesliv og visse opplysninger knyttet til familie og hjem.»¹⁰⁸

Bestemmelsens annet ledd angir enkelte opplysninger som *ikke* omfattes av definisjonen personlige forhold, og som dermed heller ikke er taushetsbelagte. Hvis en opplysning kan knyttes til et enkeltindivid, men ikke er opplistet i bestemmelsens annet ledd, må det gjøres en konkret vurdering av om opplysningen anses som noens personlige forhold. Hvis den gjør det, gjelder taushetsplikten. Hvis den ikke anses å vedrøre noens personlige forhold, gjelder ikke taushetsplikten.

Justisdepartementets *Rettleiar til offentleglova* (2006) gir noe nærmere veiledning for hvordan denne konkrete vurderingen skal gjennomføres.¹⁰⁹ Blant annet skal det 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.»¹¹⁰

Opplysninger som faller inn under definisjonen «noens personlige forhold», vil også være personopplysninger etter personvernforordningen.¹¹¹ Dersom de taushetsbelagte opplysningene skal inngå eller inngår i et register, gjelder derfor også personvernregelverket for behandlingen av disse.¹¹² Eksempelvis vil taushetsbelagte opplysninger om «noens personlige forhold» som overføres muntlig, og deretter skrives ned i en saksmappe, elevmappe eller i et saksbehandlingssystem, være omfattet av både taushetspliktsreglene og personvernregelverket.¹¹³

Forvaltningslovens utgangspunkt er at taushetsbelagte opplysninger ikke kan deles med andre. Lovens §§ 13 a til 13 b fastsetter likevel flere begrensninger i taushetsplikten, og gir på nærmere

¹⁰⁸ NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)* kapittel 19.3.1.

¹⁰⁹ Justis- og politidepartementets *Rettleiar til offentleglova*, publisert 11.1.2010 (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rettleiar-til-offentleglova/id590165/>).

¹¹⁰ Jf. også prop. 166 L (2020–2021) *Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling)* kapittel 3.1.

¹¹¹ GDPR artikkel 4 nr. 1.

¹¹² GDPR artikkel 2 jf. fortalepunkt 15. Presisert og tydeliggjort i EU-domstolens dom av 7. mars 2024 (C-740/22).

¹¹³ Prop. 100 L (2020–2012) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)* kapittel 5.5.4.

bestemte vilkår forvaltningsorganer en adgang, men ikke en plikt, til å dele taushetsbelagte opplysninger med andre forvaltningsorganer.

Delingsadgangen bygger på en avveining mellom ulike hensyn. På den ene siden er utveksling av opplysninger mellom offentlige organer nødvendig for en hensiktsmessig organisering av forvaltningsapparatet, noe som bidrar til individtilpassede og effektive tjenester for innbyggerne.¹¹⁴ På den andre siden utgjør deling et inngrep i den enkeltes privatliv. For å unngå for store personverninngrep, må delingsadgangen derfor reguleres.

Bestemmelser i forvaltningsloven som gjør unntak for taushetsplikten, kan fylle to sentrale rettslige funksjoner. For det første opphever de taushetsplikten, slik at det er en forvaltningsrettslig adgang til å dele opplysningene. For det andre kan de i et personvernperspektiv fungere som et lovgrunnlag (og viderebehandlingsgrunnlag) for utlevering og innhenting av personopplysninger. Vi kommer nærmere tilbake til denne sontringen i kapittel 8. Viderebehandling omtales i kapittel 6.4.4.

6.4. Personopplysningsloven og personvernforordningen (GDPR)

Personopplysningsloven regulerer behandling av personopplysninger og gjør personvernforordningen (GDPR) til norsk lov. Personvernforordningen oppstiller grunnleggende prinsipper og vilkår for behandling av personopplysninger. Den behandlingsansvarlige, i vårt tilfelle NAV eller fylkeskommunen, har ansvaret for at de grunnleggende prinsippene og vilkårene til enhver tid er oppfylt.¹¹⁵

De sentrale behandlingene ved deling av personopplysninger er utlevering fra avgivende organ, samt innhenting og videre bruk hos mottaker. Det er kravene til disse behandlingene vi retter oppmerksomheten mot i den videre gjennomgangen.

NAV og fylkeskommunen har hver for seg konkrete lovpålagte oppgaver og ansvar som hjemler behandling av personopplysninger på hver sin kant. Vi legger derfor til grunn at de har hvert sitt selvstendige behandlingsgrunnlag når det utveksles personopplysninger. Vi utelukker ikke at det kan forekomme tilfeller der NAV og fylkeskommunen vil ha felles behandlingsansvar ved informasjonsutveksling, for eksempel i et konkret og regulert samarbeid.¹¹⁶ I vårt arbeid har vi imidlertid ikke sett konkrete eksempler der dette er aktualisert. Våre vurderinger og konklusjoner forutsetter derfor at det ikke er tale om noe felles behandlingsansvar ved deling av personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen.

Det er verdt å merke seg at bestemmelsene i personvernforordningen, i tilfelle konflikt, går foran bestemmelser i annen lov som regulerer samme forhold, jf. personopplysningsloven § 2, jf. EØS-loven § 2. Det betyr i hovedsak at alle norske regler om behandling av personopplysninger må passe inn i personvernforordningens system for å være gyldige. Forordningen åpner stedvis for at

¹¹⁴ Prop. 166 L (2020-2021) kap 2.1.1 og NOU 2019: 5 kapittel 19.12.1.

¹¹⁵ Jf. GDPR artikkel 4 nr. 7, artikkel 24 og artikkel 5 (2).

¹¹⁶ Der en slik regulering kan være aktuell, må det gjøres en vurdering av om denne endringen i ansvarsfordelingen påvirker det rettslige handlingsrommet for deling.

de enkelte landene kan eller skal ha nasjonale tilpasninger. I disse situasjonene kan vi ha norske særregler om behandling av personopplysninger, men ellers ikke.¹¹⁷

6.4.1. Personvernprinsippene

All behandling av personopplysninger skal skje i tråd med personvernforordningens grunnleggende prinsipper. Disse er fastsatt i forordningens artikkel 5. Prinsippene henger sammen og angir krav som må oppfylles. De anses som kjernen i personvernregleverket. Flere av bestemmelsene i personvernforordningen gir utfyllende beskrivelser om hvordan de grunnleggende prinsippene skal ivaretas. Forordningens øvrige bestemmelser skal tolkes i tråd med de grunnleggende prinsippene. Prinsippene ivaretar den enkeltes rett til god og oversiktlig informasjon, og sikrer at all behandling av personopplysninger foregår på en forutsigbar og forholdsmessig måte overfor den registrerte. Gjennom å gi den registrerte oversikt, forutsigbarhet og kontroll over egne opplysninger, skapes tillitt til at opplysningene behandles på en forsvarlig og betryggende måte.

For det første skal all behandling av personopplysninger være *lovlig, rettferdig og gjennomsiktig*.¹¹⁸ Kravet til lovlighet viser til at det kun kan behandles personopplysninger når det foreligger et rettslig grunnlag for behandlingen. Det rettslige grunnlaget bør være tydelig og presist, slik at behandlingen fremstår forutsigbar for den registrerte.¹¹⁹ Aktuelle rettslige grunnlag og krav til disse følger av GDPR artikkel 6, 9 og 10. For offentlige organer må enhver behandling som regel også ha hjemmel i nasjonal lov eller forskrift.

Kravet om rettferdighet betyr at inngrepet – eller behandlingen – må være forholdsmessig for å oppnå formålet. Kravet til gjennomsiktighet tilsier at behandlingen skal skje åpent overfor den registrerte, og ivaretas hovedsakelig gjennom den behandlingsansvarliges informasjonsplikter og den registrertes innsynsrettigheter. Tilstrekkelig informasjon er nødvendig for at den registrerte skal ha en reell mulighet til å ivareta sine rettigheter. Samlet skal dette sikre at de registrerte forstår hvordan deres personopplysninger behandles, og hvem som behandler dem. Det skal fremstå som naturlig og forståelig for den registrerte at den behandlingsansvarlige behandler nettopp disse opplysningene, for å realisere det aktuelle formålet.¹²⁰

Formålsbegrensning innebærer at behandlingen av personopplysninger skal ha et klart beskrevet formål, at formålet er legitimt og at opplysningene i utgangspunktet ikke kan brukes eller gjenbrukes til andre formål, med mindre man har et rettslig grunnlag som tillater dette.¹²¹ Formålet med innsamlingen av personopplysningene setter grenser for hva personopplysningene kan brukes til etter at de er samlet inn, og har dermed en helt sentral betydning for rammene til den aktuelle behandlingen, og i hvilken grad opplysningene kan deles med andre. Prinsippet skaper forutsigbarhet for den registrerte.

¹¹⁷ Datatilsynet: «Om personopplysningsloven med forordning og når den gjelder» (<https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/lover-og-regler/om-personopplysningsloven-og-nar-den-gjelder/>). Det fremgår også, om enn noe mer indirekte, av Rundskriv til forvaltningsloven – Saksbehandlingsrundskriv (R36-00) § 13 om taushetsplikt, Generelt om taushetsplikt, tredje avsnitt (https://lovdata.no/pro/#document/NAV/rundskriv/r36-00/KAPITTEL_3-8).

¹¹⁸ GDPR artikkel 5 nummer 1 bokstav a.

¹¹⁹ Personvernforordningens foralepunkt 41.

¹²⁰ *Personopplysningsloven og personvernforordningen (GDPR). Kommentartutgave*. Skullerud mfl. (2019) side 172.

¹²¹ GDPR artikkel 5 nummer 1 bokstav b og foralepunkt 50, jf. artikkel 6 nr. 4.

Prinsippet om *dataminimering* innebærer å begrense mengden personopplysninger som innhentes og behandles, til det som er nødvendig for å oppnå formålet.¹²² Et klart definert formål, slik prinsippet om formålsbegrensning krever, vil være bestemmende for hvilke personopplysninger som er nødvendig å innhente for å oppfylle det aktuelle formålet med behandlingen. Dataminimeringsprinsippet ivaretar personvernet ved å kreve at det lagres og benyttes så få opplysninger som mulig om den enkelte person. Prinsippet sikrer dermed at inngrepet i den enkeltes rett til privatliv, blir så lite som mulig.

Det følger av GDPR sitt foralepunkt 39 at personopplysningene kun kan behandles dersom formålet ikke med rimelighet kan oppfylles på annen måte. Hvilke opplysninger som er nødvendig å behandle i en konkret sak, må vurderes individuelt – basert på den enkeltes situasjon og basert på hvilken bistand det er naturlig å gi for å oppnå formålet.

Forordningens krav til *riktighet* innebærer at opplysningene som behandles skal være korrekte og holdes oppdatert.¹²³ Hvordan kravet skal ivaretas, vil avhenge både av sammenhengen behandlingen utføres i, samt hvilke teknologiske muligheter for å oppdatere opplysningene som foreligger.

Dersom en behandlingsansvarlig utleverer personopplysninger til en annen behandlingsansvarlig, vil også den som mottar opplysningene være forpliktet til å sikre at de er riktige og holdes oppdatert. Forordningen har blant annet krav som pålegger utleverende behandlingsansvarlig å informere mottakende behandlingsansvarlig, dersom utleverende behandlingsansvarlig har rettet, slettet eller begrenset personopplysningene. Dette bidrar til at mottaker settes i stand til å oppfylle sin plikt til å ivareta opplysningenes riktighet.

Prinsippet om *lagringsbegrensning* skal sikre at personopplysninger ikke lagres lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet.¹²⁴ Når opplysninger ikke lenger er nødvendige, skal de i utgangspunktet slettes eller anonymiseres. Lagringstid vil dermed variere.

Prinsippet om å verne personopplysningenes *integritet og konfidensialitet* stiller krav om at opplysningene skal sikres mot utilsiktet endring og ødeleggelse, samt sikres på en måte som gjør at opplysningenes fortrolighet bevares.¹²⁵ Forordningen forutsetter at teknologiske muligheter til å ivareta personvernet utnyttes, og at nødvendige organisatoriske tiltak iverksettes.¹²⁶

Ved deling av personopplysninger vil dette prinsippet fordre tiltak for å hindre uautorisert tilgang til og utlevering av personopplysninger. Det utleverende organet bør derfor i tilstrekkelig grad forsikre seg om at mottakende organ har et behandlingsgrunnlag, og at opplysningene er nødvendige for å oppnå det tiltenkte formålet.

Prinsippet om *ansvarlighet* understreker at det er den behandlingsansvarlige som er ansvarlig for at de grunnleggende prinsippene overholdes, og som må kunne påvise etterlevelsen av dem.¹²⁷ Ved deling av personopplysninger har den utleverende aktøren behandlingsansvaret til og med

¹²² GDPR artikkel 5 nummer 1 bokstav c.

¹²³ GDPR artikkel 5 nummer 1 bokstav d.

¹²⁴ GDPR artikkel 5 nummer 1 bokstav e.

¹²⁵ GDPR artikkel 5 nummer 1 bokstav f.

¹²⁶ *Personopplysningsloven og personvernforordningen (GDPR). Kommentartutgave.* Skullerud mfl. (2019) side 176.

¹²⁷ GDPR artikkel 4 nummer 7, jf. artikkel 24 og artikkel 5 nummer 2.

overleveringen til mottaker.¹²⁸ Mottaker overtar behandlingsansvaret så snart opplysningene er overlevert.

Samlet vil de mest sentrale prinsippene ved deling av personopplysninger være kravet til et forutsigbart rettslig grunnlag for delingen (lovlighet), et klart definert formål med delingen (formålsbegrensning) og at det kun deles opplysninger som er nødvendig for å oppnå formålet (dataminimering).

6.4.2. Behandlingsgrunnlag

All behandling av personopplysninger må ha et behandlingsgrunnlag – det vil si et gyldig rettslig grunnlag – for å være lovlig. I motsatt fall er bruken av personopplysningene ulovlig, jf. prinsippet om lovlighet i personvernforordningens artikkel 5. I artikkel 6 nr. 1 bokstav a til f oppstilles en uttømmende liste over behandlingsgrunnlag som er aktuelle. I det videre omtales bokstav c og e, mens bokstav a om samtykke fra den registrerte behandles i eget kapittel.¹²⁹

Offentlige myndigheters rettslige grunnlag for behandling av personopplysninger er i hovedsak personvernforordningens artikkel 6 nr. 1 e; «behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt», men bokstav c; «behandlingen er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige» kan også være aktuell.

Nødvendighetskravet i artikkel 6.nr 1 bokstav c og e har sitt utspring fra forholdsmessighetsprinsippet etter EMK artikkel 8, og har en sterk knytning til dataminimeringsprinsippet i GDPR artikkel 5. Kravet kan vanskelig tolkes helt bokstavelig i den forstand at behandlingen må være absolutt påkrevd for å kunne oppfylle den rettslige forpliktelsen eller utføre en oppgave i allmennhetens interesse, men det kreves at formålet med behandlingen ikke med rimelighet kan oppfylles på annen (og mindre inngripende) måte.¹³⁰ I lovforarbeidene til utlendingsloven gir Justis- og beredskapsdepartementet følgende generelle beskrivelse av forordningens nødvendighetskrav:

«Hva som ligger i begrepet «nødvendig» fremgår ikke direkte av forordningens bestemmelser eller fortale, men etter en naturlig språklig forståelse avskjærer den vilkårlig behandling som ikke har relevans for saken. Etter departementets syn innebærer kravet blant annet at det ikke skal innhentes eller på annen måte behandles flere opplysninger enn det som trengs for formålene. Opplysningene skal ha saklig sammenheng med formålet eller formålene som søkes oppnådd ved behandlingen. Det er ikke tilstrekkelig at opplysningene kan være nyttige. Opplysningene må enten alene, eller sett i sammenheng med andre opplysninger, ha betydning i arbeidet eller for å utøve myndighet.

Nødvendighetskriteriet må imidlertid ikke forstås så snevert som at det er et vilkår at opplysningene faktisk får betydning i den konkrete saken, eller er avgjørende for myndighetsutøvelsen. I mange tilfeller vil det være vanskelig å ta stilling til om en opplysning er nødvendig før den er vurdert. Ofte vil også enkeltopplysninger som i seg selv ikke har relevans, etter en helhetsvurdering kunne få betydning.

¹²⁸ Kilde: <https://www.digdir.no/datadeling/vurdere-tilgang-til-data/2254>.

¹²⁹ Se kapittel 6.5.

¹³⁰ Jf. GDPR fortalepunkt 39.

Nødvendighetskravet får ikke bare betydning i vurderingen av hvilke opplysninger som kan innhentes eller på annen måte behandles, men også i vurderingen av hvilken behandlingsaktivitet [myndighetene] kan foreta seg. Eksempelvis kan innhenting av en opplysning være nødvendig for et gitt formål, men ikke utlevering.»¹³¹

6.4.3. Supplerende rettsgrunnlag

Grunnlaget for behandlingen etter artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e skal fastsettes i unionsretten (EØS-retten) eller i medlemsstatenes nasjonale rett, jf. artikkel 6 nr. 3. Dette innebærer at artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e ikke alene kan utgjøre behandlingsgrunnlaget. Det stilles i tillegg krav om et supplerende rettsgrunnlag. For vårt tilfelle vil nasjonal rett – i all hovedsak pålagte oppgaver i lov eller forskrift – være det aktuelle supplerende rettsgrunnlaget.¹³²

Artikkel 6 nr. 3 oppstiller visse minstekrav til det supplerende nasjonale rettsgrunnlaget. For behandlingsgrunnlaget i bokstav c (rettslig forpliktelse) skal formålet med behandlingen være «fastsatt i nevnte rettslige grunnlag», det vil si at selve plikten som forutsetter behandling av personopplysninger må fremgå av loven. For behandlingsgrunnlaget i bokstav e skal formålet fremgå av loven *eller* så må behandlingen være nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt. Dette innebærer at for å kunne behandle personopplysninger basert på en rettslig forpliktelse, skal formålet med behandlingen være bestemt av lovgiver. Dersom behandlingen er basert på «allmennhetens interesse» må behandlingen fortsatt omfattes av lovens virkeområde, men den behandlingsansvarlige står friere til å definere formålet selv.¹³³

Kort fortalt betyr dette at hvis NAV eller fylkeskommunen skal behandle personopplysninger for å oppfylle en rettslig forpliktelse, utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller for å utøve offentlig myndighet i forbindelse med en oppgave de er pålagt, så må dette følge av lov eller forskrift som hhv. NAV eller fylkeskommunen er underlagt. Da vil behandlingsgrunnlaget være GDPR artikkel 6 nr. 1 bokstav c eller e, og den eller de lovpålagte oppgaven(e) vil utgjøre det supplerende rettsgrunnlaget som kreves etter artikkel 6 nr. 3. Behandlingen av personopplysningene må være nødvendig for å etterleve forpliktelsen eller utføre oppgaven på en forsvarlig og forholdsmessig måte.

6.4.4. Viderebehandling

Med viderebehandling menes behandling av personopplysninger for nye formål, det vil si andre formål enn innsamlingsformålet.¹³⁴

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.» Artikkel 6 nr. 4 angir en ikke-uttømmende liste med

¹³¹ Kilde: Prop. 59 L (2017–2018) *Endringer i utlendingsloven (behandling av personopplysninger)* kapittel 4.1.3.2.

¹³² Prop. 56 LS (2017–2018) *Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen* kapittel 6.3.2.

¹³³ Datatilsynets sluttrapport fra sandkasseprosjektet «Aktivitetsdata for vurdering og tilpassing» (AVT): [AVT - sluttrapport | Datatilsynet](#).

¹³⁴ Prop. 166 L (2020–2021) *Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling)* kapittel 3.7.5.

momenter som skal vektlegges i vurderingen av om viderebehandlingen er forenlig med innsamlingsformålet, blant annet «enhver forbindelse mellom formålene som personopplysningene er blitt samlet inn for, og formålene med den tiltenkte viderebehandlingen», samt «i hvilken sammenheng personopplysningene er blitt samlet inn, særlig med hensyn til forholdet mellom de registrerte og den behandlingsansvarlige». Etter fortalepunkt 50 i forordningen krever ikke forenlig viderebehandling et annet rettslig grunnlag enn det som ligger til grunn for innsamlingen av personopplysninger.¹³⁵

Dersom det nye formålet med behandlingen av personopplysningene ikke er forenlig med det opprinnelige formålet med innsamlingen, vil den nye behandlingen i utgangspunktet være forbudt, jf. artikkel 5 nr. 1 bokstav b. Forbudet gjelder uavhengig av hvem som foretar viderebehandlingen. Personvernforordningen oppstiller imidlertid et unntak fra dette forbudet i artikkel 6 nr. 4. Dersom viderebehandlingen bygger på «samtykke eller på unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett», vil uforenlig viderebehandling likevel være tillatt.¹³⁶ Dette omtales gjerne som et særskilt rettsgrunnlag eller viderebehandlingsgrunnlag.¹³⁷

Ved uforenlig viderebehandling må det altså foreligge en lovbestemmelse eller et samtykke, som «knytter seg til selve viderebehandlingen».¹³⁸ Personvernforordningen stiller ikke som vilkår at lovbestemmelsen eksplisitt må regulere bruk til nye og uforenlige formål, men det må kunne leses ut av lovbestemmelsen at den aktuelle viderebehandlingen er tillatt.¹³⁹

Viderebehandling til uforenlige formål vil generelt sett være mer inngripende enn en behandling som faller innunder formålet opplysningene ble samlet inn for. I tråd med legalitetsprinsippet, kravet til et forutsigbart hjemmelsgrunnlag etter EMK artikkel 8 og personvernforordningens fortalepunkt 41, vil det derfor ofte stilles høyere krav til klarhet og presisjon i lovgrunnlaget ved uforenlig viderebehandling enn det som følger av forordningens minstekrav til supplerende rettsgrunnlag etter GDPR artikkel 6 nr. 3.¹⁴⁰

Viderebehandlingsgrunnlaget må foreligge i tillegg til det ordinære behandlingsgrunnlaget som personopplysningene er samlet inn for, og i tillegg til behandlingsgrunnlaget som hjemler delingen og mottaker sin bruk av opplysningene. Dersom et slikt viderebehandlingsgrunnlag ikke foreligger,

¹³⁵ Det er noe omdiskutert hva meningsinnholdet i dette fortalepunktet er, men utgangspunktet etter forordningen er at det må foreligge et tilstrekkelig dekkende behandlingsgrunnlag og eventuelt supplerende rettsgrunnlag for enhver behandling, også ved forenlig viderebehandling. For nærmere omtale, se artikkel 4/2023 i Lov&Data: [Datatilsynet mener det kreves et nytt rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger for nye og forenlige formål – tar tilsynet feil? | Lov&Data \(lovdata.no\)](https://lovdata.no/lov/2023/4/2023-04-20-1).

¹³⁶ Kravet i artikkel 6 nr. 4 om at den nasjonale retten må utgjøre et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1, anses i hovedsak som en lovgiveroppgave og problematiseres ikke her.

¹³⁷ Det er altså ikke tilstrekkelig med et alminnelig behandlingsgrunnlag etter artikkel 6 nr. 1 bokstav c eller e, samt et supplerende grunnlag i nasjonal rett, jf. artikkel 6 nr. 3. Det kreves i tillegg et særskilt rettsgrunnlag for selve viderebehandlingen, jf. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-56-ls-20172018/id2594627/?ch=6> kapittel 6.6.

¹³⁸ Prop. 56 LS (2017–2018) *Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen* kapittel 6.6.

¹³⁹ Prop. 1 LS (2018–2019) *For budsjettåret 2019 — Skatter, avgifter og toll 2019* kapittel 17.4.2.

¹⁴⁰ Jf. også Prop. 115 L (2017–2018) *Endringer i personopplysningsloven (bekjempelse av arbeidslivskriminalitet)* kapittel 4 side 13.

må personopplysningene samles inn på nytt for det nye formålet. Dette gjelder for alle personopplysninger, uavhengig av om opplysningene er taushetsbelagte eller ikke.

I en lovproposisjon til endringer i forvaltningsloven uttaler Justis- og beredskapsdepartementet følgende om viderebehandling i form av deling:

«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.»¹⁴¹

Ved deling skjer det altså tre separate viderebehandlinger; 1) utlevering, 2) innhenting og 3) ny bruk av personopplysningene. Det er to alternativer for at slik viderebehandling skal være lovlig. Enten må både formålet med delingen og formålet med mottakers nye bruk være forenlig med avgiverorganets innsamlingsformål. Alternativt må det foreligge en lovbestemmelse som hjemler viderebehandlingene (viderebehandlingsgrunnlag).

Slik vi vurderer det, vil viderebehandling i form av utlevering av personopplysninger fra en selvstendig behandlingsansvarlig til en annen selvstendig behandlingsansvarlig, som regel ikke være forenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet.

Personopplysningene som det er aktuelt å utveksle mellom NAV og fylkeskommunen, er samlet inn med utgangspunkt i ulike sektorregeleverk og med det formål å gjennomføre konkrete lovpålagte oppgaver innenfor det enkelte organets myndighetsområde.¹⁴² Selv om det er tydelige sammenhenger mellom de to organenes oppgaver og de overordnede målsetningene de jobber for å realisere, mener vi at det vanskelig kan argumenteres for at utveksling av personopplysningene vil bestå forenlighetstesten i GDPR artikkel 6 nummer 4.¹⁴³ Etter vår vurdering, må derfor deling av personopplysninger mellom NAV og utdanningssektoren ved fylkeskommunen ha et særskilt rettsgrunnlag (viderebehandlingsgrunnlag) i lov (eller samtykke) for å være lovlig.¹⁴⁴

Hvor spesifikt og detaljert lovgrunnlaget som tillater viderebehandlingen må være, beror for øvrig på forholdene i den enkelte sak og hvor inngripende delingen er. Der delingen skjer mellom to offentlige organer som NAV og fylkeskommunen, og formålet er å tilby tjenester på en mer helhetlig og koordinert måte, til gunst for borgeren, vil det nok være tilstrekkelig med en lovbestemmelse med generelt utformet ordlyd. Dersom de samme opplysningene eksempelvis skulle benyttes til kontrollformål, vil det kreve en mer presis formulering i lovteksten. Loven kan også suppleres av forskriftsbestemmelser som gir klare rammer for delingen.

Mottakerorganet må også ha rettslig grunnlag både for innhenting og videre bruk, altså den nye bruken av opplysningene. Etter vår vurdering vil en lovbestemmelse som oppfyller forordningens

¹⁴¹ Prop. 166 L (2020-2021) *Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling)* kapittel 3.7.5.

¹⁴² Se delkapittel 3.1 og 5.1 for nærmere beskrivelser av hvilke opplysninger som samles inn og som det er behov for å dele.

¹⁴³ Vi mener særlig det er tvilsomt om det vil ligge innenfor den registrertes rimelige forventninger at et forvaltningsorgan deler personopplysninger som er samlet inn for enkeltsaksbehandling innenfor et myndighetsområde med et annet forvaltningsorgan, som skal bruke opplysningene til egne lovpålagte oppgaver.

¹⁴⁴ Samtykkealternativet behandles som nevnt i et eget punkt.

krav til viderebehandlingsgrunnlag for utlevering, også dekke viderebehandlingen som skjer ved mottakers innsamling og videre bruk, så lenge mottakerorganet har et ordinært behandlingsgrunnlag og supplerende rettsgrunnlag for den videre bruken.¹⁴⁵ Forutsetningen er altså at de delte opplysningene er nødvendige for mottakers oppgaveutførelse.¹⁴⁶ Dette innebærer at mottakerorganet ikke kan motta og viderebehandle personopplysninger for andre formål enn det ville hatt adgang til ved å samle inn opplysningene selv.

Lovpålagte oppgaver som mottakerorganet er underlagt, samt forpliktelser etter sektorlovgivningen eller annet lovverk, er det som kan tjene som supplerende rettsgrunnlag for mottakers viderebruk. For NAVs vedkommende vil sektorlovgivningen blant annet være NAV-loven og arbeidsmarkedsloven med tilhørende forskrifter. For fylkeskommunens del vil det være opplæringsloven og opplæringsforskriften. For begge organer vil også forvaltningsloven kunne gi lovpålagte oppgaver eller plikter som kan understøtte eller tjene som rettslig grunnlag for ny bruk, eksempelvis kravet om forsvarlig utredning etter forvaltningsloven § 17, eller veiledningsplikten etter § 11.

For å oppsummere; ved deling av personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen må det foreligge en lovhjemmel for utlevering, i tillegg til at mottaker må kunne vise til en lovpålagt oppgave eller forpliktelse som personopplysningene skal brukes til å oppnå. Dette gjelder uavhengig av om personopplysningene er taushetsbelagte eller ikke. Er opplysningene taushetsbelagte, må det i tillegg foreligge et unntak fra taushetsplikten for utleverende organ. Unntaket for taushetsplikten kan fremgå av den samme lovbestemmelsen som hjemler utleveringen av personopplysninger.

I tråd med våre innledende avgrensninger, er det henholdsvis NAV-loven § 7 eller forvaltningsloven §§ 13a nr. 1, 13b første ledd nr. 2 eller nr. 5 som vil kunne utgjøre aktuelle viderebehandlingsgrunnlag ved utlevering av personopplysninger fra NAV eller fylkeskommunen, forutsatt at vilkårene i de enkelte bestemmelsene er oppfylt. Bestemmelsene gjør også unntak for taushetsplikten for det utleverende organ. Disse hjemlene er i hovedsak anvendbare ved mildere inngrep i personvernet, noe vi i stor grad legger til grunn at er tilfellet ved utveksling av personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen.¹⁴⁷

NAV har i tillegg anledning til å kreve personopplysninger utlevert fra fylkeskommunen, så lenge det er nødvendig for å utføre oppgaver etter arbeidsmarkedsloven, jf. lovens § 19. Bestemmelsen gir både rettslig grunnlag for innhenting fra NAV og for fylkeskommunens utlevering. Bestemmelsen gjør også unntak fra taushetsplikten for det utleverende organ.

Vi kommer nærmere tilbake til disse bestemmelsene i kapittel 7 og 8.

¹⁴⁵ Vi utelukker ikke at en utlevering og påfølgende innhenting og videre bruk hos mottaker i enkelte konkrete tilfeller kan være forenlig med innsamlingsformålet. Slik viderebehandling kan skje uten et særskilt viderebehandlingsgrunnlag, men det må fortsatt påvises et rettslig grunnlag for behandlingene etter artikkel 6 nr. 1 jf. nr. 3.

¹⁴⁶ Innsamling av personopplysninger som ikke er nødvendige, vil ikke ha rettslig grunnlag og heller ikke være i tråd med personvernprinsippene (GDPR artikkel 5).

¹⁴⁷ Se nærmere drøftelse av dette i kapittel 8.3.

6.4.5. Særlige kategorier personopplysninger og opplysninger om straffedommer og lovovertrедelser

Særlige kategorier personopplysninger regnes som særlig sensitive¹⁴⁸ og er opplysninger om «rasemessig eller etnisk opprinnelse, politisk oppfatning, religion, filosofisk overbevisning, eller fagforeningsmedlemskap og genetiske og biometriske opplysninger med det formål å entydig identifisere en fysisk person, helseopplysninger eller opplysninger om en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering», jf. GDPR artikkel 9 nr. 1. Behandling av disse personopplysningene er forbudt med mindre ett av behandlingsgrunnlagene i artikkel 9 nr. 2 foreligger.

Ved behandling av særlige kategorier personopplysninger er det verdt å merke seg at kravene knyttet til artikkel 6 gjelder, i tillegg til at det må identifiseres et behandlingsgrunnlag i GDPR artikkel 9. Tilleggsvilkåret er begrunnet med at denne typen opplysninger er gitt et særskilt vern, i og med at behandling av dem forutsettes å utgjøre et større inngrep overfor den registrerte enn når det er snakk om andre type personopplysninger.

Det mest aktuelle behandlingsgrunnlaget for NAV er artikkel 9 nr. 2 bokstav b, som tillater behandling der det er «nødvendig for at den behandlingsansvarlige eller den registrerte skal kunne oppfylle sine forpliktelser og utøve sine særlige rettigheter på området arbeidsrett, trygderett og sosialrett i den grad dette er tillatt i henhold til unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett (...)».

Også her må det innenfor behandlingsgrunnlagets angitte område foreligge et supplerende rettsgrunnlag som tillater behandlingen av de aktuelle personopplysningene av særlig kategori. Det vil hovedsakelig bety at tillatelsen må fremgå av lov eller forskrift. Nødvendighetskravet gjelder også her; for å oppfylle forpliktelser eller rettigheter etter loven, må behandlingen av særlige kategorier personopplysninger vurderes som nødvendig.

Når det gjelder presisjonsnivået i lov eller forskrift som kreves for å gi slik tillatelse, så er det antatt at personvernforordningen åpner for behandling av særlige kategorier av personopplysninger gjennom generelle bestemmelser.¹⁴⁹ Viderebehandlingsgrunnlagene nevnt i kapittel 6.4.4, vil etter forholdene dermed også kunne anvendes for deling av personopplysninger som tilhører særlige kategorier.

Behandlingen vil også være lovlig dersom den er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser jf. artikkel 9 nummer 2 bokstav g. Behandling etter bokstav g kan kun foretas etter tillatelse fra Datatilsynet, jf. personopplysningsloven § 7. Vi går ikke videre inn på dette behandlingsgrunnlaget her.

Personvernforordningen artikkel 10 regulerer behandling av personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser. Etter bestemmelsen oppstilles det ingen særlige krav for

¹⁴⁸ Prop. 166 L (2020–2021) *Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling)* kapittel 3.7.4.

¹⁴⁹ Prop. 56 LS (2017–2018) *Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) (...)* kapittel 7.1.3 (side 41).

behandling av slike personopplysninger, når behandlingen skjer under en offentlig myndighets kontroll. Adgangen til behandling beror i slike tilfeller kun på artikkel 6.¹⁵⁰

Dette er uansett svært sensitive personopplysninger, og utleverende organ må forsikre seg om at personvernprinsippene etterleves hos mottaker før utlevering foretas. Enhver behandling eller viderebehandling vil forutsette at nødvendige sikkerhetsmekanismer etableres. Vi går ikke videre inn på dette her.

6.5. Samtykke

6.5.1. Økt søkelys på offentlige myndigheters bruk av samtykke

Personvernprinsippene er ment å sikre og ivareta interessene og rettighetene til den registrerte. En hovedintensjon ved innføringen av GDPR – og personverndirektivet før det – var å sikre den registrertes rett til kontroll over egne personopplysninger, og at eventuell behandling av opplysningene skulle være forutsigbar for den registrerte.

I teorien kan bruk av samtykke synes å sammenfalle godt med denne intensjonen. Dersom behandlingen av personopplysninger avhenger av samtykke fra den registrerte, så vil den registrerte ha kontroll over hvilke opplysninger som kan behandles og hva de kan brukes til, noe som også fører til forutsigbarhet.

Over tid har det imidlertid oppstått en erkjennelse av at dette bildet stemmer dårlig overens med virkeligheten, når det er snakk om relasjonen mellom offentlig myndighet og borger. Ettersom personopplysningene til borgeren gjerne behandles som en del av kompliserte og langvarige prosesser, er det i realiteten vanskelig for borgeren å forstå behovet for – og omfanget av – behandlingen. Borgerne samtykker dermed ofte til noe de normalt ikke kan forventes å forstå betydningen av.

Videre kjennetegnes relasjonen mellom offentlige myndigheter og borgerne av et skjevt maktforhold. Borgeren må forholde seg til myndighetene, og kan være helt avhengig av offentlige tilbud og tjenester. Ved utøvelse av myndighet overfor borgerne blir samtykke særlig problematisk, fordi denne maktskjevheten utfordrer tanken om at borgeren opplever tilstrekkelig frihet til å kunne la være å samtykke. Hvis det i tillegg er mange offentlige tjenester som baserer seg på samtykke fra borgerne, vil praksis hurtig utvikle seg dit at tjenesten enten bortfaller, eller gis i en redusert utgave, dersom borgeren ikke samtykker.

I et allerede skjevt maktforhold risikerer man med andre ord at borgeren samtykker under press, eller i frykt for at tjenestene uteblir eller reduseres. En annen risiko ved utstrakt bruk av samtykke, er at borgerne utvikler samtykketretthet og blir likegyldige. Da oppstår en fare for at samtykker gis på en ukritisk måte.

I lys av momentene som er fremført, ser det dermed ut til at hensynene som samtykke kan virke å ivareta på en god måte, egentlig ikke virkeliggjøres. Dersom en offentlig virksomhet eksempelvis krever samtykke for å tilby sine tjenester på best mulig måte, gis ikke borgerne den rettssikkerheten de skal ha. Det er derfor personvernforordningen setter så høy terskel for at

¹⁵⁰ Prop. 166 L (2020–2021) *Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling)* kapittel 3.7.4.

offentlige myndigheter skal kunne oppfylle vilkårene for et gyldig samtykke. Det er et gjennomtenkt og bevisst valg. Forordningen legger opp til at offentlig myndigheter skal ha hjemmel i lov for sin behandling av personopplysninger, fordi borgernes rettsikkerhet antas å ivaretas bedre gjennom en demokratisk lovprosess enn ved bruk av samtykke.

6.5.2. Samtykke som behandlingsgrunnlag og som unntak for taushetsplikt etter forvaltningsloven

Personvernforordningen oppgir samtykke som ett av flere mulige behandlingsgrunnlag. Artikkel 6 nr. 1 bokstav a åpner for behandling av personopplysninger hvis «den registrerte har samtykket til behandling av sine personopplysninger for ett eller flere spesifikke formål». For å være lovlig må et samtykke være en «frivillig, spesifikk, informert og utvetydig viljesytring» fra den registrerte, jf. artikkel 4 nr. 11.

Samtykket skal gis for behandlingen(e) av personopplysninger som gjelder vedkommende. Flere vilkår knyttet til utforming og bruk av samtykke følger av artikkel 7. Det er den behandlingsansvarlige som må kunne påvise at vilkårene for et lovlig samtykke er oppfylt, jf. ansvarlighetsprinsippet og artikkel 7 nr. 1.¹⁵¹ Et samtykke bør derfor alltid innhentes skriftlig.

Hvis behandlingen omfatter særlige kategorier personopplysninger følger et tilleggskrav om at samtykket skal være «gitt uttrykkelig» til spesifikke formål, jf. artikkel 9 nr. 2 bokstav a.¹⁵² Med andre ord må samtykket med særskilt tydelighet gi tillatelse til behandling av denne typen opplysninger. Det skal ikke etterlates noen tvil om at samtykket også omfatter behandling av disse opplysningene.

Viderebehandling av personopplysninger til formål som ikke er forenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet, er også tillatt dersom det bygger på den registrertes samtykke, jf. artikkel 6 nr. 4. Da er det den aktuelle viderebehandlingen det skal samtykkes til. For deling av opplysninger mellom NAV og fylkeskommunen, vil den registrerte måtte samtykke både til utleveringen og til innhenting og formålet med videre bruk hos mottaker. Omfatter viderebehandlingen særlige kategorier personopplysninger, må også tilleggskravet om uttrykkelighet etter artikkel 9 oppfylles. Vilklårene knyttet til gyldigheten av samtykke er likt, uavhengig av om det er tale om behandling eller viderebehandling.

Det er viktig å huske at personvernprinsippene må etterleves også når behandlingsgrunnlaget er samtykke.¹⁵³ Formålet det samtykkes til at behandlingen skal oppnå, må følgelig være legitimt, jf. prinsippet om formålsbegrensning. For offentlige myndigheter vil slike formål som regel springe ut av lovpålagte oppgaver og forpliktelser. Videre fordrer dataminimeringsprinsippet at opplysningene det samtykkes til behandling av, er nødvendige for å oppnå det legitime formålet.

Hvis vilkårene for et gyldig samtykke etter artikkel 4 nr. 11, jf. artikkel 7 er oppfylt, så er samtykke i utgangspunktet et akseptert behandlingsgrunnlag for behandling og viderebehandling til uforenlige formål.

¹⁵¹ Se også personvernforordningens fortalepunkt 42.

¹⁵² Se GDPR artikkel 9 nr. 1.

¹⁵³ [Guidelines 05/2020 on consent under Regulation 2016/679 | European Data Protection Board \(europa.eu\)](#).

Det fremgår imidlertid av fortalen til forordningen at samtykke bør unngås som rettslig grunnlag der det er en klar skjevhet mellom den registrerte og den behandlingsansvarlige. Det uttrykkes at samtykke ikke er et egnet behandlingsgrunnlag «dersom den behandlingsansvarlige er en offentlig myndighet og det derfor er usannsynlig at samtykket er gitt frivillig med hensyn til alle omstendigheter som kjennetegner den bestemte situasjonen».¹⁵⁴ Vilkåret om frivillighet skal med andre ord antas å ikke være oppfylt, hvis den registrerte i større eller mindre grad føler på et press til å samtykke.

Datatilsynet skriver følgende i sin veiledning til samtykke som behandlingsgrunnlag:

«I vurderingen av om et samtykke er frivillig, må man også se på styrkeforholdet mellom virksomheten og den enkelte. For eksempel vil normalt ikke offentlige myndigheter eller arbeidsgivere kunne bruke samtykke som *behandlingsgrunnlag* siden den enkelte er i et avhengighetsforhold til virksomheten.»¹⁵⁵

På bakgrunn av maktskjevheten mellom det offentlige og borgeren, vil bruk av samtykke som behandlingsgrunnlag og viderebehandlingsgrunnlag være utfordrende. Avhengighetsforholdet mellom NAV og bruker treffer i kjernen av det Datatilsynet adresserer når det gjelder maktskjevhet. NAVs brukere vil ofte være særlig avhengig av NAVs tjenester. Hvis de opplever at innholdet i NAVs tjenester påvirkes av et samtykke, så er vilkåret om frivillighet brutt. Dette gjelder også for viderebehandling i form av å dele opplysningene med andre forvaltningsorganer.

Personvernforordningen synes å forutsette at behandlingsgrunnlaget for offentlige myndigheter hovedsakelig vil være artikkel 6 nr. 1 bokstav e og c. Da kreves det et supplerende rettsgrunnlag i nasjonale lover og forskrifter. Forordningen sikrer da at det er det demokratisk folkevalgte lovgivende organet som gir tillatelse og setter rammene for offentlige myndigheters behandling av personopplysninger. Offentlig myndighet står også i en særstilling overfor lovgiver og regjering til å kunne adressere og dermed fremskaffe nødvendige hjemler for sitt behov. Samtykkealternativet fremstår hovedsakelig tiltenkt relasjonen mellom private virksomheter og deres kunder.

Sentrale rettskilder på NAV og fylkeskommunens områder underbygger synet om at det er vanskelig å oppfylle vilkårene for et gyldig samtykke. I forarbeidene til ny opplæringslov står blant annet følgende:

«Samtykke er derfor mindre eigna som eit rettsleg grunnlag for behandling av personopplysningar ved utøving av offentlig styresmakt. Årsaka til dette er at eit samtykke truleg ikkje kan reknast som frivillig når opplysningane skal behandlast i samband med å få oppfylt ein rett og anna frå det offentlege. Reguleringa av samtykke inneber at dette først og fremst bør brukast på område som ikkje er offentlegrettsleg regulerte.

¹⁵⁴ Jf. fortalepunkt 43. Se også Prop. 94 L (2021–2022) *Lov om forskriftshjemmel for behandling av personopplysninger for frivillige tiltak på barne-, oppvekst- og familieområdet mv.* kapittel 3.1.1 jf. 3.2.

¹⁵⁵ Kilde: <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/om-behandlingsgrunnlag/samtykke/>.

I offentlig forvaltning vil behandlingsgrunnlagene i artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e være mest aktuelle.»¹⁵⁶

Videre er det i forarbeidene til samarbeidsbestemmelsene i NAV-loven § 15a og opplæringsloven § 4A-14 – der utveksling av personopplysninger mellom forvaltningsorganene er essensielt – uttrykt at:

«Behandlingsgrunnlaget vil normalt være forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c (rettslig forpliktelse) eller bokstav e (allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet). Selv om samarbeidet mellom tjenestene bygger på samtykke og frivillighet fra foreldrene og barnets side, legger departementene til grunn at samtykke etter artikkel 6 nr. 1 i personvernforordningen ikke vil være egnet som behandlingsgrunnlag for den behandlingen av personopplysninger som forslagene i denne lovproposisjonen forutsetter.»¹⁵⁷

Det er med andre ord utfordrende for NAV og fylkeskommunen å være trygg på at brukeren helt frivillig går med på behandlingen eller viderebehandlingen av sine personlige opplysninger. Dermed er det også vanskelig å dokumentere at frivillighetsvilkåret er oppfylt. Dersom oppfyllelse av vilkåret skal kunne sannsynliggjøres, må omstendighetene som et minimum vise at det foreligger et reelt alternativ til å samtykke, som ikke setter brukeren i en dårligere posisjon. Et mulig eksempel kan være søknadsbaserte ordninger, der man gir brukeren mulighet til å samtykke til at nødvendig dokumentasjon innhentes direkte fra et annet forvaltningsorgan, slik at brukeren slipper å levere det selv.¹⁵⁸

I utgangspunktet vil det altså være et krav om at offentlige myndigheter må ha hjemmel i lov for å kunne dele personopplysninger. Taushetsbelagte opplysninger om en person er også personopplysninger. Samspillet mellom samtykke som rettslig grunnlag for deling etter personvernforordningen og samtykke til å dele taushetsbelagte opplysninger etter forvaltningsloven, kan fremstå som praktisk utfordrende.¹⁵⁹

Til forskjell fra samtykke etter personvernforordningen, er samtykke til oppheving av taushetsplikten hjemlet i en nasjonal lovbestemmelse. Forvaltningsloven § 13 a nr. 1, som åpner for at taushetsbelagte opplysninger kan deles med andre «i den utstrekning de som har krav på taushet samtykker», kan derfor utgjøre et supplerende rettsgrunnlag etter forordningens artikkel 6 nr. 3, jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav e, og potensielt også et viderebehandlingsgrunnlag for deling til uforenlige formål etter artikkel 6 nr. 4. Når samtykke reguleres i en nasjonal lovbestemmelse, er det denne bestemmelsen som regulerer vilkårene og som dermed setter terskelen for bruk. Det supplerende rettsgrunnlaget (og viderebehandlingsgrunnlaget) for å dele opplysningene i et slikt tilfelle vil altså være lovhjemmel, men samtykke er et vilkår for at lovbestemmelsen kommer til

¹⁵⁶ Prop. 57 L (2022-2023) *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)* kapittel 54.2.1.

¹⁵⁷ Prop. 100 L (2020-2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivning (samarbeid, samordning og barnekoordinator)* kapittel 4.4.2. Samarbeidsbestemmelsen er videreført i ny opplæringslov § 24-1.

¹⁵⁸ Digitaliseringsdirektoratets veileder: «Bruk av samtykke i offentlig sektor» (<https://www.digdir.no/sammenhengende-tjenester/bruk-av-samtykke-i-offentlig-sektor/3707>).

¹⁵⁹ Det følger av forvaltningsloven § 13 a. nr. 1 at taushetsplikten ikke er til hinder for at taushetsbelagte opplysninger deles med andre «i den utstrekning de som har krav på taushet samtykker.»

anvendelse.¹⁶⁰ Spørsmålet er om dette medfører at vilkårene for samtykke etter forvaltningsloven er enklere for offentlige myndigheter å oppfylle enn samtykke som behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen?

Det fremgår av lovforarbeidene til forvaltningsloven § 13 a nr. 1 at et samtykke må være gitt «under omstendigheter som sikrer at det er skjedd frivillig, etter moden overveielse og med full oversikt over konsekvensene» samtykket vil eller kan få.¹⁶¹ For at et samtykke til å dele taushetsbelagte opplysninger skal oppfylle kravet om frivillighet, må den som har krav på beskyttelse ikke føle seg presset til å samtykke.¹⁶² I likhet med frivillighetsvurderingen som kreves ved samtykke som behandlingsgrunnlag, vil dette være vanskelig å oppnå, dersom det er en vesentlig skjevhet i maktforholdet mellom den som ber om et samtykke og den som avgir samtykket. Videre innebærer kravet om at samtykket skal gis «med full oversikt over konsekvensene» at det må fremgå klart hvilke opplysninger som skal deles, formålet med delingen, og hvem opplysningene skal deles med. Informasjonen om dette må være så tilgjengelig og tydelig at det sikres at den som samtykker, klart har forstått rekkevidden av samtykket.

Samtykket rekker bare så langt det gjelder.¹⁶³ Det betyr at det ikke kan deles flere opplysninger, eller til et videre formål, enn det selve samtykket omfatter. Dette innebærer at det ikke er formålet med *bruken* av samtykket som setter rammene for hva de taushetsbelagte opplysningene kan brukes til, men hvordan dette faktisk kommer til uttrykk i samtykket. Dersom det viser seg å være behov for å dele flere opplysninger, eller med andre enn det som det opprinnelig ble samtykket til, må det innhentes et nytt samtykke.¹⁶⁴ I Justis- og beredskapsdepartementets veileder fra 2023 om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen, presiseres det også at et samtykke til å dele opplysninger ikke betyr «at opplysningene kan spres utover det som er nødvendig.»¹⁶⁵

Bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 a nr. 1 stiller ingen formelle krav til hvordan samtykket skal gis, men forarbeidene forutsetter at det i utgangspunktet må være avgitt uttrykkelig.¹⁶⁶ Samtykket må også gis på en slik måte at forvaltningen kan dokumentere at det oppfyller lovens vilkår. I praksis bør det derfor i de fleste tilfeller kreves skriftlig samtykke.¹⁶⁷

I all hovedsak sammenfaller kravene til et gyldig samtykke for opphevelse av taushetsplikt med kravene som personvernforordningen stiller til et gyldig samtykke som behandlingsgrunnlag.

¹⁶⁰ Digitaliseringsdirektoratets veileder: «Bruk av samtykke i offentlig sektor»

(<https://www.digdir.no/sammenhengende-tjenester/bruk-av-samtykke-i-offentlig-sektor/3707>).

¹⁶¹ Ot.prp.nr. 3 (1976-77) *Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.)* kapittel 3.3.1 jf. vedlegg 2 side 146 flg.

¹⁶² Ejestad og Selman (2021): *Taushetsplikt i forvaltningen* (side 206) og JDLOV-1998/5049 E (lenke: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-13-13-a-13-b-og-13-d---sporsmal-om-tolk/id456235/>).

¹⁶³ JDLOV-1998/5049 E.

¹⁶⁴ JDLOV-1998/5049 E.

¹⁶⁵ *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen – en veileder* (side 29)

(<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/taushetsplikt-opplysningsrett-og-opplysningsplikt-i-forvaltningen-en-veileder/id2963083/?ch=1>).

¹⁶⁶ Ot.prp.nr. 3 (1976-77) *Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.)* kapittel 3.3.1 jf. vedlegg 2 side 146 flg. «Uttrykkelig» innebærer at samtykket ikke kan være underforstått, men at det må være klart og tydelig kommunisert.

¹⁶⁷ Krav til notoritet følger også av ansvarlighetsprinsippet i GDPR artikkel 5 nr. 2 og krav til internkontroll etter artikkel 24.

Digitaliseringsdirektoratet har også gitt uttrykk for at kravene til samtykke etter forvaltningsloven § 13 a nr. 1, trolig vil måtte oppfylle personvernforordningens krav til samtykke.¹⁶⁸ Tilsvarende forståelse er lagt til grunn av forvaltningslovutvalget.¹⁶⁹ I Justisdepartementets veileder om taushetsplikt presenteres dette som gjeldende rett.¹⁷⁰ Disse vurderingene tilsier at det vil være like utfordrende for offentlige myndigheter å oppfylle vilkårene for et samtykke etter forvaltningsloven, som det er etter personvernforordningen.

Slik vi ser det, vil derfor samtykke etter personvernforordningens artikkel 6 nr. 1 bokstav a, artikkel 6 nr. 4 og forvaltningsloven § 13 a nr. 1 i utgangspunktet være lite egnet som rettslig grunnlag for å dele personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen ved utdanningssektoren. Vi går derfor ikke nærmere inn på deling av personopplysninger på bakgrunn av samtykke.

6.5.3. Forholdet mellom samtykke og brukarmedvirkning

Ett av de grunnleggende prinsippene i personvernforordningen er at den registrerte skal vite hva personopplysninger om vedkommende brukes til og av hvem. Det at den enkelte er involvert i og har påvirkningsmuligheter i egen sak, og samtidig har kjennskap til det offentliges bruk av sine personopplysninger, er helt nødvendig for å opprettholde borgernes tillit til forvaltningen.

Samtykkebasert deling av personopplysninger kan virke å ivareta disse hensynene, men som vi har vært inne på, samstemmer ikke teorien og den praktiske virkeligheten så godt på dette området.

For at brukeren skal kunne ta eierskap til egen sak og ha kjennskap til flyten av personopplysninger – uten bruk av samtykke – er det avgjørende at forvaltningen både informerer og involverer brukeren. I forvaltningsretten gjelder et generelt prinsipp om at en part skal få muligheten til å gi uttrykk for sitt syn før forvaltningsorganet treffer vedtak, også omtalt som en rett til kontradiksjon. I mange tilfeller forventes det også at den som skal motta en forvaltningstjeneste, medvirker til å opplyse egen sak.¹⁷¹ I hvilken grad brukeren plikter å bidra til saksopplysning, vil blant annet avhenge av saksområde, og hvilke krav legalitetsprinsippet stiller i det enkelte tilfelle. Det er imidlertid forvaltningsorganet som – innenfor rammene av sine lovfestede oppgaver – har styringen med beslutningsprosessen, og til slutt treffer avgjørelsen. Det legges følgelig ikke opp til noen forhandling med parten.¹⁷²

Sektorlovgivningen går i enkelte tilfeller noe lenger enn dette generelle utgangspunktet, ved å direkte eller indirekte lovfeste en rett til brukarmedvirkning. Store norske leksikon definerer brukarmedvirkning som «et begrep som gir føringer for hvordan en hjelpeprosess skal foregå. Brukeren skal betraktes som en likeverdig partner, motta hjelp på egne premisser og bli sett og

¹⁶⁸ [Bruk av samtykke i offentlig sektor | Digdir.](#)

¹⁶⁹ NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)* kapittel 19.12.3.

¹⁷⁰ *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen – en veileder* (side 29). Justis- og beredskapsdepartementet har fagansvar for både personopplysningsloven og forvaltningsloven, og deres syn bør dermed tillegges særlig vekt. Justisdepartementets lovavdeling er i tillegg et juridisk ekspertorgan for regjeringen og sentralforvaltningen, og den øvrige forvaltningen skal bl.a. av hensyn til ensartet praksis forholde seg til tolkningsresultatene deres.

¹⁷¹ NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)* kapittel 22.1.

¹⁷² Ibid.

respektert i kraft av sin grunnleggende verdighet».¹⁷³ Brukermedvirkning deles gjerne inn i tre nivåer.¹⁷⁴ Når det gjelder påvirkning i egen sak, er det tale om brukermedvirkning på individnivå.

For NAV kommer brukermedvirkning på individnivå blant annet til uttrykk gjennom NAV-loven § 15, som hjemler brukerens rett til informasjon og rett til å få utarbeidet en individuell plan. Det følger direkte av bestemmelsen at den individuelle planen skal utformes i samarbeid med brukeren. «Så langt som mulig» gjelder dette også for tjenestetilbudet NAV skal gi brukeren. I forarbeidene til bestemmelsen fremheves det at for å lykkes med å få flest mulig ut i arbeid, er det viktig at NAV-veiledere legger vekt på hele mennesket og brukerens samlede bistandsbehov. NAV-veilederen skal derfor prioritere brukermedvirkning, for å sikre målrettede aktiviteter for brukerne.¹⁷⁵ Prinsippet om brukermedvirkning er også innpasset i tiltaksforskriften § 1-3, der det fremgår at valg av tiltak, varighet og utforming skal foretas i samråd med brukeren. God brukermedvirkning er for øvrig et generelt satsingsområde for NAV.¹⁷⁶

Når det gjelder fylkeskommunen, så følger det av den nye opplæringsloven § 20-1 at voksne deltakere skal ha rett til å medvirke i alt som gjelder dem selv etter loven. I forarbeidene fremheves de voksnes rett til å bli hørt og til å få sine synspunkter vektlagt som sentrale forutsetninger for reell medvirkning.¹⁷⁷

I forarbeidene til lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet, kommer Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) med det vi mener er et godt utgangspunkt for hvordan brukermedvirkning kan ivaretas når et offentlig organ har en lovhjemlet adgang til å innhente personopplysninger om en borger:

«Mer konkret innebærer dette [brukermedvirkning] at kommunen skal spørre personen om den selv vil innhente eller legge frem de nødvendige opplysningene, eller om den foretrekker at kommunen innhenter. Opplysningene skal med andre ord innhentes i samråd med den enkelte, eller i det minste slik at han eller hun har kjennskap til innhentingene (...)»

«Selv med en lovhjemlet tilgang til opplysninger, er det viktig at kommunene legger til rette for at den enkelte vanskeligstilte er tilstrekkelig involvert når bistandsbehovet vurderes. Det innebærer at det er naturlig at kommunene innhenter de fleste opplysningene fra vedkommende selv, eller fra andre kilder basert på vedkommendes tillatelse eller kjennskap.»¹⁷⁸

Slik vi ser det, bør både NAV og fylkeskommunen sørge for at det legges til rette for at brukeren er involvert, eller i det minste godt informert, når personopplysninger deles.¹⁷⁹ Dersom det foreligger er lovgrunnlag som gir adgang, men ikke plikt til å utlevere eller innhente personopplysninger, bør brukeren som hovedregel selv få avgjøre om NAV og fylkeskommunen skal benytte seg av

¹⁷³ https://snl.no/brukermedvirkning_i_sosiale_tjenester.

¹⁷⁴ Brukermedvirkning på individnivå, brukermedvirkning på tjenestenivå og brukermedvirkning på politisk nivå/systemnivå.

¹⁷⁵ Ot.prp.nr.47 (2005-2006) *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)* kapittel 12, merknader til § 15.

¹⁷⁶ Strategi for brukermedvirkning i NAV: [PowerPoint Presentation \(nav.no\)](https://nav.no/powerpoint/presentation).

¹⁷⁷ Prop. 57 L (2022–2023) *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)* kapittel 43.25.4.

¹⁷⁸ Prop. 132 L (2021–2022) *Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet* kapittel 16.4 side 84.

¹⁷⁹ Retten til informasjon følger også av GDPR artikkel 13 og 14 jf. artikkel 12.

adgangen. Hvis lovgrunnlaget pålegger en plikt til å dele personopplysninger, eksempelvis når utlevering eller innhenting av personopplysninger er nødvendig for å utføre en lovpålagt oppgave eller forpliktelse, bør brukeren få god informasjon om hva som deles og hvorfor. Gjennom en slik praksis vil brukermedvirkning bidra til brukerens kontroll over hvem som behandler personopplysningene, og behandlingen(e) vil foregå forutsigbart overfor brukeren.

Det er også grunn til å merke seg at dersom behandlingsgrunnlaget for delingen eller innhenting er personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e¹⁸⁰, har den registrerte «til enhver tid, av grunner knyttet til vedkommendes særlige situasjon», rett til å protestere mot behandlingen.

¹⁸⁰ «Behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt.» Retten til å protestere gjelder også der behandlingsgrunnlaget er artikkel 6 nr. 1 bokstav f, om berettiget interesse.

7. Rettslig grunnlag for deling i sektorlovgivningen

7.1. Krav til rettsgrunnlaget

Som gjennomgangen i kapittel 6 viser, må det foreligge et rettslig grunnlag for utleveringen fra avgiverorganet, samt for innhenting og den videre bruken hos mottakerorganet, dersom NAV og fylkeskommunen lovlig skal utveksle personopplysninger. For å oppfylle personvernforordningens krav til supplerende rettsgrunnlag, må grunnlaget for å dele personopplysningene være fastsatt i nasjonal lov eller forskrift.¹⁸¹ Ved uforenlig viderebehandling må det kunne leses ut av en lovbestemmelse at det er adgang til å dele personopplysningene, uavhengig av om opplysningene som ønskes delt er taushetsbelagte eller ikke.

Hvor konkret og detaljert lovbestemmelsen må være, vil blant annet bero på hvor inngripende delingen er overfor brukeren, og hvor forutsigbar anvendelsen av lovgrunnlaget er. Videre vil det være av betydning for kravet til presisjon om det er fastsatt øvrige rammer for delingen, eller rettsikkerhetsgarantier i annen lovgivning som avgiverorganet og mottakerorganet er underlagt.¹⁸²

Dersom opplysningene er taushetsbelagte, må det i tillegg foreligge et unntak fra taushetsplikt for at de skal kunne deles. Et slikt unntak fra taushetsplikten og et viderebehandlingsgrunnlag etter personvernforordningen kan fremgå av samme lovbestemmelse, men også finnes i separate rettsgrunnlag.¹⁸³

Hvordan brukeren stiller seg til den enkelte delingen, vil også være av betydning i en konkret forholdsmessighetsvurdering. Dette innebærer at det må gjøres vurderinger av lovgrunnlaget og nødvendigheten ved hver enkelt deling.

Selv om det må gjøres konkrete vurderinger ved hver deling, vil vi i dette kapittelet gjennomgå og vurdere hvilke bestemmelser i sektorlovgivningen som kan være egnet til å oppfylle de samlede kravene til rettslig grunnlag ved deling av personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen. I kapittel 8 ser vi på aktuelle bestemmelser i forvaltningsloven.

7.2. Bestemmelser om behandling av personopplysninger

NAV-loven § 4 a er en generell og overordnet bestemmelse om behandling av personopplysninger i Arbeids- og velferdsetaten (NAV). Bestemmelsen ble tilføyd i 2020, og tydeliggjør at NAV «kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen

¹⁸¹ Når behandlingsgrunnlaget er GDPR artikkel 6 nr. 1 bokstav c eller e, må det supplerende rettsgrunnlaget etter artikkel 6 nr. 3 fremgå av lov eller forskrift. Supplerende rettsgrunnlag og viderebehandlingsgrunnlag kan være gitt i en og samme bestemmelse. Ved deling av særlige kategorier personopplysninger, kreves det i tillegg et behandlingsgrunnlag etter GDPR artikkel 9.

¹⁸² Tolkningsuttalelse fra lovavdelingen om GDPR artikkel 6 og 9, ref. 22/3045 20.10.2022. Lenke: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tolkningsuttalelse-dsop-kontrollinformasjon/id2937056/>.

¹⁸³ Et eksempel på at de to regelsettene er ivaretatt i separate lovbestemmelser, er i A-krimssamarbeidet. Ved deling av opplysninger i A-krimssamarbeid er det lovfestet et viderebehandlingsgrunnlag i personopplysningsloven § 12a. Unntak for taushetsplikten fremgår imidlertid av a-kriminformasjonsforskriften hjemlet i forvaltningsloven § 13 g.

artikkel 9 og 10, når dette er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter de lovene som etaten administrerer.»

Tilsvarende ble det i 2021 tilføyd en generell bestemmelse om behandling av personopplysninger i opplæringsloven § 15-10 første ledd, som lød slik: «Kommunar, fylkeskommunar og lærebedrifter kan behandle personopplysningar, inkludert personopplysningar som nemnde i personvernforordninga artikkel 9 og 10, når det er nødvendig for å utføre oppgåver etter lova.» Bestemmelsen er videreført i ny opplæringslov § 25-1.

Det er åpenbart at NAV og fylkeskommunen må behandle personopplysninger for å være i stand til å ivareta de mange oppgavene de er pålagt gjennom lov. Som det kommer frem av bestemmelsene, skal behandlingen imidlertid begrenses til det som anses «nødvendig» for utføre den enkelte oppgave. Kravet til nødvendighet reflekterer flere av grunnprinsippene i personvernforordningen, som formålsbegrensning og dataminimering.¹⁸⁴

For de fleste oppgavene som NAV og fylkeskommunen har ansvaret for å gjennomføre etter sektorlovgivningen, er det ikke uttrykkelig regulert hvilke personopplysninger som er nødvendig å innhente, og hvordan disse skal behandles for å oppfylle det konkrete formålet med oppgaven. Forarbeidene til NAV-loven § 4 a gir heller ingen nærmere veiledning om hvordan kravet til «nødvendig» skal forstås.¹⁸⁵

I forarbeidene til den nå opphevede opplæringsloven § 15-10 første ledd, ble det drøftet om bestemmelsen skulle liste opp hvilke rettslige forpliktelser som skulle gjøre det nødvendig å behandle personopplysninger, men departementet konkluderte med at dette ikke ville være formålstjenlig.¹⁸⁶ Departementet presiserte at det vil være formålet med den enkelte lovfestede plikten eller oppgaven som setter de nærmere avgrensningene for hvilke personopplysninger som kan behandles, inkludert lagringstid og viderebehandling av opplysningene.¹⁸⁷ I forarbeidene til gjeldende opplæringslov, er det også presisert at bestemmelsen i seg selv ikke gir rettsgrunnlag for å behandle personopplysninger, men «må sjåast i samanheng med dei oppgåvene som er regulerte i eller med heimel i opplæringslova.»

På samme måte vil det som er, eller kan være «nødvendig» å behandle av personopplysninger etter NAV-loven § 4 a, måtte variere ut fra saksområde og hvilke(t) regelverk som gjelder i den konkrete saken NAV behandler.

Det følger av dette at hverken NAV-loven § 4 a eller opplæringsloven § 25-1 gir tilstrekkelig rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger.¹⁸⁸ Det rettslige grunnlaget for behandlingen må utledes av de enkelte lovpålagte oppgavene. Hvilke konkrete personopplysninger det er nødvendig

¹⁸⁴ Jf. GDPR artikkel 5 nr. 1 bokstav b og c.

¹⁸⁵ Prop. 135 L (2019-2020) *Endringer i arbeids- og velferdsforvaltningsloven, sosialtjenesteloven, lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (behandling av personopplysninger)* kapittel 13.5 Til ny § 4 a.

¹⁸⁶ Prop. 145 L (2020-2021) *Endringer i opplæringslova, friskulelova og barnehagelova (behandling av personopplysningar, fjernundervisning o.a.)* kapittel 2.4.2.3 (side 36).

¹⁸⁷ Prop. 145 L (2020-2021) *Endringer i opplæringslova, friskulelova og barnehagelova (behandling av personopplysningar, fjernundervisning o.a.)* kapittel 6.1 (side 109).

¹⁸⁸ NAV-lovens § 4 a tredje ledd og nåværende opplæringslov § 25-1 sjette ledd gir hjemmel for å fastsette nærmere regler for behandlingen av personopplysninger i forskrift. Slike forskriftsbestemmelser er ikke gitt når det gjelder utveksling av personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen.

å innhente, og hvordan disse må behandles for å løse oppgavene, vil det derfor være opp til NAV og fylkeskommunen å vurdere.

Dersom det vurderes som nødvendig å *dele* opplysninger som ledd i oppgaveutførelsen, må det også foreligge et viderebehandlingsgrunnlag.

7.3. Lovpålagte sektoroppgaver

7.3.1. Opplæringsloven

Som omtalt i kapittel 4 i rapporten, er det særlig fire områder der NAV og fylkeskommunen har naturlige samarbeidsflater når målgruppen er voksne arbeidsledige over 25 år. Det er også på disse fire områdene behovet for deling av personopplysninger gjerne oppstår:

1. Opplæring som arbeidsmarkedstiltak
2. Videregående opplæring for voksne
3. Realkompetansevurdering
4. Karriereveiledning

Opplæring som arbeidsmarkedstiltak ligger under ansvarsområdet til NAV, og reguleres av arbeidsmarkedsloven og tiltaksforskriften. De øvrige tre tjenestene reguleres av opplæringsloven med tilhørende forskrift.

Opplæringsloven § 4A-3 gir voksne rett til videregående opplæring og rett til å få vurdert sin realkompetanse. Det følger av lovens § 13-3 at det er fylkeskommunen som er pliktig til å oppfylle denne retten for alle som er bosatt i fylkeskommunen. Bestemmelsene gir fylkeskommunen et supplerende rettsgrunnlag for å samle inn og behandle personopplysninger som er nødvendige for å gjennomføre retten til videregående opplæring og realkompetansevurdering.¹⁸⁹

Lovbestemmelsene gir også fylkeskommunen et supplerende rettsgrunnlag for å motta personopplysninger fra NAV dersom opplysningene er nødvendige for fylkeskommunens oppgaveløsning etter bestemmelsen, og NAV har en lovfestet delingsadgang.

Opplæringsloven § 4A-3 sier imidlertid ikke noe om at fylkeskommunen kan eller skal utlevere opplysninger til NAV for å løse disse konkrete oppgavene. Det er heller ikke forutsatt av lovgiver gjennom forarbeidene eller i andre bestemmelser i opplæringsloven og tilhørende forskrift. Slik vi vurderer det, vil bestemmelsen derfor ikke utgjøre et klart nok rettslig grunnlag for at fylkeskommunen skal kunne utlevere personopplysninger til NAV for et nytt, uforenlig formål. Dette gjelder også ved lite inngripende deling.

Opplæringsloven § 13-3f viser til at det skal samarbeides med NAV om tilbudet om karriereveiledning, men bestemmelsen gir ingen nærmere føringer for hvordan dette skal gjennomføres, og om det kan utveksles opplysninger som en del av samarbeidet. Etter sin ordlyd pålegger bestemmelsen kun fylkeskommunen å ha «eit tilbud» om karriereveiledning.¹⁹⁰

I forarbeidene vises det til at fylkeskommunen står nærmest til å vurdere hvordan samarbeidet best kan organiseres, men at det i alle fall må inngås en «partnerskapsavtale om karriereveiledning som minimum inkluderer fylkeskommunen og NAV Fylke» og videre at fylkeskommunen må «ha en koordinerende funksjon som styrker samarbeid og samordning mellom veiledningsaktørene i

¹⁸⁹ Dette følger nå av opplæringsloven kapittel 18 og § 28-2.

¹⁹⁰ Videreført i ny opplæringslov § 28-9.

fylket og bidra til kompetanseutvikling for karriereveiledere i grunnskolen, videregående opplæring og NAV.»¹⁹¹

Ut fra dette synes samarbeidet som er forutsatt inngått med NAV å være på et overordnet nivå. Fylkeskommunen kan velge å organisere et samarbeid med NAV på individnivå i enkeltsaker, men er neppe forpliktet til det.¹⁹² Slik vi vurderer det, vil heller ikke denne bestemmelsen i seg selv være et tilstrekkelig rettslig grunnlag for utlevering av personopplysninger til NAV for et nytt og uforenlig formål.

Selv om opplæringsloven § 13-3f ikke gir noen individuell rett til karriereveiledning, er det nærliggende å tolke bestemmelsen slik at den gir fylkeskommunen et supplerende rettsgrunnlag for å behandle personopplysninger for det formål å gjennomføre individuell karriereveiledning. Bestemmelsen gir også fylkeskommunen supplerende rettsgrunnlag for å motta personopplysninger fra NAV, så fremt opplysningene er nødvendige for oppgaven med å gjennomføre individuell karriereveiledning, og NAV har en delingsadgang.

Kort oppsummert innebærer dette at dersom fylkeskommunen skal kunne dele personopplysninger innhentet for gjennomføring av videregående opplæring, realkompetansevurdering for voksne, eller individuell karriereveiledning med NAV, så må bestemmelsene i opplæringsloven suppleres av et annet lovgrunnlag som gir fylkeskommunen slik delingsadgang.

7.3.2. NAV-loven og arbeidsmarkedsloven

For Arbeids- og velferdsforvaltningen er det lovfestet enkelte bestemmelser som eksplisitt hjemler utlevering og innhenting av opplysninger. Ved opplæring som arbeidsmarkedstiltak er det NAV-loven § 7 og arbeidsmarkedsloven § 19 som er relevante. NAV-loven § 14 a er også relevant for vurderinger som skal gjøres under arbeidsmarkedsloven. Vi ser nærmere på disse tre bestemmelsene her.

Med hjemmel i NAV-loven § 7 annet ledd, jf. første ledd, kan det – ved formidling av arbeid eller ved gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak – gjøres unntak fra taushetsplikten for opplysninger om en person. Bestemmelsen gir NAV et unntak fra taushetsplikten, og utgjør samtidig et supplerende rettsgrunnlag (og viderebehandlingsgrunnlag) for utlevering av personopplysninger. Den gir ikke en plikt til å utlevere, men en adgang. Det er viktig å merke seg at det kun kan gjøres unntak fra taushetsplikten så langt dette er nødvendig som ledd i saksbehandlingen. Det er for eksempel ikke anledning til å sende hele behovsvurderingen eller arbeidsevnevurderingen til tiltaksarrangør, dersom dette ikke er nødvendig for tiltaksarrangørens utførelse av arbeidet.¹⁹³ Bestemmelsen gir heller ingen hjemmel for utlevering av taushetsbelagte opplysninger til andre formål enn til «formidling av arbeid eller ved gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak.»

Hensikten med bestemmelsen er å tydeliggjøre at taushetsplikten etter NAV-loven § 7 ikke innebærer innskrenkninger i etatens saksbehandling, når saker behandles etter

¹⁹¹ Prop. 96 L (2019–2020) *Endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon)* kapittel 2.5.

¹⁹² Det presiseres i Prop. 96 L (2019–2020) *Endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon)* kapittel 2.5 at bestemmelsen ikke gir noen individuell rett til karriereveiledning.

¹⁹³ Rundskriv til NAV-loven – Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen – Hovednr. 30, § 7 andre ledd – om unntak fra taushetsplikten ved formidling av arbeid eller ved gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak.

arbeidsmarkedsloven. Bestemmelsen er langt på vei unødvendig i lys av bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 om at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysningene brukes som ledd i saksbehandlingen.¹⁹⁴ Samtidig er bestemmelsen mer presis, og retter seg i større grad mot arbeid og arbeidsmarkedstiltak. Det kan i praksis tenkes å gi hjemmel for en noe mer inngripende deling enn det den generelle forvaltningslovsbestemmelsen gjør.¹⁹⁵ Vi viser ellers til omtalen av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 om litt.

Gjennom arbeidsmarkedsloven § 19 har NAV hjemmel til å «pålegge arbeidssøkere, arbeidstakere, arbeidsgivere, offentlige myndigheter, utdanningsinstitusjoner (...) å gi opplysninger som er nødvendige for at Arbeids- og velferdsetaten skal kunne utføre sine oppgaver etter denne loven.» Opplysningene skal gis uten hinder av taushetsplikt.

Bestemmelsen gir avgiverorganet unntak fra taushetsplikt, og tjener samtidig som supplerende rettslig grunnlag for at NAV kan innhente personopplysninger. Bestemmelsen utgjør også en utleveringshjemmel, i praksis en opplysningsplikt, for organet som får pålegget.¹⁹⁶ Vilkåret for at bestemmelsen kan anvendes er at opplysningene må være nødvendige for at NAV skal kunne utføre sine oppgaver etter arbeidsmarkedsloven. Dette betyr at et pålegg må bero på en vurdering av at NAV har behov for opplysningene for å utføre etatens oppgaver på en forsvarlig måte. Hvorvidt det foreligger et nødvendig behov for opplysningene, må vurderes før NAV kan be om at de utleveres. Merk at personvernregelverket også vil kreve at opplysningene skal være nødvendige for å oppnå et spesifikt formål utledet av arbeidsmarkedsloven, jf. prinsippet om formålsbegrensning og dataminimering.¹⁹⁷

Pålegget om utlevering må angi konkret de opplysningene som skal utleveres, hvilket formål de skal benyttes til, og hvorfor de er nødvendige.¹⁹⁸ På den ene siden er ordlyden i bestemmelsen vid¹⁹⁹ og gir adgang til å pålegge utlevering av opplysninger om alle forhold av betydning for retten til ytelser ved tiltak.²⁰⁰ Samtidig presiseres det i forarbeidene at unntaket fra taushetsplikt bør være så tydelig avgrenset som mulig, slik at det dekkes av unntaket i GDPR artikkel 14 nr. 5 bokstav c.²⁰¹

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Mot dette kan det innvendes at NAV fikk utvidet adgang til å benytte unntak fra taushetsplikten etter forvaltningsloven, herunder § 13b (1) nr. 2, i 2021, se Prop. 166 L (2020–2021) *Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling)* særlig kapittel 6.2.3 jf. 6.3.3. Lovgiver har dermed hatt NAV sine oppgaver mer spesifikt i tankene når utvidelsen ble gitt, og adgangen er dermed tiltenkt disse oppgavene. Imidlertid fremgår lovgivers sondering rundt NAV sin delingsadgang etter forvaltningsloven i forarbeidene, og er dermed mindre tilgjengelig for bruker. En konkret lovbestemmelse i NAV-lovens § 7 er mer forutsigbar for brukeren enn en mer generell forvaltningslovbestemmelse.

¹⁹⁶ Jf. Karnov 01.06.2023.

¹⁹⁷ SIA 'SS' C-175/20, ECLI:EU:C:2022:124. EU-domstolen avsa i februar 2022 en dom der de la til grunn at når en utleveringsplikt følger av et pålegg, må denne anmodningen presisere det spesifikke formålet med innhentingen, slik at det er mulig for det utleverende organ å etterprøve lovligheten med utleveringen.

¹⁹⁸ Se personvernforordningens foralepunkt 31. «Offentlige myndigheters anmodninger om utlevering av informasjon bør alltid være skriftlige, begrunnede og leilighetsvise (...).»

¹⁹⁹ Det er presisert i Ot.prp. nr. 62 (2003–2004) *Om lov om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven)* kapittel 16.1 (side 59) at opplysninger kan innsamles for NAVs statistikkformål. Uttrykket «arbeidssøkere» omfatter både nåværende og tidligere arbeidssøkere, og gjelder derfor også misbrukssaker.

²⁰⁰ Jf. Karnov 01.06.2023.

²⁰¹ Ot.prp. nr.62 (2003–2004) *Om lov om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven)* kapittel 16, side 58 og 59. Forarbeidene viser til den gamle personopplysningsloven § 20 som i dag tilsvarer GDPR artikkel 14 nr. 5 bokstav c.

GDPR artikkel 14 nr. 5 bokstav c gjør unntak for informasjonsplikten til den behandlingsansvarlige der «innsamling eller utlevering er uttrykkelig fastsatt i unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som den behandlingsansvarlige er underlagt (...)» Dette betyr at formålet med innhenting tydelig bør kunne forankres i oppgaver NAV har etter arbeidsmarkedsloven, noe som er enklere jo nærmere kjernen av oppgaven man er.

Alle brukere som er i tiltak, har et såkalt 14 a-vedtak.²⁰² Vedtaket sier noe om hvilket behov og hvilken rett en bruker har til oppfølging, også i forbindelse med gjennomføringen av tiltak. Behovs- og arbeidsevnevurderingen etter § 14 a i NAV-loven vil dermed være sentral ved mange av vurderingene som skal foretas etter tiltaksforskriften, blant annet ved vurderingen av om et tiltak er «nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren skal skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid», jf. tiltaksforskriften § 1-3.²⁰³ Det vil derfor være naturlig å se hen til brukerens allerede kartlagte bistandsbehov, når det vurderes om det er nødvendig å innhente opplysninger etter arbeidsmarkedsloven § 19.

Forholdet mellom arbeidsmarkedsloven § 19 og NAV-loven § 14 a, reiser spørsmålet om førstnevnte gir hjemmel for å innhente opplysninger fra andre offentlige organer for å gjennomføre kartleggingen og treffe vedtak etter § 14 a. Ordlyden i arbeidsmarkedsloven § 19 er tydelig på at den kun gjelder for oppgaver etter arbeidsmarkedsloven. Ettersom enhver behandling av personopplysninger i all hovedsak er et inngrep i retten til privatliv, vil legalitetsprinsippet avskjære muligheten til å tolke arbeidsmarkedslovens § 19 utvidende. Dette vil også gjelde for mindre inngripende innhenting, som for eksempel innhenting av kompetansebevis fra videregående.

Det er noe fornuftsstridig ved at behovs- og arbeidsevnevurderingene ikke kan sikres forsvarlig opplyst gjennom en innhentingshjemmel i NAV-loven, når det er disse som danner grunnlaget for vurderingen av om tiltak etter tiltaksforskriften er nødvendig og hensiktsmessig. Kvaliteten på vurderingen etter tiltaksforskriften § 1-3 er helt avhengig av kvaliteten på vurderingen etter NAV-loven § 14 a.

Historisk lå det en bestemmelse i arbeidsmarkedsloven om behovs- og arbeidsevnevurdering. Ved innføringen av NAV-loven ble denne bestemmelsen imidlertid flyttet dit, til § 14 a. Innhentingshjemmelen i arbeidsmarkedslovens § 19 omfattet altså behovs- og arbeidsevnevurderingen frem til NAV-loven ble innført. Det er ingenting som tyder på at lovgiver ønsket en realitetsendring. At behovs- og arbeidsevnevurderingen mistet sin innhentingshjemmel, fremstår derfor som en utilsiktet feil.

I forarbeidene til NAV-loven § 4 a fremgår følgende om § 14 a:

«Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a synes forutsetningsvis å gi arbeids- og velferdsforvaltningen behandlingsgrunnlag for å innhente og behandle en rekke opplysninger knyttet til brukers situasjon. Bestemmelsen gir ingen spesifikk anvisning med hensyn til hvilke personopplysninger arbeids- og velferdsforvaltningen har rett til å innhente og til hvilket formål personopplysningene kan brukes.»²⁰⁴

²⁰² Rett til å få vurdert sitt bistandsbehov, eventuelt også rett til en arbeidsevnevurdering etter NAV-loven § 14 a.

²⁰³ Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften). Hjemlet i arbeidsmarkedsloven §§ 12 og 13.

²⁰⁴ Prop. 135 L (2019-2020) *Endringer i arbeids- og velferdsforvaltningsloven, sosialtjenesteloven, lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (behandling av personopplysninger)* kapittel 6.1.2.4.

Det fremgår imidlertid ikke at NAV-loven § 14 a gir et rettsgrunnlag for å kunne kreve å få utlevert opplysninger fra andre enn brukeren selv. Det kan heller ikke leses ut av bestemmelsen. Bestemmelsen opphever heller ikke taushetsplikten til utleverende organ. Slik vi vurderer det, vil bestemmelsen derfor kun gi supplerende rettsgrunnlag for at NAV kan innhente nødvendige opplysninger fra brukeren selv, for å kartlegge og vurdere brukerens bistandsbehov. Dersom fylkeskommunen på sin side har rettslig grunnlag for å utlevere opplysninger til NAV, vil likevel NAV ha anledning til å *motta* disse – så lenge opplysningene er nødvendige for å gjennomføre 14 a-vurderingen.

7.4. Samarbeidsbestemmelser

I 2021 gikk Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet sammen om en lovproposisjon for å øke samarbeidet og koordineringen mellom velferdstjenestene, og særlig de tjenestene som er rettet inn mot barn og unge. Departementene viste til at de fleste tjenestene allerede hadde lovpålagte plikter etter egen sektorlov til å samarbeide med andre velferdstjenester, men at det var et behov for å presisere og harmonisere disse pliktene.²⁰⁵

For Arbeids- og velferdsetaten sin del ble det i lovproposisjonen vist til at NAV-lovens formål er «å legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov og basert på en helhetlig og samordnet anvendelse av de tjenestene som inngår i arbeids- og velferdsforvaltningen.»²⁰⁶ Samtidig kom det frem at NAV-loven ikke inneholdt noen konkrete regler om samarbeid med andre velferdstjenester, med unntak av plikten til å samarbeide om individuell plan.

Når det gjaldt utdanningssektoren og opplæring organisert spesielt for voksne, viste departementene til at det ikke forelå noen uttrykkelige bestemmelser om samarbeid med andre velferdstjenester, men at samarbeid «er nødvendig for å oppnå formålene med opplæringen og for å gi et godt og sammenhengende tilbud.»²⁰⁷ Departementene bemerket derfor at samarbeidsplikten langt på vei fulgte indirekte av regelverket. Det ble også vist til at opplæring kunne være ett av flere viktige tiltak for å kvalifisere voksne til arbeid eller videre utdanning.²⁰⁸

Målet med lovarbeidet var å harmonisere og styrke sektorlovenes regler om plikt til samarbeid mellom velferdstjenestene.²⁰⁹ Både NAV-loven og opplæringsloven fikk derfor nye bestemmelser som pålegger tjenestene å samarbeide og samordne sine tjenester med andre offentlige organer og tjenesteytere, både i enkeltsaker og på systemnivå.²¹⁰

Det følger av de tilnærmet likelydende bestemmelsene at plikten til samarbeid inntreffer i enkeltsaker når det er «nødvendig» for å gi brukeren eller deltakeren «et helhetlig og samordnet

²⁰⁵ Prop. 100 L (2020-2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)* kapittel 10.2.2.

²⁰⁶ Ibid. kapittel 5.2.4.

²⁰⁷ Ibid. kapittel 10.2.2.

²⁰⁸ Ibid. kapittel 10.2.2.

²⁰⁹ Ibid. kapittel 5.5.4. Se ellers vedlegg 1 for en nærmere gjennomgang av proposisjonens vurderinger og drøftinger.

²¹⁰ Samarbeidsplikten fremgår i dag av NAV-loven § 15 a og opplæringsloven § 24-1.

tjenestetilbud.»²¹¹ Det er dermed den enkelte tjenestemottakerens behov for et helhetlig og samordnet tilbud som utløser plikten. NAV og fylkeskommunen er forpliktet til å gjøre en konkret faglig vurdering av hva de har plikt til å samarbeide om, hvilke andre tjenesteytere de skal samarbeide med når det gjelder de enkelte oppgavene, samt vurdere samarbeidets nærmere omfang og varighet. Tjenesteyterne må også vurdere hvilke samarbeidsaktiviteter de må gjennomføre for å oppfylle plikten til samarbeid.²¹²

En forutsetning for godt samarbeid i enkeltsaker er at samarbeidet fungerer på systemnivå. De harmoniserte samarbeidsbestemmelsene pålegger derfor også tjenestene å samarbeide med andre tjenesteytere utover enkeltsaker, slik at både den enkelte tjenesten og de andre tjenesteyterne skal kunne ivareta sine oppgaver etter lov og forskrift. I forarbeidene er det presisert at velferdstjenestene må sørge for å ha tilstrekkelig kunnskap om andre sektors ansvar og oppgaver, slik at det kan identifiseres om brukeren har behov for hjelp fra andre tjenester og om det er mulig å etablere et helhetlig tjenestetilbud.²¹³

Det er også fremhevet i forarbeidene at det ikke er «tilstrekkelig at de enkelte velferdstjenestene gir (...) de tjenestene de er pålagt etter den enkelte sektorlov.»²¹⁴ Samarbeidsplikten er en oppgave som kommer «i tillegg til det å gi tjenester og annen oppfølging etter NAV-loven», og «i tillegg til det å gi opplæring og andre tjenester etter opplæringsloven.»²¹⁵ Samarbeidet forutsettes videre å være en «integreert del» av tjenesteytingen.²¹⁶

Det følger av både NAV-loven § 15 a og opplæringsloven § 4A-14 at tjenestene kan behandle personopplysninger, inkludert personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når det er nødvendig for å oppfylle samarbeidsplikten. Bestemmelsene regulerer imidlertid ikke eksplisitt utveksling av personopplysninger mellom de ulike velferdstjenestene i forbindelse med samarbeidet. Det er heller ikke gjort unntak for den generelle taushetsplikten. Likevel forutsetter forarbeidene at plikten til å samarbeide innebærer at tjenestene må «utveksle vurderinger om behov og tjenestetilbud», og at velferdstjenestene må «ha etablert gode samhandlingsstrukturer og rutiner for informasjonsutveksling.»²¹⁷

Etter vår vurdering er det noe uklart om, og i så fall hvilken betydning samarbeidsbestemmelsene er ment å ha for adgangen til å utveksle personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen. Når en sektoroppgave må samordnes med andre organer sine lovpålagte tjenester, vil det kunne bli nødvendig å samle inn flere personopplysninger enn tidligere. Det kan derfor innvendes at bestemmelsenes formål om å gi samordnede og helhetlige tjenester, gir et lovpålagt behov for å utveksle mer opplysninger. Samarbeidsplikten kan derfor tolkes som en plikt til å samarbeide om informasjonsutveksling på tvers i forvaltningen.

Etter vårt skjønn er bestemmelsene imidlertid for upresist utformet til å utgjøre et tilstrekkelig viderebehandlingsgrunnlag for deling av personopplysninger til nye, uforenlige formål. Dersom

²¹¹ NAV-loven § 15 a og opplæringsloven §§ 4A-14 og 15-8.

²¹² Prop. 100 L (2020-2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)* kapittel 11.4 og 11.10.

²¹³ Ibid. kapittel 5.5.6.

²¹⁴ Ibid. kapittel 5.5.4.

²¹⁵ Ibid. kapittel 11.4 og 11.10.

²¹⁶ Ibid. kapittel 5.5.4.

²¹⁷ Ibid. kapittel 4.4.2.

lovgivers intensjon har vært å etablere et særskilt rettsgrunnlag, slik et viderebehandlingsgrunnlag må være, burde dette kommet klarere frem av bestemmelsens ordlyd.

Lovgiver har heller ikke åpnet for at taushetsbelagte opplysninger skal kunne deles uten et eget rettslig grunnlag som gjør unntak for taushetsplikten. Også ved eventuell forenlig viderebehandling vil samarbeidsbestemmelsene dermed ha begrenset betydning som rettsgrunnlag for deling av personopplysninger. Det vil også være utfordrende å forhindre formålsutglidning ved utvekslingen, i og med at mottakers formål med den videre bruken av personopplysningene vil kunne variere fra sak til sak.

Vår vurdering er at bestemmelsene som pålegger NAV og fylkeskommunene en plikt til å samarbeide i enkeltsaker og på systemnivå, utgjør en del av det supplerende rettslige grunnlaget som kreves for å behandle personopplysninger når de utfører sine oppgaver i samarbeidet. Samarbeidsplikten vil også være relevant ved vurderingen av om det er nødvendig å dele personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen.

Der det er aktuelt å dele personopplysninger som del av et slikt samarbeid, må dette imidlertid være støttet av en lovbestemmelse som etter sin ordlyd tillater slik deling.²¹⁸ Hvis opplysningene er taushetsbelagte, må det dessuten foreligge et unntak fra taushetsplikten. Her er det verdt å merke seg at kravet om et særskilt rettsgrunnlag for viderebehandling av personopplysninger og kravet om unntak fra taushetsplikten, kan være oppfylt i en og samme lovbestemmelse.

²¹⁸ Her forutsetter vi at en slik utveksling ikke vil være en forenlig viderebehandling sett opp mot formålet opplysningene ble samlet inn for. Se vår nærmere vurdering av dette i kapittel 6.4.4.

8. Rettslig grunnlag for deling i forvaltningsloven

Som gjennomgangen i kapittel 7 viser, kan sektorlovgivningen ved NAV-loven § 7 og arbeidsmarkedsloven § 19 være aktuelle rettsgrunnlag for viderebehandling ved deling av personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen. De gir også avgiverorganet unntak for taushetsplikten. Bestemmelsene dekker imidlertid ikke alle delingsbehov som kan oppstå, eksempelvis dersom det er ønskelig å samarbeide i en avklarings- og veiledningsfase.

Bestemmelsene dekker heller ikke de tilfellene der det er fylkeskommunen som har et behov for å få utlevert opplysninger fra NAV, eller fylkeskommunen ønsker å utlevere opplysninger til NAV for å oppfylle sin del av samarbeidsplikten. Som vi nettopp har redegjort for, mener vi at samarbeidsbestemmelsene ikke er presise nok som viderebehandlingsgrunnlag for utlevering av personopplysninger til uforenlige formål. De gir heller ikke unntak for taushetsplikten.

Forvaltningslovens kapittel 13 har flere bestemmelser som åpner for at taushetsbelagte personopplysninger kan deles mellom forvaltningsorganer. For de samarbeidsflatene vi ser på i denne rapporten, er det særlig forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 og nr. 5 som er aktuelle som rettslige grunnlag for deling av taushetsbelagte personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen.

I dette kapittelet går vi gjennom vilkårene for at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 og nr. 5 skal komme til anvendelse som forvaltningsrettslige unntak for taushetsplikten. Deretter gjør vi en vurdering av om disse unntakene fra taushetsplikt også vil kunne gi et særskilt viderebehandlingsgrunnlag for deling etter personvernforordningen.

Det er viktig å presisere at forvaltningslovens delingsbestemmelser ikke gir mottakerorganet noe utvidet grunnlag til å behandle personopplysninger for andre formål enn det ville hatt dersom det hadde samlet inn opplysningene selv. Mottakerorganet må fortsatt kunne påvise et behandlingsgrunnlag for å bruke personopplysningene som er delt.

8.1. Adgang til å dele opplysninger for realisering av formålet de er innhentet for

Etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 er taushetsplikten ikke til hinder for at opplysningene brukes «for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for», blant annet «i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll».

Ordlyden setter ingen begrensninger for hvem opplysningene kan gjøres kjent for. Det har heller ikke vært lovgivers intensjon.²¹⁹ Bestemmelsen åpner følgelig for at det deles taushetsbelagte opplysninger fra et forvaltningsorgan til et annet, samt fra et forvaltningsorgan til en tjenesteperson i et annet organ, og eventuelt til andre.

Vilkåret om formålsrealisering begrenser likevel rekkevidden av delingsadgangen. Formålet med å dele de taushetsbelagte opplysningene må være det samme som formålet opplysningene ble

²¹⁹ Ot.prp. nr. 3 (1976–1977) *Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.)* kapittel 3.3.6 side 33, og JDLOV-1995-2368.

innhentet for. Utgangspunktet for denne vurderingen er i hvilken sammenheng opplysningene er gitt av de berørte eller innhentet av myndighetene, og hva de berørte med rimelighet kan regne med at opplysningene blir brukt til.²²⁰ I forarbeidene er dette konkretisert som at opplysninger bare kan utleveres til andre når det er «nødvendig av hensyn til behandlingen av den enkelte sak.»²²¹

Forvaltningsloven definerer ikke begrepet «sak». Lovens forarbeider gir heller ingen nærmere veiledning for hvordan denne avgrensningen skal forstås. Sivilombudet har imidlertid tolket begrepet i tilknytning til spørsmål om taushetsplikt og partsinnsyn etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 1, og det er nærliggende å legge samme forståelse til grunn ved vurderingen etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2. Sivilombudets uttalelser viser at det som et minimum må kunne konstateres en viss formell ramme for at det skal være tale om en «sak». Uformell kontakt om et forhold vil ikke være tilstrekkelig.²²² Samtidig omfatter begrepet mer enn bare saker som munner ut i enkeltvedtak.²²³ Trolig må det være gjennomført en utredning av et visst omfang, med sikte på at det skal tas en beslutning eller gjennomføres et tiltak, dersom det skal kvalifisere som en forvaltningssak.²²⁴ I dette ligger det at utredningen ikke nødvendigvis må ende opp i en avgjørelse eller et tiltak, men det må være et mulig utfall.²²⁵

Som oftest vil innhentingsformålet knytte seg til en bestemt lovpålagt oppgave, hvilket bidrar til å ramme inn hva som utgjør en sak.²²⁶ I utgangspunktet vil det også bare være det forvaltningsorganet som har ansvaret for å gjennomføre den lovpålagte oppgaven, som har behov for å samle inn og bruke de taushetsbelagte opplysningene. I enkelte tilfeller vil det imidlertid være nødvendig å involvere andre organer eller aktører, for å kunne ta en avgjørelse eller gjennomføre en konkret oppgave. Eksempelvis vil NAV kunne ha i oppgave å skaffe en arbeidssøker praksisplass i forbindelse med arbeidsutprøving. I den forbindelse kan NAV se at det er nødvendig å dele enkelte taushetsbelagte opplysninger om arbeidssøkeren med det aktuelle praksisstedet, for at praksisstedet skal bli i stand til å organisere og gjennomføre utplasseringen.²²⁷ Delingen av opplysningene vil i et slikt tilfelle skje som ledd i gjennomføringen av en konkret sak, og være tillatt etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2.

²²⁰ Ejfestad og Selman (2021): *Taushetsplikt i forvaltningen* (side 259), med videre henvisning til Frihagen (1979) *Taushetsplikt etter forvaltningsloven* (side 123). Dette er vurderingsmomenter som også inngår i en forenlighetsvurdering etter GDPR artikkel 6 nr. 4.

²²¹ Ot.prp.nr.3 (1976–1977) *Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.)* kapittel 3.3.6 side 33. Vurderingen minner om forenlighetsvurderingen etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 4, der formålet med viderebehandlingen må ha nær sammenheng og tilknytning til innsamlingsformålet. Disse vurderingene er imidlertid ikke fullt ut overlappende.

²²² SOMB-2002-4 Sivilombudsmannens årsmelding. Referat av saker (2002 side 82).

²²³ SOMB-2002-20 Sivilombudsmannens årsmelding. Referat av saker (2002 side 135).

²²⁴ Ejfestad og Selman (2021) side 245, med videre henvisning til Frihagen (1979): *Taushetsplikt etter forvaltningsloven* (side 118).

²²⁵ Ejfestad og Selman (2021) side 246.

²²⁶ Kravet om formålsbegrensning etter personvernforordningen innebærer også at den enkelte virksomhet må ha fastsatt spesifikke og berettigede formål med innsamlingen av personopplysninger for gjennomføringen av konkrete lovpålagte oppgaver.

²²⁷ NAV-loven § 7 annet ledd gjør også unntak for taushetsplikten ved slik formidling til arbeid. I forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp.nr.47 (2005–2006) *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)*) er den omtalt som «langt på vei unødvendig i lys av bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 om at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysningene brukes som ledd i saksbehandlingen.»

En uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling fra 2002 gir også et eksempel på adgangen til å dele taushetsbelagte opplysninger for å utføre en oppgave som forutsetter medvirkning fra et annet organ.²²⁸ Spørsmålet til lovavdelingen var om en videregående skole kunne utlevere taushetsbelagt informasjon om elevers rusproblemer til praksissteder (helseinstitusjoner) i forbindelse med at elevene skulle gjennomføre praksisopplæring. Lovavdelingen konkluderte med at forvaltningslovens § 13 b første ledd nr. 2 ga videregående skoler hjemmel til å opplyse praksisstedene om dette. Lovavdelingen viste til at skolenes oppgave var å sørge for at slik utplassering kunne skje, og at dette forutsatte «et samarbeid og tillitsforhold mellom skolene og de aktuelle institusjonene». Praksisstedets medvirkning var dermed nødvendig for at skolen skulle være i stand til å gjennomføre utplasseringen og dermed også opplæringen. For praksisstedene var det nødvendig å være kjent med rusproblematikken, slik at de kunne ivareta sin lovpålagte plikt til å ivareta pasientsikkerheten, og samtidig medvirke til at utplasseringen kunne skje.

Eksempelet viser at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 åpner for utveksling av taushetsbelagte opplysninger mellom ulike forvaltningsorganer når organene samarbeider om løsningen av den konkrete saken som opplysningene er innhentet for. Bestemmelsen vil tilsvarende hjemle utveksling av taushetsbelagte opplysninger i tverretatlige samarbeids- eller arbeidsgrupper som behandler konkrete enkeltsaker. Et forvaltningsorgan kan også dele opplysninger med en tjenesteperson fra et annet organ, dersom vedkommende «trekkes inn i saksbehandlingen som ledd i en arbeidsgruppe eller integreres i et faglig team til løsning av en konkret oppgave»²²⁹, som sakkyndig eller rådgiver.²³⁰ Eksempelvis kan representanter fra både NAV og fylkeskommunen være involvert i utvelgelsen av deltakere til et opplæringstiltak, selv om det er NAV som fatter vedtak etter tiltaksforskriften og fylkeskommunen som står for opplæringen i tiltaket.

Bestemmelsen gir imidlertid ingen ubegrenset adgang til å dele informasjon i slike samarbeids- og arbeidsgrupper. For at deling skal være tillatt, vil det fortsatt måtte foretas en konkret vurdering av om deling er nødvendig for å løse saken som opplysningene er innhentet for.²³¹ Forvaltningsorganet som vurderer å utlevere opplysningene, må derfor se på rollen og bidraget det mottakende organet har i samarbeidet. Delingen av opplysningene må være nødvendig for at mottakerorganet skal kunne realisere sitt bidrag til løsningen av saken. Rent praktisk vil det stort sett alltid være nødvendig å dele opplysninger som identifiserer saken, og som klargjør hvilke opplysninger det er nødvendig å motta tilbake.²³²

²²⁸ JDLOV-2000-11729.

²²⁹ JDLOV-1995-78 (med referanse til Frihagen (1986) *Forvaltningsloven. Kommentartutgave*, 2. utgave bind I side 301).

²³⁰ Ejfestad og Selman (2021): *Taushetsplikt i forvaltningen*, side 252. I slike tilfeller der en tjenestemann er «utlånt» til et annet organ, vil opplysningene som er delt med vedkommende, være knyttet til den konkrete saken. Opplysningene kan derfor i utgangspunktet ikke deles og brukes videre av forvaltningsorganet der vedkommende normalt sett arbeider.

²³¹ JDLOV-1995-78.

²³² Ibid.

8.2. Utveksling av personopplysninger mellom forvaltningsorganer

Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 gir tre alternativer for deling av taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer. Etter bestemmelsen kan et forvaltningsorgan gi andre forvaltningsorganer opplysninger om:

- en persons forbindelse med organet
- avgjørelser som er truffet
- og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag.

Ansvar for å ivareta taushetsplikten er etter lovens § 13 lagt til den enkelte tjenesteperson.²³³ Begrensningene i taushetsplikten som kommer frem av lovens § 13 b første ledd nr. 5 gjelder imidlertid for forvaltningsorganet som sådan. Dette innebærer at det må være fastsatt internt i forvaltningsorganet hvem som kan beslutte om det skal deles opplysninger etter denne bestemmelsen. Eksempelvis kan det reguleres nærmere i retningslinjer eller i et delegasjonsreglement.

8.2.1. Bestemmelsens første og andre alternativ

Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 gir kun adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger med andre forvaltningsorganer. Mottakerorganet vil dermed også ha taushetsplikt for opplysningene som mottas.²³⁴ Da det i forarbeidene ble drøftet om det skulle være en generell adgang til å dele opplysninger om «en persons forbindelse med organet» og om «avgjørelser som er truffet», ble denne gjensidige taushetsplikten mellom avgiverorganet og mottaker fremhevet. Departementet viste til at en persons klientforhold til et forvaltningsorgan kan være av følsom og dermed personlig karakter, men påpekte at beskyttelsesbehovet likevel ikke er «særlig stort i forhold til andre offentlige organer som selv har taushetsplikt.»²³⁵

Departementet fremhevet også hensynet til det offentlige oppgaveløsning og pekte på at «tungtveiende praktiske hensyn» tilsier at «opplysninger som ikke i seg selv er personlige, kan gis til offentlige organer selv om klientforholdet dermed blir røpet.»²³⁶ På tilsvarende grunnlag viste departementet til at det også måtte være adgang til å gi et annet forvaltningsorgan opplysninger om avgjørelser som er truffet.

Opplysninger «om en persons forbindelse med organet» gjelder bare opplysninger som kan relateres til en faktisk kontakt med organet.²³⁷ Eksempelvis kan det med hjemmel i bestemmelsen gis opplysninger om at en person har søkt om en ytelse, samt hvilken ytelse det er søkt om.²³⁸ Lovavdelingen har imidlertid lagt til grunn at dersom avgiverorganet «bare fører et register hvor en

²³³ Se gjennomgangen i kapittel 6.3.

²³⁴ Dette følger av utgangspunktet om forvaltningsorganers taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13.

²³⁵ Ot.prp.nr. 3 (1976–1977) *Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.)* kapittel 3.3.6 side 33. Taushetsplikten bidrar også til å ivareta personvernforordningens prinsipp om konfidensialitet.

²³⁶ Ibid. kapittel 3.3.6 side 33.

²³⁷ JDLOV-2000/10411 (lenke: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-13-og-13-b---meldinger-fra-utenriktjen/id456230/>).

²³⁸ Prop. 166 L (2020–2021) *Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling)* kapittel 6.2.3.

person er registrert», så er ikke dette en forbindelse med organet som er tilstrekkelig til at det omfattes av bestemmelsen.²³⁹

Opplysninger «om avgjørelser som er truffet», er begrenset til opplysninger om hva avgjørelsen gjelder.²⁴⁰ Begrepet avgjørelse sikter ikke bare til enkeltvedtak, men også til andre beslutninger som er tatt.²⁴¹ Den nærmere begrunnelsen for avgjørelsen, eksempelvis den konkrete vilkårsvurderingen, kan likevel ikke deles etter denne bestemmelsen. Dokumentasjon som ligger til grunn for avgjørelsen faller også utenfor delingsadgangen, samt øvrig korrespondanse mellom parten og forvaltningsorganet.

Fram til en lovendring i 2021, bestemte NAV-loven § 7 at de to første alternativene i bestemmelsen ikke skulle gjelde for arbeids- og velferdsforvaltningen. Bestemmelsen ble endret i forbindelse med Justis- og beredskapsdepartementets lovarbeid for å utvide forvaltningens adgang til informasjonsdeling. Departementet mente at en utvidet adgang for NAV til å dele opplysninger med andre forvaltningsorganer om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet, ville «kunne tilrettelegge for bedre samordning mellom offentlige tjenester.»²⁴² Bedre samordning ville etter departementets vurdering føre til «at andre myndigheter mottar nødvendig informasjon for å kunne utføre oppgavene sine på en god og effektiv måte»²⁴³, og slik sørge for at brukerne «i større grad mottar tjenester og hjelp de har rett til fra andre offentlige tjenester, for eksempel innen helse og opplæring.» Videre viste departementet til at en tilrettelegging for tjenester og hjelp også fra andre offentlige tjenester, ville kunne oppleves som en forenkling for brukerne. NAV-loven § 7 ble derfor endret, slik at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 nå gjelder fullt ut også for NAV.²⁴⁴

De to første alternativene for utlevering etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5, oppstiller ingen krav om at utlevering må være nødvendig for å fremme avgiverorganets oppgaver, slik det tredje alternativet i bestemmelsen gjør. I juridisk litteratur trekkes tvert imot hensynet til mottakerorganet fram, og bruken av disse alternativene eksemplifiseres med at «det kan være hensiktsmessig for andre forvaltningsorganer i deres saksbehandling å få vite om avgjørelser som andre organer fattet som har betydning for parten i deres sak», eksempelvis for å kunne samordne ytelser fra ulike instanser.²⁴⁵

Enhver generell nytte for mottakerorganet vil imidlertid ikke være tilstrekkelig for å dele opplysningene. For at en slik utlevering av opplysninger skal oppfylle nødvendighetskravet som følger av personvernforordningen, må det kunne påvises at mottakerorganet har et konkret behov

²³⁹ JDLOV-2000/10411 (lenke: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-13-og-13-b---meldinger-fra-utenrikstjen/id456230/>).

²⁴⁰ Prop. 166 L (2020–2021) *Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling)* kapittel 6.2.3.

²⁴¹ Ibid. kapittel 6.2.3.

²⁴² Ibid. kapittel 6.2.3 jf. 6.3.3.

²⁴³ Ibid. kapittel 6.2.3 jf. 6.3.3.

²⁴⁴ Det ble samtidig gjort endringer i flere sektorlover og i forvaltningsloven § 13 g. Bakgrunnen for endringene var Justisdepartementets vurdering av at det gjeldende regelverket ikke dekket behovet for deling av taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer.

²⁴⁵ Ejestad og Selman (2021): *Taushetsplikt i forvaltningen* (side 293).

for opplysningene for å kunne utføre sine oppgaver.²⁴⁶ I praksis vil nok dette ofte innebære at avgiverorganet må ha mottatt en konkret oppfordring om å oversende opplysningene, for eksempel som følge av en anmodning fra tjenestemottakeren selv, eller ved at mottakerorganet tar kontakt for å få utlevert opplysninger som er nødvendig for deres oppgaveutførelse. Mottakerorganet må i sin henvendelse redegjøre konkret for nødvendigheten av å få utlevert opplysningene, og oppgi både det rettslige grunnlaget og formålet med viderebehandlingen. NAV har i sitt interne rundskriv lagt til grunn at det må foreligge en slik konkret anmodning fra mottakerorganet, for at NAV skal kunne utlevere opplysninger etter bestemmelsens første og annet alternativ.²⁴⁷

8.2.2. Bestemmelsens tredje alternativ

Det tredje alternativet i bestemmelsen gir et forvaltningsorgan adgang til å gi andre forvaltningsorganer opplysninger «som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag.»

Bestemmelsen overlapper i stor grad med delingsadgangen etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2, men er knyttet opp mot avgiverorganets generelle oppgaver og begrenses dermed ikke kun til en konkret sak. I forarbeidene er det pekt på at en tjenestemottaker eksempelvis kan ha behov for en mer generell oppfølgingsinnsats – som går utover det vedkommende får i en enkeltsak.²⁴⁸

Ved vurderingen av hva som utgjør organets «oppgaver», må det – som ordlyden viser til – ses hen til hvordan disse oppgavene er beskrevet i loven, instruksene eller oppnevningsgrunnlaget. Oppgavene må altså ligge innenfor organets formelle ansvarsområde.²⁴⁹ Et naturlig utgangspunkt vil være formålsbestemmelsen i loven som regulerer den aktuelle forvaltningsgrenen.²⁵⁰ Formålet må leses i sammenheng med de konkrete lovpålagte oppgavene, samt andre eventuelle styringsdokumenter. Dersom forvaltningsorganet er tillagt vide oppgaver og formål, vil det i utgangspunktet også være en vid adgang til å dele opplysninger for å fremme organets generelle oppgaver.²⁵¹

Dette utgangspunktet nyanseres noe gjennom kravet om at delingen må være *nødvendig* for å *fremme* disse oppgavene. I litteraturen er dette forstått dit hen at delingen må bidra til en positiv nettogevinst for avgiverorganets mulighet til å løse oppgavene.²⁵² For å finne nettogevinsten, må det foretas en forholdsmessighetsvurdering, der fordelene og ulempene ved delingen vurderes mot hverandre. Dersom delingen vurderes å slå negativt ut for avgiverorganet, vil den trolig bidra til å vanskeliggjøre gjennomføringen av oppgavene, mer enn å fremme dem.

²⁴⁶ Kravet til nødvendighet følger bl.a. av vilkårene i behandlingsgrunnlaget (GDPR artikkel 6) og prinsippet om dataminimering (GDPR artikkel 5 nr. 1 c). Avgiverorganet er ansvarlig for å sikre at utleveringen skjer i samsvar med forordningens krav, jf. artikkel 5 nr. 2. Det følger også av personvernforordningen at all behandling av personopplysninger må være nødvendig for å oppnå et konkret angitt formål.

²⁴⁷ Rundskriv til forvaltningsloven – lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker – Saksbehandlingsrundskriv (R36-00). Lenke: https://lovdata.no/pro/#document/NAV/rundskriv/r36-00/*.

²⁴⁸ Ot.prp.nr 3 (1976-77) *Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.)* kapittel 3.3.6 side 33.

²⁴⁹ Ejfestad og Selman (2021): *Taushetsplikt i forvaltningen* (side 298).

²⁵⁰ Ibid.

²⁵¹ Ibid.

²⁵² Ibid. (side 296).

For NAV og fylkeskommunen er tillit avgjørende for et godt samarbeid mellom bruker og veileder, og mellom deltaker og lærested. Ved vurderingen av eventuelle ulemper ved deling, må avgiverorganet ta i betraktning hvor sensitive opplysningene er, og hvordan de vil bli brukt av mottakerorganet. Personen opplysningene gjelder, bør som hovedregel også involveres før deling skjer. Dersom vedkommende motsetter seg delingen, bør utgangspunktet være at delingen heller ikke gjennomføres.

Bestemmelsens krav om nødvendighet innebærer at det må foretas en *konkret vurdering* av hvordan delingen av de taushetsbelagte opplysningene vil bidra til å fremme – eller realisere – avgiverorganets oppgaver, hvilke opplysninger det i så fall er behov for å dele, og i hvilken form og utstrekning.²⁵³ En slik avgrensning følger også av personvernforordningens prinsipper om formålsbegrensning og dataminimering. På delingstidspunktet vil det ikke kunne kreves at avgiverorganet er helt sikker på at delingen vil bidra positivt til oppgaveutførelsen, men det må forutsettes å være tilfelle. I litteraturen er det lagt til grunn at det må kreves større grad av sannsynlighet for en positiv nettogevinst i situasjoner der delingen også kan få negative virkninger.²⁵⁴

Justisdepartementets lovavdeling har i en eldre uttalelse lagt til grunn at kriteriet om nødvendighet ikke bør tolkes for strengt i tilfeller der det er «tilstrekkelig nær og saklig sammenheng mellom avgiverorganets og mottakerorganets virksomhet.»²⁵⁵ Spørsmålet for departementet i den aktuelle saken var om Arbeidstilsynet kunne dele taushetsbelagte opplysninger om lønnssetninger og utbetalt lønn med trygdemyndighetene og skattemyndighetene. Hensikten med delingen var å gi informasjon som disse myndighetene kunne nyttiggjøre seg i sitt arbeid med å avdekke svart arbeid. Arbeidstilsynet skulle ikke motta noen informasjon i retur, men tilsynet mente at bekjempelse av svart arbeid også måtte anses som en del av deres oppgaver.

Lovavdelingen viste til at Arbeidstilsynets lovpålagte oppgave var å føre tilsyn med at arbeidsmiljøloven ble overholdt, og påpekte at en av lovens målsettinger var å «sikre trygge tilsettingsforhold». Lovavdelingen mente at ordnede trygde- og skattemessige forhold kunne sies å bidra til trygge tilsettingsforhold, slik at bekjempelse av svart arbeid også måtte anses som en av Arbeidstilsynets oppgaver. Det forelå da en nær og saklig sammenheng mellom organenes virksomhet på dette området. Lovavdelingen konkluderte derfor med at skatte- og trygdemyndighetenes arbeid med å avdekke svart arbeid kunne sies å bidra til realisering av Arbeidstilsynets oppgaver, og at forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 5 ga Arbeidstilsynet hjemmel til å dele de aktuelle opplysningene med de to myndighetene.

Lovavdelingens uttalelse viser at bestemmelsen åpner for at det kan deles opplysninger med et annet forvaltningsorgan der dette er nødvendig for å «realisere felles målsettinger».²⁵⁶ Hva som skal anses som felles målsettinger, utledes ikke bare av de konkrete lovpålagte oppgavene, men også av lovens generelle formål og systematikk.

Bestemmelsen er forstått og anvendt på tilsvarende måte av Sivilombudet, som i en nyere uttalelse fant en «nær og saklig sammenheng» mellom en videregående skoles

²⁵³ Ejfestad og Selman (2021): *Taushetsplikt i forvaltningen* (side 304).

²⁵⁴ Ibid. side 296, med videre henvisning til Vigdis Søyvik: *Sosialforvaltningens adgang til å gi taushetsbelagte opplysninger til andre organer*, del C punkt 3.2.1 i Jussens Venner 1991/5.

²⁵⁵ JDLOV-1993-2921.

²⁵⁶ Jf. også Kjønsstad (2014): *Taushetsplikt om barn*, 4. utg. (side 70).

omsorgsforpliktelser for elevene og skolehelsetjenestens formål om å drive helsefremmende arbeid for elevene.²⁵⁷ Sivilombudet la til grunn at skolens lovpålagte ansvar for elevene innebar mer enn å bare tilby undervisning. Ombudet viste til at opplæringslovens bestemmelser om krav til det fysiske skolemiljøet, sett i sammenheng med varslingsplikt ved mistanke om omsorgssvikt, gjorde det «klart at skolen har en omsorgsforpliktelse for den enkelte elev.» Sivilombudet mente videre at denne forpliktelsen strakk seg «utover det rent fysiske eller psykososiale skolemiljøet», slik at også forhold som skolen fikk kjennskap til om elevene utenfor skolesituasjonen, var omfattet.

I sin vurdering av at det forelå en nær og saklig sammenheng mellom organenes virksomhet på dette området, vektla Sivilombudet blant annet at det var forskriftsfestet en plikt for skolehelsetjenesten til å samarbeide med skolen om tiltak for å fremme elevenes lærings- og arbeidsmiljø. Til sammenligning vil samarbeidsplikten som NAV og fylkeskommunen er pålagt for å sikre et helhetlig og samordnet tilbud for tjenestemottakerne, være et argument for at det er en nær og saklig sammenheng mellom deres virksomhet.²⁵⁸

En pålagt plikt om å samarbeide med et annet forvaltningsorgan gir imidlertid ikke i seg selv adgang til å dele opplysninger etter bestemmelsen. Samarbeidsplikten må tolkes og vurderes i lys av avgiverorganets øvrige oppgaver, og det vil også her være av betydning hvor nær og saklig sammenheng det er mellom de samarbeidende organene og deres oppgaver og målsettinger.²⁵⁹

Samarbeidsplikten som NAV og fylkeskommunen er pålagt, vil altså ikke være en oppgave som i seg selv medfører at taushetsbelagte opplysninger – med hjemmel i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 – kan utveksles som del av samarbeidet. Dersom dette hadde vært lovgivers intensjon, burde det vært klargjort i samarbeidsbestemmelsenes ordlyd. I forarbeidene er det tvert imot forutsatt at det skal gjøres konkrete vurderinger av om det foreligger relevante unntak fra taushetsplikten i situasjoner der det er aktuelt å dele taushetsbelagte opplysninger innenfor samarbeidet.²⁶⁰

Samarbeidsplikten bør imidlertid være en faktor som inngår i en samlet vurdering av hva som utgjør avgiverorganets oppgaver, og om deling er nødvendig for å fremme disse. Den bidrar også til å synliggjøre at det kan være en nær og saklig sammenheng mellom NAV og fylkeskommunens virksomhet. I så fall er det noe som bør vektlegges i den konkrete nødvendighetsvurderingen av om deling bidrar til å fremme avgiverorganets oppgaver.

Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 kommer heller ikke automatisk til anvendelse i situasjoner der et forvaltningsorgan blir pålagt å utlevere opplysninger, dersom det i hjemmelen for pålegget ikke er gjort unntak for avgiverorganets taushetsplikt. Det følger av forvaltningsloven § 13 f annet ledd at det i slike tilfeller forutsettes en konkret vurdering av mulige unntak fra taushetsplikten. Dersom forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 skal komme til anvendelse, må det følgelig utledes av andre oppgaver hos avgiverorganet enn utleveringsplikten alene.

²⁵⁷ SOM-2017-2322.

²⁵⁸ Se NAV-loven § 15a og opplæringsloven §4A-14 (ny opplæringslov § 24-1).

²⁵⁹ Ejfestad og Selman (2021): *Taushetsplikt i forvaltningen* (side 299).

²⁶⁰ Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator* kapittel 4.4.1 og 11.4.

8.3. Forvaltningslovens bestemmelser som viderebehandlingsgrunnlag

Som gjennomgangen foran viser, gir forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 eller nr. 5, NAV og fylkeskommunen en adgang til å dele personopplysninger uten hinder av den forvaltningsrettslige taushetsplikten.

For at delingen skal være lovlig, må den imidlertid også være i overensstemmelse med de kravene til behandlingsgrunnlag og viderebehandlingsgrunnlag som stilles etter personvernforordningen, sett i sammenheng med Grunnloven og EMK artikkel 8. I de tilfellene det ikke er gitt egne lovbestemmelser i sektorlovgivningen som regulerer delingen, må det gjøres en vurdering av om forvaltningslovens bestemmelser er forutsigbare og presise nok til å hjemle viderebehandling til uforenlige formål.

Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 og nr. 5 er vidt utformede bestemmelser som i utgangspunktet gjelder for alle forvaltningsorganer uavhengig av sektor, og for mange ulike formål. De inneholder ingen avgrensning for hvilke personopplysninger som kan deles, hvilket betyr at også opplysninger av særlige kategorier er omfattet. Den vide ordlyden innebærer at det generelt vil variere i hvilken grad deling av taushetsbelagte personopplysninger etter disse bestemmelsene griper inn i de registrertes personvern. Det kan derfor ikke kategorisk slås fast at bestemmelsene er presise nok etter personvernforordningen, Grunnloven og EMK. Det må vurderes konkret for de situasjonene der det er aktuelt å dele taushetsbelagte personopplysninger.

Ut fra de behovene som er avdekket i kapittel 5, legger vi til grunn at den delingen av personopplysninger som først og fremst er aktuell mellom NAV og fylkeskommunen, generelt sett vil være lite inngripende. Vi vektlegger da at delingen skal bidra til et bedre tjenestetilbud, noe som er til brukernes gunst. Videre vil kravet om at mottaker må kunne påvise et behandlingsgrunnlag for den videre bruken, innebære at det eneste alternativet til delingen er at mottaker selv samler inn de samme opplysningene fra brukeren. Mottaker får dermed kun tilgang til opplysninger som det ville vært rettslig adgang til å skaffe ved innhenting fra brukeren selv. Vi legger også til grunn at det i hovedsak vil være lite sensitive opplysninger som deles, selv om opplysningene kan være taushetsbelagte, og at det kun vil være aktuelt å dele opplysninger av særlige kategorier etter personvernforordningen artikkel 9 når det er nødvendig ut fra særskilt begrunnede behov.

NAV og fylkeskommunen er i tillegg forpliktet til å sørge for at den enkelte involveres og gis påvirkningsmuligheter i egen sak.²⁶¹ Dette medfører økt forutsigbarhet for brukerne. De lovpålagte oppgavene som begrunner nødvendigheten av delingen og den videre bruken hos mottakerorganet, bidrar også til å konkretisere og snevre inn delingsadgangen. Videre må begge organer overholde forvaltningslovens saksbehandlingsregler, som blant annet sikrer at den enkelte gis adgang til saksinnsyn og kontradiksjon. Personvernforordningen stiller også krav til NAV og fylkeskommunen når det gjelder oppfyllelsen av de registrertes rettigheter, blant annet retten til informasjon og retten til å protestere.

Så lenge den aktuelle delingen er lite inngripende for de registrerte, vurderer vi det slik at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 og nr. 5, sett i sammenheng med de øvrige lovpålagte kravene til saksbehandlingen, vil samsvare med kravene til et nødvendig og forholdsmessig

²⁶¹ Se kapittel 6.5.3.

viderebehandlingsgrunnlag i personvernforordningen artikkel 6 nr. 4, samt kravet til klarhet i EMK artikkel 8.²⁶²

For mer inngripende deling, eksempelvis der delingen gjøres for å kontrollere at brukeren fyller vilkårene for en økonomisk ytelse, bør det gjøres ytterligere vurderinger av om de generelle bestemmelsene i forvaltningsloven utgjør tilstrekkelige rettslige grunnlag.

8.4. Delingshjemler for personopplysninger som ikke er taushetsbelagte

De fleste personopplysninger som det er aktuelt å dele mellom NAV og fylkeskommunen ved utdanningssektoren, vil være taushetsbelagte. Det kan imidlertid tenkes tilfeller der det vil være aktuelt å dele personopplysninger som ikke er underlagt taushetsplikt. Opplysninger om at en person har bestått videregående opplæring er eksempel på en opplysning som i utgangspunktet ikke er underlagt taushetsplikt.²⁶³ Heller ikke generelle opplysninger om arbeidserfaring vil være underlagt taushetsplikt, med mindre opplysningene røper et underliggende forhold som er taushetsbelagt. Et eksempel på et slikt underliggende forhold kan være at arbeidserfaringen ble oppnådd gjennom et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV.

Vi har i dette kapittelet redegjort for forvaltningslovens bestemmelser om begrensninger i taushetsplikten som rettslig grunnlag for deling av taushetsbelagte personopplysninger. Ved lite inngripende deling, vil bestemmelsene kunne oppfylle personvernforordningens krav til viderebehandlingsgrunnlag for uforenlige formål. Et sentralt spørsmål er om forvaltningslovens delingshjemler også kan utgjøre tilstrekkelige viderebehandlingsgrunnlag for deling av personopplysninger som ikke er taushetsbelagte.

Forvaltningslovens bestemmelser kommer etter sin ordlyd bare til anvendelse for taushetsbelagte opplysninger. Dersom bestemmelsene leses bokstavelig vil det – uten annet viderebehandlingsgrunnlag for deling av personopplysninger – bety at det er lovlig å dele informasjon om at en person ikke har bestått videregående opplæring – som anses som taushetsbelagt – samtidig som det er ulovlig å dele informasjon om at en person har bestått videregående opplæring, som ikke er taushetsbelagt. En slik regelforståelse ville vært i strid med de grunnleggende hensynene bak regelverket. Sterke rimelighetshensyn taler dermed for at forvaltningslovens regler også bør gi et tilstrekkelig grunnlag for å dele personopplysninger som

²⁶² Til sammenligning er også skatteforvaltningsloven § 3-3, som åpner for utlevering av taushetsbelagte opplysninger fra skattemyndighetene, generelt og vidt utformet. I lovforarbeidene til bestemmelsen vurderte departementet at lovbestemmelsen likevel var i samsvar med kravene som fulgte for viderebehandlingsgrunnlag etter GDPR artikkel 6 nr. 4 og etter EMK artikkel 8. Departementet mente at bestemmelsen utgjorde en hensiktsmessig avveining av behovet offentlige myndigheter har for å dele opplysninger, opp mot hensynet til personvern. Det ble presisert at hensynet til personvernet var ivaretatt ved at det bare var «nødvendige» opplysninger som kunne utleveres, samt at det ble oppstilt et krav om forholdsmessighet. Det ble også pekt på at utlevering kun skulle skje til offentlige myndigheter som «i sitt eget regelverk ha[r] rettslig grunnlag for å motta og bruke opplysningene» (Prop. 1 LS (2018–2019) *Skatter, avgifter og toll 2019* kapittel 17.5.3).

²⁶³ Jf. [Rettleiar til offentleglova - regjeringen.no](#) (side 80) og tolkningsuttalelse fra Justis- og beredskapsdepartementet 04.03.2010 «§ 13 - Forvaltningsloven § 13 – opplysninger om høyeste fullførte utdanning» ([§ 13 - Forvaltningsloven § 13 - opplysninger om høyeste fullførte utdanning - regjeringen.no](#)).

ikke er taushetsbelagte, i tilfeller hvor informasjonsdelingen er lite inngripende og ikke krever en mer presis hjemmelsbestemmelse.

Justis- og beredskapsdepartementet har gitt uttrykk for en lignende forståelse i arbeidet med A-krimssamarbeidet:

Etter departementets syn kan det være nærliggende å forstå bestemmelser som gir grunnlag for utlevering av opplysninger uten hinder av taushetsplikt, for eksempel skatteforvaltningsloven § 3-3, slik at de også kan gi grunnlag for viderebruk av personopplysninger som ikke er taushetsbelagte til nye og uforenlige formål. Nøyaktig hvilke ikke-taushetsbelagte personopplysninger som kan utleveres med hjemmel i slike bestemmelser, vil imidlertid bero på en tolkning av de enkelte bestemmelsene. Også reglene i offentleglova kan gi grunnlag for utlevering av ikke-taushetsbelagte personopplysninger.²⁶⁴

Departementet har gjentatt og generalisert denne forståelsen av regelverket i sin veileder om taushetsplikt, der det kommer frem at:

Bestemmelser som gir forvaltningen adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger, kan etter omstendighetene utgjøre en tilstrekkelig hjemmel for å utlevere opplysningene til et annet og uforenlig formål. I utgangspunktet er det nærliggende å anta at slike hjemler også vil kunne gi tilstrekkelig grunnlag for å dele tilsvarende opplysninger som ikke er taushetsbelagte, til nye formål (Prop. 115 L (2017–2018), side 10).²⁶⁵

Så lenge det er tale om lite inngripende deling, mener vi at forvaltningslovens bestemmelser som gir hjemmel for deling av taushetsbelagte opplysninger til uforenlige formål, også vil kunne hjemle tilsvarende deling for personopplysninger som ikke er taushetsbelagte. Det vil normalt være mindre inngripende å dele opplysninger som ikke er taushetsbelagte. Slike opplysninger kan også være underlagt allmenhetens innsynsrett etter offentleglova.

Vår vurdering er at det også må være adgang til å dele personopplysninger som ikke er taushetsbelagte med hjemmel i NAV-loven § 7 og arbeidsmarkedsloven § 19, forutsatt at delingen er nødvendig og faller innenfor bestemmelsenes anvendelsesområde knyttet til arbeidsformidling og arbeidsmarkedstiltak. Som ved deling av taushetsbelagte opplysninger, vil det ved mer inngripende deling kunne være nødvendig med en mer presis ordlyd, der det klart fremgår at delingsadgangen også omfatter personopplysninger som ikke er taushetsbelagte.

²⁶⁴ Prop. 115 L (2017–2018) *Endringer i personopplysningsloven (bekjempelse av arbeidslivskriminalitet)* kapittel 3 side 11.

²⁶⁵ [Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen – en veileder \(regjeringen.no\)](#) (side 31).

9. Oppsummering og refleksjoner

I del 1 av rapporten har vi gått gjennom behovene for å dele personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen, mens vi i del 2 har vurdert det juridiske handlingsrommet for å dele på tvers av de to sektorene. Vår hovedkonklusjon fra utredningen i del 2 er at dagens regelverk gir et juridisk handlingsrom for å dele taushetsbelagte personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen. Det som – kort oppsummert – må foreligge, er:

- En lovbestemmelse, eller flere i sammenheng, som legitimerer hva personopplysningene skal brukes til.
 - Lovbestemmelsen angir lovpålagte oppgaver eller forpliktelser, og oppfyller kravet til supplerende rettsgrunnlag. Basert på bestemmelsen kan man utlede eget behov for opplysninger, og dermed formålet med behandlingen. Da oppfylles også prinsippene om lovlighet og formålsbegrensning.
- En lovbestemmelse, eller flere i sammenheng, som gir adgang til å utlevere personopplysningene.
 - Lovbestemmelsen oppfyller kravet til viderebehandlingsgrunnlag etter personvernforordningen. Bestemmelsene som er aktuelle å benytte i vår sammenheng, gir også unntak fra taushetsplikten etter forvaltningsretten.
- Personopplysningene man ser behov for å dele, må være nødvendige for å oppnå formålet de skal benyttes til. Da oppfylles dataminimeringsprinsippet.

De aktuelle lovene og bestemmelsene som kan anvendes for å oppfylle disse kravene, er utførlig redegjort for i del 2.

Når det gjelder de relevante bestemmelsene som gir adgang til å utlevere personopplysninger, er flere av disse generelle og relativt vidt utformet. Det følger av personvernregelverket og EMK artikkel 8, at jo mer inngripende en deling er, desto strengere vil kravet til presisjon i bestemmelsen som benyttes som rettslig grunnlag være. I utgangspunktet vil derfor ikke generelle lovbestemmelser være tilstrekkelige som rettslige grunnlag for inngripende deling.

Bestemmelsene gir likevel et handlingsrom for deling, og det handler for det første om at den aktuelle delingen på vårt område, det vil si mellom NAV og utdanningssektoren i fylkeskommunen, er til brukernes klare gunst. Formålet med delingen er å bidra til en mer helhetlig og koordinert avklaring og oppfølging av brukerne, og må generelt anses som lite inngripende. Deling vil øke sannsynligheten for at tjenester gitt fra NAV og fylkeskommunen tilpasses hverandre, og dermed skape en mer smidig vei mot de målene som er satt. Så lenge delingen skjer innenfor dette formålsrommet, vil den stort sett kunne hjemles i de generelt utformede bestemmelsene som er tilgjengelige.

For det andre vil øvrige forhold kunne bidra til at delingen blir mindre inngripende. God informasjon, aktiv brukermedvirkning – der brukeren selv får påvirke om deling av personopplysningene skal finne sted – samt det faktum at både NAV og fylkeskommunen er offentlige organer med lovpålagt taushetsplikt, er forhold som vil bidra til å gjøre delingen mindre inngripende.

I lys av både det første og andre poenget, vil særlige kategorier personopplysninger også kunne deles med hjemmel i lovbestemmelsene som er tilgjengelige. Selv om denne typen opplysninger

regnes som sensitive, betyr ikke det at enhver behandling eller viderebehandling av dem er inngripende. Nødvendigheten av å dele dem bør imidlertid være tydelig.

Til slutt vil forholdsmessigheten mellom formålsoppnåelse og inngrepet ha avgjørende betydning for i hvilken utstrekning man kan benytte lovbestemmelser som er utformet med en generell ordlyd. Jo større betydning deling av opplysningene har for å kunne oppfylle et formål som er til brukers gunst, desto mer kan hjemles i generelle hjemler for utlevering.

Dette betyr at delingsbehovet vi har avdekket som regel vil være mulig å oppfylle innenfor det handlingsrommet som eksisterer i dagens regelverk. Forutsetningen er at både NAV og fylkeskommunen har et bevisst og reflektert forhold til hva som er formålet med delingen, og hvilke konkrete opplysninger som er nødvendig å dele for å oppnå formålet. Blir dette ivaretatt, gir hjemlene for deling et relativt vidt handlingsrom.

Det er til dels stor variasjon i måten samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen er organisert og strukturert på. Dette gir visse utfordringer med tanke på å angi handlingsrommet generelt, fordi måten samarbeidet er innrettet på, kan påvirke hvilke hjemler for utlevering som er egnet.

Ved gjennomføring av en realkompetansevurdering vil NAV eksempelvis kunne benytte forvaltningslovens § 13 b første ledd nr. 5 tredje alternativ for å utlevere opplysninger om tidligere arbeidsforhold, type stilling, varighet og arbeidstid mv. til fylkeskommunen. Opplysningene er nødvendige for at fylkeskommunen skal kunne ta en faglig vurdering av om de har betydning for den enkeltes realkompetanse.

Grunnen til at NAV kan utlevere i denne situasjonen, er at resultatet av realkompetansevurderingen også er viktig for NAVs videre arbeid med å kartlegge og avklare brukeren. Utleveringen av opplysninger fremmer dermed NAV sine egne oppgaver, i tråd med bestemmelsen. Hvis NAV på forhånd vet at de vil få tilgang til resultatet av realkompetansevurderingen, vil det være forholdsvis enkelt å grunngi oppfyllelse av vilkåret. I motsatt fall kan det bli noe vanskeligere å vurdere om forvaltningslovens § 13 b første ledd nr. 5 tredje alternativ kan benyttes. Denne typen eksempler er det mange av, og denne variasjonen påvirker i hvilken grad det juridiske handlingsrommet bør benyttes, og hvilke rettslige grunnlag for deling som er egnet i de ulike samarbeidene.

Hvis man klarer å organisere samarbeidet på en måte som er hensiktsmessig og tilpasset regelverket, og samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen er tuftet på god kunnskap om hverandres tjenester og muligheter, vil det i mindre grad være behov for omfattende vurderinger av om vilkårene i bestemmelsene som hjemler utlevering og unntar fra taushetsplikt er oppfylt. Det vil da være enklere å spesifisere konkrete formål som på en gjensidig måte bidrar til å fremme organenes egne lovpålagte oppgaver. Vurderingene vil under slike omstendigheter i større grad rettes mot hvilke formål som skal oppfylles, og hvilke opplysninger som er nødvendige for å oppfylle formålene.

Tar vi utgangspunkt i de fire oppgavene der det er identifisert et behov for samarbeid, det vil si realkompetansevurdering, karriereveiledning, yrkesrettet opplæring som arbeidsmarkedstiltak og videregående opplæring for voksne, er det mulig å gjøre noen overordnede og generelle betraktninger rundt behov, formål og nødvendighet. Disse må imidlertid ikke sees på som en fasit i hvert enkelt tilfelle, men kan gi en pekepinn på hva slags type personopplysninger som generelt kan anses som nødvendig i de fire samarbeidsflatene.

NAV kan ha et behov for at det foretas en realkompetansevurdering av bruker. Samtidig vil NAV ofte sitte på mange opplysninger om bruker som er relevante for fylkeskommunens vurdering av brukers opparbeidede kompetanse. Opplysninger som alltid vil være relevante for fylkeskommunen å ha tilgang til i en realkompetansevurdering, vil generelt sett også anses som nødvendig å utlevere fra NAV. Eksempelvis vil opplysninger om tidligere praksisperioder, arbeidsforhold – inkludert varighet og innhold i arbeidet – jobbattester, kurs mv. stort sett alltid oppfylle nødvendighetsvilkåret. Samtidig vil opplysninger uten betydning for realkompetansevurderingen, slik som helse, økonomisk situasjon eller sosiale forhold, neppe oppfylle nødvendighetsvilkåret. Når det gjelder realkompetansevurdering, vil det derfor langt på vei være mulig å generalisere hvilke typer opplysninger som er tillatt å dele.

Noen opplysninger kan imidlertid avsløre unødvendige forhold, slik som religiøs tilhørighet, etnisk opprinnelse, seksuell orientering eller helseutfordringer. Et eksempel er når stillingsbeskrivelser for tidligere arbeidsforhold viser eller indikerer visse personlige forhold som i seg selv ikke er relevante for realkompetansevurderingen. Et arbeidsforhold ved et senter for rusmisbrukere drevet av tidligere rusmisbrukere, indikerer eksempelvis at den ansatte selv er tidligere rusmisbruker. Slik overskuddsinformasjon bør i størst mulig grad begrenses, så lenge det ikke fører til at man mister informasjon som er relevant for selve realkompetansevurderingen.

Ved karriereveiledning er det viktig at karriereveilederen får nødvendig informasjon for å kunne veilede brukeren inn mot en realistisk karrierevei, i tråd med brukerens ambisjoner og preferanser. For at NAV skal ha et behov for å dele opplysninger med fylkeskommunen i en slik situasjon, må opplysningene i hvert fall kunne bidra til å øke sannsynligheten for at veiledningen resulterer i noe NAV kan bistå bruker med å gjennomføre. Sammenlignet med realkompetansevurdering, så er det vanskeligere å generalisere hvilke opplysninger som vil være nødvendige å dele for å oppnå formålet om en realistisk karriereretning.

En grunn til dette er at karriereveiledningen er mer individuelt tilpasset. En eventuell utlevering av personopplysninger fra NAV må derfor i større grad tilpasses den enkelte brukers situasjon. Vurderingen dreier seg om hva karriereveilederen trenger å vite for å kunne hensynta brukerens særlige behov i sin veiledning til bruker. I mange tilfeller vil en tilslørt versjon av personopplysningen være tilstrekkelig å dele med veilederen for å oppnå formålet. Eksempelvis kan det være tilstrekkelig å opplyse om at bruker ikke er glad i større folkemengder (fremfor å gi informasjon om sosial angst og angstanfall) eller at bruker ikke kan gjennomføre tunge løft (fremfor den medisinske årsaken til at tunge løft er vanskelig for bruker).

Når det gjelder samarbeid i forkant av yrkesrettet opplæring som arbeidsmarkedstiltak og videregående opplæring for voksne, vil behovet for deling ofte ha som formål å avdekke hvilke tilretteleggingsbehov bruker har, og i lys av dette avklare hva NAV og fylkeskommunen kan bistå med av individuell tilrettelegging. Dette tar oss til kjernen i samarbeidsbestemmelsene, og deres krav om å samarbeide i enkeltsaker. Bistanden fra NAV og fylkeskommunen bør koordineres og tilpasses, slik at brukerne opplever helhetlig og samordnet tilrettelegging. Det er nærliggende å anta at det i denne typen situasjoner kan være behov for å dele personopplysninger av en mer inngående karakter.

For å kunne gi best mulig tilrettelegging underveis i opplæringen, kan det i forkant være avgjørende å vite spesifikt hva det er man skal hensynta. Dette kan dreie seg om graden av en funksjonsnedsettelse, og om det ligger en dokumentert medisinsk årsak til grunn for tilretteleggingsbehovet til bruker. Har bruker eksempelvis hørselsutfordringer, er det nødvendig å

vite om løsningen er at vedkommende får plass i rommet der lyden er best, eller om det er behov for høreapparat eller lignende hjelpemidler. Kanskje vil det være behov for begge deler.

Ved deling av personopplysninger vil nødvendighetsvilkåret fortsatt kreve at opplysningene som deles, er nødvendig for å oppnå formålet. For å oppnå formålet om best mulig individuell tilrettelegging, og for at bruker skal være best mulig i stand til å gjennomføre og nyttiggjøre seg opplæringen, vil det i enkelte tilfeller dermed være nødvendig at begge organer får tilgang til spesifikke opplysninger om diagnoser, funksjonsnedsettelse, eller forhold ved gjennomføringen som påvirkes av religiøs overbevisning og lignende.

Når opplæringen har startet, kan det også oppstå et behov for å dele opplysninger mellom fylkeskommunen og NAV, spesielt hvis brukeren ikke har forventet progresjon. NAV har en plikt til å følge opp brukerne, og har samtidig mulighet til å sette inn tiltak for å støtte brukerne i opplæringsløpet. NAVs bidrag kan dermed fremme fylkeskommunens oppgave med å gi brukeren opplæring, dersom brukeren får bistand på andre områder i livet som påvirker gjennomføringen av selve opplæringen. Det fordrer imidlertid at NAV får kunnskap om forholdet. Fylkeskommunen kan, i samråd med brukeren, opplyse NAV om at progresjonen ikke er som ønsket, og dermed gi NAV et insentiv til å kontakte bruker for å høre om situasjonen. Formålet er å få frem den informasjonen og kunnskapen som trengs for å kunne gi brukeren best mulig forutsetninger for å lykkes med opplæringen. Jo mer formalisert samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen er, jo enklere vil det være å vurdere hva som er nødvendig å dele for at NAV skal kunne avgjøre hvilke tiltak som eventuelt er aktuelle.

I alle situasjoner er det viktig å ta hensyn til brukermedvirkning og å overholde informasjonsplikten, slik at brukeren opplever at både samarbeidet og delingen av opplysninger bidrar positivt til egen situasjon. Det er viktig at brukeren – gjennom hele prosessen – føler seg sett, hørt og ivaretatt. Det er brukeren som er hovedaktøren i prosessen som skal lede frem til varig tilknytning til arbeidslivet. All deling av personopplysninger bør dermed skje i samråd med brukeren, for å ivareta brukerens tillit og relasjon til det offentlige. Deling bør derfor kun skje i situasjoner der brukeren er positiv til det.

10. Eksempler på bruk av handlingsrommet

I dette kapittelet presenterer vi to eksempler som viser hvordan det skisserte handlingsrommet for utveksling av personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen kan tas i bruk. Vi har tatt utgangspunkt i delingsbehovene som er omtalt i rapportens kapittel 5. Som det kommer frem av delkapittel 5.2, synes behovet for deling å være størst for NAV. Eksempelene springer derfor først og fremst ut fra NAVs oppgaver og ståsted.

Eksempel 1: Deling av personopplysninger i forbindelse med vurdering av opplæringstiltak

Etter arbeidsmarkedsloven § 12, jf. tiltaksforskriften kapittel 7, kan NAV tildele en arbeidssøker en plass på opplæringstiltak, så lenge tiltaket vurderes som nødvendig og hensiktsmessig for at arbeidssøkeren skal kunne skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid.²⁶⁶ Tildelingen av tiltak skal som hovedregel følge utfallet av en behovsvurdering eller arbeidsevnevurdering.²⁶⁷

For personer over 19 år som, grunnet manglende formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet, kan opplæringen gis som fag- og yrkesopplæring på videregående skoles nivå, eller som høyere yrkesfaglig utdanning.²⁶⁸ Det er fylkeskommunen som har ansvaret for opplæring organisert for voksne.²⁶⁹ Opplæringstiltak kan innvilges til arbeidssøkere med og uten opplæringsrett etter opplæringsloven.²⁷⁰

I tråd med tiltaksforskriften § 1-3 skal valg av tiltak, utforming og varighet gjøres i samråd med arbeidssøkeren, og tilpasses vedkommendes muligheter på arbeidsmarkedet. Det følger av NAVs rundskriv til tiltaksforskriften at det skal legges vekt på å sikre et effektivt og målrettet løp, slik at arbeidssøkeren raskest mulig kan oppnå nødvendige kvalifikasjoner til å komme i arbeid. Relevante momenter for å sikre dette i et opplæringsløp vil være oppstartstidspunkt, total tidsbruk, mulighet for komprimerte løp og mulighet for å tilrettelegge for deltidstilbud. Det skal tas hensyn til brukerens tidligere utdanningsløp, behov for tilrettelegging og antatte gjennomføringsevne.²⁷¹

For at NAV skal kunne gjennomføre en forsvarlig saksbehandling etter tiltaksforskriften, vil det være nødvendig å samle inn og behandle opplysninger om utdanning som arbeidssøkeren tidligere har påbegynt uten å fullføre, utdanning som er fullført og utdanning som har ført til godkjent formalkompetanse.

Arbeidssøker besitter ikke alltid disse opplysningene selv. Det kan også være vanskelig for arbeidssøkeren å vite hvilke opplysninger og dokumenter som er relevant å videreformidle til NAV.

²⁶⁶ Jf. tiltaksforskriften § 1-3.

²⁶⁷ Jf. NAV-loven § 14 a og rundskriv fra NAV R76-12-01 kapittel 1.

²⁶⁸ Jf. tiltaksforskriften § 7-2 og 7-3.

²⁶⁹ Opplæring spesielt organisert for voksne reguleres i opplæringsloven kapittel 4A. Retten til videregående opplæring for voksne gjelder de som ikke har fullført videregående opplæring, fra og med det året de fyller 25 år. Retten gjelder også voksne som har fullført videregående opplæring i et annet land, men ikke fått opplæringen godkjent som studie- eller yrkeskompetanse i Norge.

²⁷⁰ Fylkeskommunen skal også ha et tilbud for voksne som ikke har rett til videregående opplæring. Etter dagens opplæringslov beslutter fylkeskommunen selv hvor mange plasser som skal opprettes og i hvilke fag.

²⁷¹ Rundskriv fra NAV R76-12-01.

NAV kan derfor ha behov for å innhente disse opplysningene direkte fra fylkeskommunen. I mange tilfeller vil NAV også ha behov for konkret informasjon om hvilken fagsammensetning som vil gi arbeidssøkeren et mest mulig effektivt opplæringsløp fram mot målet om å gjennomføre fag- eller yrkesopplæring. Eksempelvis kan det være aktuelt for arbeidssøkeren å gjennomføre en realkompetansevurdering i regi av fylkeskommunen. NAV kan henvise en arbeidssøker uten opplæringsrett til realkompetansevurdering.²⁷² Videre kan NAV ha behov for å få opplysninger om fylkeskommunens muligheter for å tilby arbeidssøkeren komprimerte utdanningsløp, eller tilrettelegging i form av deltidstilbud.

Etter arbeidsmarkedsloven § 19 kan NAV innhente personopplysninger uten hinder av taushetsplikt, så lenge det er nødvendig for at NAV skal kunne utføre sine oppgaver etter loven. Tiltaksforskriften er hjemlet i arbeidsmarkedsloven § 12, og dermed vil også oppgavene etter forskriften kunne begrunne bruk av innhentingshjemmelen. Slik vi ser det, vil NAV ha tilstrekkelig hjemmel for å innhente de nevnte opplysningene fra fylkeskommunen, så lenge de er nødvendige i den konkrete saksbehandlingen som NAV gjør etter tiltaksforskriften kapittel 7 jf. § 1-3.²⁷³

Tilsvarende vil fylkeskommunen ha hjemmel for utlevering uten hinder av taushetsplikt etter samme bestemmelse (arbeidsmarkedsloven § 19). Som vist til i kapittel 7.3.2, må NAV konkretisere forespørselen i en slik grad at fylkeskommunen settes i stand til å overholde sitt behandlingsansvar og andre rettslige forpliktelser ved utleveringen.²⁷⁴

Når NAV ber fylkeskommunen om opplysninger etter arbeidsmarkedsloven § 19, må også NAV utlevere enkelte personopplysninger, slik som arbeidssøkers navn og fødselsnummer. Dette er informasjon fylkeskommunen trenger for å logge seg inn på VIGO og hente ut de etterspurte opplysningene. Vi vurderer det slik at utlevering av opplysninger som identifiserer saken som pålegget om utlevering gjelder, må kunne innfortolkes i arbeidsmarkedsloven § 19. I motsatt fall vil bestemmelsen ha liten verdi.

NAV vil uansett ha hjemmel i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 for å utlevere slike opplysninger, da opplysningene brukes til å realisere det formålet de er innhentet for, nærmere bestemt til saksbehandlingen av et arbeidsmarkedstiltak. I saker der det er behov for å innhente opplysninger om mulighetene for komprimerte utdanningsløp eller tilrettelegging i form av deltidstilbud, må NAV vurdere konkret hvilke opplysninger det er nødvendig å utlevere til fylkeskommunen, for å sikre en forsvarlig saksbehandling i den enkelte sak. Dette bør skje i samråd med arbeidssøkeren.

Eksempel 2: Deling av personopplysninger i forbindelse med behovs- og arbeidsevnevurdering

Dersom informasjonsbehovet oppstår i forbindelse med behovs- eller arbeidsevnevurdering etter NAV-loven § 14 a, er det mer tvilsomt om NAV kan hjemle innhenting av opplysninger i arbeidsmarkedsloven § 19.²⁷⁵ Det kan også tenkes at NAV har et behov for å kunne gjensidig drøfte og utveksle opplysninger med fylkeskommunen i større grad enn det innhentingshjemmelen i

²⁷² Ved slik henvisning skal den voksne få sin realkompetanse vurdert, jf. opplæringsloven § 4A-3 femte ledd.

²⁷³ Behandlingsgrunnlag etter GDPR artikkel 6 nr. 1 bokstav e jf. arbeidsmarkedsloven §§ 12 og 19, samt tiltaksforskriften kapittel 1 og 7.

²⁷⁴ Jf. ansvarlighetsprinsippet i GDPR artikkel 5 nr. 2.

²⁷⁵ Se nærmere omtale av denne problemstillingen i kapittel 7.3.2.

arbeidsmarkedsloven § 19 åpner for. Spørsmålet er da om forvaltningslovens bestemmelser om begrensninger i taushetsplikten kan hjemle nødvendig informasjonsutveksling mellom NAV og fylkeskommunen.

Behovs- og arbeidsevnevurderingen etter NAV-loven § 14 a danner grunnlaget for all videre oppfølging av arbeidssøkeren med tiltak og ytelser. For at denne vurderingen skal være tilstrekkelig opplyst og forsvarlig gjennomført, vil det være nødvendig for NAV å innhente personopplysninger om arbeidssøkerens helsetilstand, arbeidserfaring og tidligere påbegynte og fullførte utdanningsløp. Opplysningene må i utgangspunktet innhentes fra arbeidssøkeren selv, da NAV-loven § 14 a ikke gir NAV hjemmel til å innhente opplysningene fra andre forvaltningsorganer.²⁷⁶

Arbeidssøkerne vil imidlertid ikke alltid være i stand til å formidle de nødvendige opplysningene til NAV. I mange tilfeller vil de ikke ha oversikt over alle påbegynte fag og fullførte utdanningsløp, og det kan være krevende å vite hvilken dokumentasjon som er relevant for NAV å ha tilgang på, når etaten skal vurdere om et opplæringsløp kan godkjennes som veien til arbeid. Arbeidssøkeren må da innhente informasjon fra fylkeskommunen, som er forpliktet til å veilede om mulige opplæringsløp, samt muligheten til å få gjennomført en realkompetansevurdering der dette er aktuelt.²⁷⁷

Dersom NAV ikke er involvert i denne kartleggings- og veiledningsfasen mellom arbeidssøkeren og fylkeskommunen, kan informasjon gå tapt når arbeidssøkeren i etterkant skal videreformidle informasjonen til NAV. Arbeidssøkeren kan derfor ha et ønske om at informasjonen heller skal gå direkte mellom fylkeskommunen og NAV.

I forbindelse med fylkeskommunens veiledning om aktuelle opplæringsløp eller gjennomføring av realkompetansevurdering, kan det også oppstå spørsmål om hvilke vilkår NAV stiller for å kunne godkjenne opplæring som rett løp for brukeren, samt om NAV kan tilby økonomisk støtte under opplæringsløpet. NAV kan dessuten sitte med relevant og nødvendig dokumentasjon på arbeidsutprøving og kompetansevurderinger som arbeidssøkeren selv ikke har kopier av, og dermed bidra med relevante opplysninger til realkompetansevurderingen som ellers ikke alltid ville kommet frem. I en slik situasjon vil informasjonsutveksling i kartleggings- og rådgivningsfasen fremme både NAV og fylkeskommunen sine oppgaver.

For NAV vil opplysningene som deles fra fylkeskommunen kunne være nødvendig for å gjennomføre en forsvarlig behovs- eller arbeidsevnevurdering etter NAV-loven § 14 a, jf. forvaltningsloven § 17. Opplysningene kan også være nødvendig for at NAV skal kunne gjøre en vurdering av om opplæring vil være et hensiktsmessig arbeidsmarkedstiltak, som gir nødvendige kvalifikasjoner for å komme i arbeid, jf. arbeidsmarkedsloven § 12 og tiltaksforskriften kapittel 7.

For fylkeskommunen vil opplysningene som mottas fra NAV kunne være nødvendige for å gi relevant veiledning og gjennomføre en forsvarlig realkompetansevurdering etter opplæringsloven § 4A-3 femte ledd, jf. forvaltningsloven § 11.²⁷⁸ Videre kan opplysningene være nødvendige for å

²⁷⁶ Jf. fotnote 275.

²⁷⁷ Jf. Utdanningsdirektoratets redegjørelse for omfanget av veiledningsplikten i «Nasjonale retningslinjer for realkompetansevurdering av voksne i videregående opplæring», Del 2 kapittel 6 (lenke: <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/dokumentasjon/realkompetansevurdering/nasjonale-retningslinjer-for-realkompetansevurdering-av-voksne-i-videregaende-opplaring/>).

²⁷⁸ Ny opplæringslov § 18-8.

kunne tilby et tilpasset opplæringsløp, slik at arbeidssøkeren utvikler kunnskap og ferdigheter som styrker muligheten for å delta i arbeid, jf. opplæringsloven § 4A-3 første ledd jf. § 1-1.²⁷⁹

Her er det en nær og saklig sammenheng mellom organenes oppgaver, og de har en felles overordnet målsetting om å bidra til å kvalifisere arbeidssøkeren til arbeid gjennom et mest mulig effektivt og tilpasset opplæringsløp. I et slikt tilfelle, der et samarbeid om kartleggingen og veiledningen vil føre til et mer helhetlig og samordnet tjenestetilbud for arbeidssøkeren, vil også samarbeidsplikten etter opplæringsloven § 4A-14 og NAV-loven § 15 a inntre.²⁸⁰

Dersom det i et konkret tilfelle vurderes å være nødvendig å utveksle personopplysninger for å oppnå de nært tilknyttede oppgavene under denne felles målsettingen, vil forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 kunne utgjøre et tilstrekkelig viderebehandlingsgrunnlag etter personvernforordningen, og samtidig gi et aktuelt unntak for taushetsplikten. Slik vi vurderer det, vil det være lite betenkelig å innhente taushetsbelagte opplysninger fra et annet forvaltningsorgan, dersom arbeidssøkeren ønsker at dette gjøres og ikke er interessert i å overlevere opplysningene selv.

Utfordringen med at delingsadgangen hjemles i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5, vil likevel være at mottakerorganet ikke kan kreve å få utlevert de taushetsbelagte opplysningene. Bestemmelsen gir avgiverorganet en adgang til å dele, men ingen plikt. I praksis forutsetter nok derfor bruken av bestemmelsen at det er etablert en samhandlingsarena mellom organene, der de rettslige rammene for deling er avklart.

Ved enhver utlevering vil personvernforordningens prinsipper fungere som rettesnor for hvilke opplysninger som kan utveksles. NAV og fylkeskommunen kan bare utveksle personopplysninger så langt ikke andre, mindre inngripende muligheter for å få tilgang på nødvendig informasjon, er tilgjengelig.

I NAV sitt rundskriv til folketrygdloven er det gitt en beskrivelse av innhentingprosessen etter folketrygdloven § 21-4.²⁸¹ Bestemmelsen og rundskrivet gjelder ikke direkte for det handlingsrommet vi har utredet i denne rapporten, men tilnærmingen til innhenting og nødvendighetsvurderingen gir likevel et eksempel til etterfølgelse:

«Hvilke opplysninger som er nødvendig å innhente, vil være avhengig av de aktuelle stønadsreglene og hvilke vurderingstemaer som må dokumenteres som sannsynlig i den enkelte sak.

I praksis medfører nødvendighetskravet at innhenting av opplysninger må skje trinnvis. Det må først gjøres en vurdering av om saken er tilstrekkelig opplyst gjennom søknadsprosessen og andre nødvendige opplysninger som allerede finnes tilgjengelig. Dersom det er nødvendig med ytterligere opplysninger, må det vurderes om opplysningene kan innhentes direkte fra medlemmet selv (...). Dersom det av ulike grunner ikke er formålstjenlig å innhente opplysningene fra medlemmet, kan det vurderes om det er nødvendig å innhente opplysninger fra andre (...).

²⁷⁹ Ny opplæringslov § 19-2 annet ledd, jf. § 1-3.

²⁸⁰ Ny opplæringslov § 24-1.

²⁸¹ Rundskriv til ftrl kap. 21 – Saksbehandlingsrundskriv (R21-00) (omtale av ftrl § 21-4 første ledd).

Det er Arbeids- og velferdsetaten «(...) som har ansvaret for å vurdere og avgjøre hvilke opplysninger det er nødvendig å innhente i den enkelte sak, og som også bestemmer når det foreligger tilstrekkelige opplysninger til at det er forsvarlig å treffe et vedtak i saken.»

DEL 3

ANBEFALINGER OG VEIEN VIDERE

11. Anbefalinger

Hovedkonklusjonen i rapporten er at det er et handlingsrom i dagens regelverk for å dele personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen. I denne delen presenterer vi anbefalinger som kan legge til rette for at dette handlingsrommet i større grad kan tas i bruk.

11.1. Forslag til tiltak

1. Nasjonal veileder for å støtte vurderinger av handlingsrom

Vi foreslår at det utarbeides en nasjonal veileder som beskriver hvordan man går fram for å vurdere og fastslå handlingsrommet for å dele personopplysninger i konkrete saker. En veileder, med gode og relevante eksempler, vil kunne møte det behovet for støtte og veiledning som mange kjenner på ute i praksisfeltet i dag. Det er viktig å understreke at en veileder ikke vil ta bort behovet for god regelverkskompetanse. Det vil fortsatt være behov for å gjøre de grunnleggende vurderingene knyttet til nødvendighet, formålsbegrensning og dataminimering med mer. En veileder vil imidlertid gi støtte og veiledning til hvordan denne typen vurderinger kan gjennomføres på en god måte i praksis.

Forslaget om en veileder baserer seg på innsikt vi har innhentet gjennom arbeidet, som bekrefter at det er stor usikkerhet knyttet til hva som er lov og ikke lov når det gjelder deling av personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen. Det oppleves dessuten som en belastning at dette er vurderinger som i stor grad må gjøres lokalt, og ofte av personer uten juridisk kompetanse. Det kan stilles spørsmål ved forsvarligheten av at vurderinger av handlingsrom for deling av personopplysninger i praksis er lagt til det enkelte fylke, og i stor grad foregår på veileder- og rådgivernivå.

Også i samfunnsøkonomisk forstand er det lite gunstig at hvert enkelt fylke skal sitte og gjøre de samme vurderingene av handlingsrom. I tillegg til ressursbruken det innebærer, blir det også en mulig kilde til uønskede praksisforskjeller på området. Også fra sentralt hold etterlyses det derfor tydelige retningslinjer for deling.

En nasjonal veileder må vise til de relevante regelverkene og bestemmelsene, og gi en konkret beskrivelse av hvordan man går fram, steg for steg, for å avklare handlingsrommet for deling. Veilederen må innledningsvis beskrive hvilke regelverk som regulerer personvern og taushetsplikt, og som definerer handlingsrommet for deling mellom NAV og fylkeskommunen. Videre må den gi grundig veiledning og støtte til hvordan man kan gå frem for å foreta konkrete vurderinger av om et behandlingsgrunnlag foreligger, hvordan en nødvendighetsvurdering kan gjennomføres, hva som ligger i formålsbegrensning og forenlighet i formål, og hvordan dataminimering kan ivaretas i praksis – for å nevne noe.

Sammen med rundskriv kan en veileder ifølge en rapport fra NOVA «anses som den sentrale kommunikasjonskanal mellom lovgiver og praksisfeltet».²⁸² Ifølge rapporten kan en veileder fungere som en kilde til regelkunnskap, spesielt for yrkesutøvere som ikke har juridisk bakgrunn. En veileder vil ikke gi ansatte i NAV og fylkeskommunen et «fasitsvar» på hva som kan deles i ulike situasjoner, men vil gjøre det enklere og ikke minst tryggere å komme frem til hva som kan deles.

²⁸² Kilde: [ODA Open Digital Archive: Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt \(oslomet.no\)](https://oda.oslomet.no/oda/urn:nbn:no:ova-2018-06001).

En veileder kan bidra til å styrke kunnskapen om regelverket og sentrale begreper på tvers av etatsgrenser, og på den måten sikre forankring og felles forståelse.

2. Jobbe videre med å styrke samarbeidet i fylkene

For at deling av personopplysninger skal gi størst mulig verdi, er det viktig at det skjer innenfor et større samarbeid som fungerer godt. Det er derfor viktig å fortsette arbeidet i fylkene med å gjennomføre og følge opp samarbeidsavtalene, fordi de danner en viktig ramme for samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunene. I møte med brukere som trenger tverretattlig oppfølging, vil NAV og fylkeskommunen lykkes best når de kombinerer sine virkemidler på en god måte.

Alle fylker har inngått samarbeidsavtaler på fylkesnivå mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunen. Enkelte fylker har også inngått delavtaler på ulike områder, samt enkelte andre rutinebeskrivelser. Det er viktig at også deling av personopplysninger, og strategier, prioriteringer og formalisering rundt dette, tas inn som et tema i samarbeidsavtalene.

Både NAV-loven og opplæringsloven har fått bestemmelser som pålegger tjenestene å samarbeide og samordne sine tjenester med andre offentlige organer og tjenesteytere, både i enkeltsaker og på systemnivå. Disse samarbeidsbestemmelsene sier noe om hvilke forventninger myndighetene har til at de to sektorene skal samarbeide om felles målgrupper. Deling av personopplysninger vil være en sentral komponent i et slikt samarbeid, og en viktig nøkkel i arbeidet med å tilby brukerne et mer helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Digitaliseringsrundskrivet, som også gjelder for forvaltningsorganer, har en rekke pålegg og anbefalinger som legger opp til at offentlige etater skal samarbeide om informasjonsdeling. Digitaliseringsrundskrivet bør derfor i større grad brukes som en rettesnor for samarbeid og samhandling mellom offentlige forvaltningsorganer. Målet om at sektorene skal samarbeide tettere og dele mer personopplysninger på tvers, må dessuten følges opp gjennom styring og koordinering. Riksrevisjonen beskriver datadeling som en krevende oppgave, som går på tvers av virksomheter og sektorer.²⁸³ Riksrevisjonen ser derfor samordning og styring som helt avgjørende for å kunne nå målet om å dele og gjenbruke mer data i forvaltningen.

Som del av arbeidet har vi vurdert grunnlaget for en nasjonal «personvernavtale» mellom NAV og fylkeskommunen om utveksling av personopplysninger, med utgangspunkt i GDPR. Etter vårt syn er det verken grunnlag for eller hensiktsmessig å utarbeide en felles nasjonal avtale som fastslår hvilke opplysninger som kan deles mellom sektorene. Grunnen er at de konkrete vurderingene av behov og muligheter for deling må gjøres i den enkelte sak. Premissene for at en avtale skal fungere effektivt, synes med andre ord ikke å være til stede. I kontrast vil en veileder ha den fleksibiliteten og romsligheten som trengs for å være relevant i ulike saker, samtidig som den gir støtte i enkeltsaker.

I Prop. 166 L *Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling)* drøftes begrepet «etablert samarbeid», og hvordan et slikt samarbeid mellom forvaltningsorganer kan gi en særskilt åpning for å dele opplysninger mellom dem. Et etablert samarbeid vil typisk bygge på samarbeidsplikt etter annet regelverk, en avtale mellom organene, eller en praksis rundt samarbeid som har utviklet seg over tid. Selv om dagens samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen ikke kan defineres på denne måten, vil det kunne bli nødvendig å etablere et slikt

²⁸³ [Staten deler og gjenbruke ikke nok data \(riksrevisjonen.no\)](https://www.riksrevisjonen.no/tema/staten-del-og-gjenbruke-ikke-nok-data).

samarbeid – for eksempel dersom en forskrift som regulerer delingen mellom sektorene skal være mulig å realisere.²⁸⁴

3. Fortsatt behov for regelverkskompetanse

En tilbakemelding i kartleggingsmøtene vi har gjennomført er at både NAV og fylkeskommunen må kunne vise til hvilket hjemmelsgrunnlag de baserer en forespørsel om utlevering av opplysninger på. I tillegg må de være i stand til å gi en mer utdypende begrunnelse for hvorfor de har behov for de aktuelle opplysningene. Virksomhetene må med andre ord kunne begrunne, forklare og dokumentere på en konkret måte *hvorfor* deling av opplysningene er nødvendig. Dette krever regelverkskunnskap. Selv om en nasjonal veileder vil gi støtte til hvordan man skal gå frem for å avklare et handlingsrom, vil det fortsatt være behov for kunnskap om regelverket som NAV og fylkeskommunen forvalter.

Det er med andre ord ikke tilstrekkelig for NAV eller fylkeskommunen å vise til at de har behov for opplysningene; de må være i stand til å vise til en lovhjemmel som gir et behandlingsgrunnlag for utleveringen, og i tillegg ha en konkret beskrivelse av hvorfor akkurat disse opplysningene trengs i den aktuelle saken. Hvis verken hjemmelsgrunnlag for utlevering eller behov er beskrevet på en tydelig måte, vil resultatet fort bli at det ikke gis tilgang til de aktuelle opplysningene. Mottakende organ må vite hvilke opplysninger det er behov for, hvorfor de trengs, hvordan de skal håndteres med mer, og være i stand til å beskrive dette konkret overfor det avgivende organ.

Tydelige beskrivelser av hjemmelsgrunnlag og behovet for deling er avgjørende for at det organet som skal tilgjengeliggjøre opplysningene, skal ha mulighet til å vurdere lovligheten av delingen. Dersom dette beskrives på en tydelig måte, vil det også bli enklere for avgiverorganet å vurdere sin egen nytte i forbindelse med utleveringen.

4. Behov for å tenke mer helhetlig om målgruppen

Avklaring og oppfølging av brukere som er avhengig av bistand både fra NAV og fylkeskommunen, må forstås i vid forstand, slik intensjonene i samarbeidsbestemmelsene i både opplæringsloven og NAV-loven legger opp til. NAV-loven pålegger NAV å samarbeide med andre offentlige organer og tjenesteytere, hvis det er nødvendig for å gi brukeren et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Samarbeidet kan også bidra til at NAV og andre tjenesteytere blir bedre i stand til å ivareta sine «egne» oppgaver, som de er pålagt etter lov og forskrift. Tilsvarende har opplæringsloven en bestemmelse som pålegger fylkeskommunen å samarbeide og samordne sine tjenester med andre offentlige organer og tjenesteytere, både i enkeltsaker og på systemnivå.

Brukere som krever en koordinert innsats, må ses i et helhetlig perspektiv. Det er behov for en sterkere felles forståelse av de underliggende utfordringene og behovene i slike målgrupper.²⁸⁵ For å forstå behovene som kjennetegner målgruppen for denne rapporten, kreves en bred tilnærming, der ulike typer informasjon settes sammen for å få et mer helhetlig bilde av brukerens situasjon og behov. NAV og fylkeskommunen kan ikke ivareta hver sin «bit» av et oppfølgingsløp, og samtidig legge til grunn at brukerne mottar et helhetlig og koordinert tilbud.

²⁸⁴ [Prop. 166 L \(2020–2021\) \(regjeringen.no\)](#).

²⁸⁵ For å lykkes med verdiskaping gjennom datadeling, så må de involverte aktørene ifølge Datadelingsutvalget dele en felles forståelse av de underliggende utfordringer som skal løses ([rapport-fra-datadelingsutvalget2.pdf \(regjeringen.no\)](#)).

Det er åpenbart en del fellestrekk ved den innsatsen og de tjenestene som NAV og fylkeskommunene skal yte; det handler om avklaring, kvalifisering, inkludering og deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. Dette felles fundamentet bør brukes mer aktivt til å styrke innsatsen for samarbeid og deling av personopplysninger. Videre må man erkjenne at alle tjenester og tiltak som er rettet inn mot disse områdene, egentlig bidrar til å understøtte de samme overordnede målene, knyttet til inkludering og deltakelse i arbeidslivet. Dersom begge etater "bredder ut" sitt samfunnsoppdrag, og ser avklaring, oppfølging, kompetanseheving, kvalifisering og arbeidsdeltakelse som integrerte innsatser, vil det kunne bli enklere å se, og ikke minst begrunne, hvorfor utveksling av personopplysninger er nødvendig.

Det er viktig at de åpningene som samarbeidsbestemmelsene gir, utnyttes til å gi et helhetlig og koordinert tilbud til brukerne i målgruppa. Vårt inntrykk er at disse samarbeidsbestemmelsene i liten grad er kjent ute i praksisfeltet. Bestemmelsene gir et mulighetsrom for samarbeid, deling og felles tilnærming og innsats mot brukerne, som trolig ikke utnyttes godt nok i dag.

5. Utforsk digitale samhandlingsverktøy

For å sikre en deling av personopplysninger som er mest mulig sikker og personvernforenlig, og som forebygger uheldige delingspraksiser, er det viktig å få på plass digitale samhandlingsløsninger som muliggjør sikker deling. Den største gevinsten ved slike løsninger, er at det vil redusere behovet for å utveksle informasjon på andre måter, enten det er snakk om skriftlige eller muntlige varianter av deling. Å dele via felles digitale løsninger, vil i seg selv kunne styrke personvernet.

Måten data deles på er med andre ord av betydning for personvernet, og ett av formålene med GDPR er å gi de registrerte større kontroll over egne personopplysninger. Kapittel 3 i GDPR oppstiller en rekke rettigheter som skal sikre dette. Retten til informasjon må ses i sammenheng med regelverkets grunnleggende prinsipper om at opplysningene skal behandles på en lovlig, rettferdig og åpen måte med hensyn til den registrerte. Åpenhet rundt behandlingen av personopplysninger bidrar til å øke tilliten til offentlige myndigheter, og gir brukerne mulighet til å ha oversikt og kontroll over sine egne opplysninger.

Dersom personopplysninger innhentes og tilgjengeliggjøres via en sikker digital plattform, vil det gjøre det enklere for brukerne å ha kontroll over egne personopplysninger, og hvordan de blir brukt. Målet med en digital samhandlingsløsning er ikke å dele mest mulig opplysninger; målet er legge til rette for en sikrere og mer effektiv deling av de opplysningene som etatene har rettslig grunnlag for å dele. Som det blir pekt på i Meld. St. 32 (2020-2021): «For at NAV-kontorene skal kunne gjøre gode vurderinger av hjelpebehov og koordinere tiltakene som settes inn, trenger veilederne oversiktlige og enkle digitale løsninger som gir mulighet for rask og tett oppfølging.»

Det har ikke vært en del av vårt mandat å utforske nærmere hvordan en digital samhandlingsløsning bør se ut. Vår oppgave har vært å utrede det juridiske handlingsrommet for deling. Dette er uansett et tiltak som vil ligge noe frem i tid, samtidig som det vil være naturlig å se nærmere på noen av de digitale samhandlingsløsningene som allerede er utviklet eller som er under utvikling. NAV har for eksempel utviklet en digital søknadsdialog for sykemeldte og arbeidsgivere i forbindelse med sykepenger, og i januar 2023 ble det lansert et digitalt samhandlingsverktøy som skal legge til rette for sikker deling av opplysninger mellom NAV og tiltaksarrangørene. Det er vår klare anbefaling at man må se nærmere på om det er mulig å utnytte eller «gjenbruke» funksjonalitet fra allerede utviklede verktøy, dersom det er ønskelig å se

nærmere på en digital samhandlingsløsning for NAV og fylkeskommunen. Vi kommer nærmere inn på dette i vedlegg 2.

Her er det også naturlig å vise til Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i offentlig forvaltning.²⁸⁶ Her oppgir over halvparten av de spurte virksomhetene at teknologiske barrierer er en hindring for å dele data med andre virksomheter. Andelen som opplever tekniske barrierer ved å motta og gjenbruke data fra andre virksomheter, er enda større; 70 prosent av virksomhetene oppga at de har opplevd dette. Tallene illustrerer behovet for å få på plass teknologiske løsninger som legger til rette for sikker og effektiv deling av data på tvers av offentlig forvaltning – inkludert NAV og fylkeskommunene.

6. Mulige endringer i regelverket

Personvernkommisjonen peker på behovet for å skape trygge og klare rettslige rammer for deling av personopplysninger. Kommisjonen fremhever at etablering av nasjonale bestemmelser på dette området kan bidra til et klarere og mer utfyllende regelverk, og dermed gi større forutsigbarhet for innbyggerne. Det vil i neste omgang kunne gi et sikrere grunnlag for å vurdere om en gitt behandling av personopplysninger er lovlig.

En utfordring som ifølge kommisjonen kan oppstå ved deling av personopplysninger på tvers av forvaltningsorganer, er uklarhet rundt ansvarsforholdene mellom de organene som samarbeider. Dersom deling av personopplysninger inngår som del av et større samarbeid mellom forvaltningsorganer, anbefaler kommisjonen at ansvarsfordelingen i større grad bør lov- eller forskriftsfestes.

I og med at vår rapport setter søkelys på eksisterende regelverk og handlingsrommet det gir for å dele personopplysninger, er det ikke naturlig for oss å presentere konkrete forslag til materielle endringer og justeringer i regelverket. Vi tillater oss likevel å trekke frem noen *mulige grep* på regelverkssiden – som myndighetene selv må vurdere en eventuell relevans av:

- En **forskrift** kan brukes til å konkretisere samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen nærmere, eksempelvis behovet for deling av personopplysninger i slike samarbeid. Det er også mulig å klargjøre ansvarsforholdene, og å utdype hvilke opplysninger som skal kunne deles, og i hvilke situasjoner. På den måten tas noe av nødvendighetsvurderingen inn i forskriften, og bort fra den enkelte veileder. Dette vil styrke forutberegneligheten for de registrerte ved delingen.

Eksempelvis åpner både NAV-loven § 4 a tredje ledd og opplæringsloven § 15-10 sjette ledd for at det i forskrift kan fastsettes nærmere regler for behandlingen av personopplysninger som er nødvendig for å utføre oppgavene som er gitt i lovene. Blant annet kan det gis utfyllende bestemmelser om «formålet med behandlingen, behandlingsansvar, hvilke typer personopplysninger som kan behandles», og «hvem det kan behandles personopplysninger om».²⁸⁷ I opplæringsloven er det også presisert at det kan gis regler om «vidarebehandling, utlevering og tilgang til personopplysninger».²⁸⁸ Per i dag er ikke forskriftshjemmelen benyttet for å ramme inn utveksling av personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen.

²⁸⁶ [Staten deler og gjenbruker ikke nok data \(riksrevisjonen.no\)](https://www.riksrevisjonen.no/Staten-deler-og-gjenbruker-ikke-nok-data).

²⁸⁷ Tilnærmet likelydende ordlyd i NAV-loven § 4 a tredje ledd og opplæringsloven § 15-10 sjette ledd.

²⁸⁸ Tilsvarende forskriftshjemmel er gitt i ny opplæringslov § 25-1 sjette ledd.

Opplæringsloven § 13-3f annet ledd gir også hjemmel til å fastsette forskrift om det nærmere innholdet i og organiseringen og omfanget av tilbudet om karriereveiledning.²⁸⁹ Også her kan samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen reguleres nærmere. En tydeliggjøring av hva samarbeidet med NAV skal innebære når det gjelder karriereveiledning, vil bidra til forutberegnelighet og likebehandling i fylkene.

Videre gir også forvaltningsloven § 13 g hjemmel for å fastsette forskrift om begrensninger i taushetsplikten ved deling av opplysninger mellom bestemte organer til konkrete og avgrensede formål. I en slik forskrift kan det gis nærmere vilkår for hvilke opplysninger som skal deles og i hvilke situasjoner. Det vil også være mulig å regulere behandlingsansvar, informasjonsplikt, lagring og sletting.²⁹⁰

- Tydeliggjøring av de likelydende **samarbeidsbestemmelsene** i opplæringsloven og NAV-loven, er et annet mulig grep. Det kan eksplisitt tas inn at deling av personopplysninger ved tverrsektorielt samarbeid er tillatt når det vurderes som nødvendig. En mer presis utforming av ordlyden i disse bestemmelsene, kombinert med unntak fra taushetsplikten, vil gjøre dem mer anvendelige som et viderebehandlingsgrunnlag. Dette kan eventuelt ledsages av en forskrift, som på et konkret nivå beskriver hvilke opplysninger som kan deles.
- En egen **samarbeidslov** er også et mulig alternativ, men det vil være en langt mer omstendelig prosess. Det er imidlertid grunn til å anta at en egen lov vil kunne gi økt tydelighet og klarhet rundt behovet for tverrsektorielt samarbeid (kontra en samarbeidsbestemmelse som er «gjemt bort» i en særlov). En tilhørende forskrift vil kunne utfylle de materielle og prosessuelle vilkårene for deling i slike samarbeid.²⁹¹

Det er viktig å minne om at uansett hvilke bestemmelser som tas inn i ulike lovverk for å fremme samarbeid på tvers av forvaltningen, så vil reglene om taushetsplikt fortsatt gjelde. Med mindre det tas inn en setning i de aktuelle bestemmelsene i særlovene som fastslår at slik utveksling skal skje «uten hinder av taushetsplikten», så vil de eksisterende taushetspliktsreglene fortsatt sette klare grenser for hva som kan deles av opplysninger mellom NAV og fylkeskommunen.

Tiltak på regelverksområdet handler ikke bare om å foreta endringer i eksisterende regelverk; det handler også om å utnytte bedre de «åpningene» for nasjonal særregulering som personvernforordningen (GDPR) gir. Datadelingsutvalget viser til at der det er åpninger i GDPR for nasjonal særregulering, eller hvis det er områder som ikke er regulert av GDPR, så bør nasjonal

²⁸⁹ Tilsvarende forskriftshjemmel er gitt i ny opplæringslov § 28-9.

²⁹⁰ Dersom forskrift skal vurderes som et virkemiddel for å regulere utveksling av personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen, må det også tas høyde for mulige ulemper. Det vil for eksempel være krevende, for ikke å si umulig, å gjøre en forskrift uttømmende (i den forstand at den dekker alle mulige situasjoner og delingsbehov). Det er også en risiko for at en forskrift kan bidra til å svekke – og i verste fall undergrave – nødvendighetsvurderingen, fordi forskriften oppleves å gi et «klarsignal» til å dele i de fleste situasjoner.

²⁹¹ For sektorovergripende, frivillige tiltak på barne-, oppvekst- og familieområdet mv. er det gitt en egen lov om forskriftshjemmel for behandling av personopplysninger. Formålet har vært å sikre et klart og tydelig rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger, samt sikre en forsvarlig behandling av personopplysninger på området. Lovens § 3 annet ledd gir eksplisitt hjemmel til å regulere viderebehandling og utlevering av personopplysninger i forskrift.

lovgivning brukes til å gi behandlingsgrunnlag til utlevering og videre behandling av personopplysninger, inkludert oppheving av eventuell taushetsplikt.²⁹² Utvalget peker på at dette er spesielt relevant med tanke på deling av data fra det offentlige, når slik deling er i allmenhetens interesse.

7. Det er ikke nok å dele data!

En av de viktigste innsiktene fra dette utredningsarbeidet, er at datadeling handler om langt mer enn data og teknologiske løsninger. For å oppnå merverdi av å dele data, må det jobbes med organisering, samarbeid, kultur, kompetanse og incentiver. Formelt defineres det juridiske handlingsrommet av de relevante regelverkene; når det gjelder *forståelsen* og *utøvelsen* av handlingsrommet, vil imidlertid en rekke andre faktorer spille inn (jf. figur 1). Datadeling er i stor grad et spørsmål om organisatorisk modenhet, og i hvilken grad virksomhetene er i stand til å bruke egne og andres data på en verdiskapende måte.

All deling av data må starte med at virksomheten har god oversikt over egne data. Dette prinsippet er kjent som «orden i eget hus». God kontroll over egne data er en forutsetning for å kunne dele dem, og for at man skal klare å nyttiggjøre seg andre virksomheters data.

Samtidig trengs det et mottaksapparat i de virksomhetene som skal ta imot og bruke dataene i sin oppgaveløsning. Det er liten vits i å dele og utveksle opplysninger dersom mottakersiden verken har ressurser, kompetanse eller kapasitet til å utnytte dem i egen tjenesteproduksjon.

11.2. Andre vurderinger

Utfordringer ved bruk av samtykke som behandlingsgrunnlag

Det kreves mye innsats fra det offentliges side for å sikre at et samtykke er gitt på en informert, frivillig og utvetydig måte, som er lovens krav. Dette er en viktig grunn til at bruken av samtykke bør begrenses. En annen grunn er at samtykke er et lite egnet behandlingsgrunnlag i forbindelse med offentlig myndighetsutøvelse, grunnet skjevheten i maktforholdet mellom bruker og forvaltningsorgan.²⁹³

Det er også grunn til å merke seg at omfattende bruk av samtykke i offentlig forvaltning vil kunne føre til en «samtykketretthet» blant tjenestemottakerne, noe som innebærer en risiko for ukritiske samtykker og lavere reell innsikt i hvordan opplysningene brukes av forvaltningen.²⁹⁴ I tillegg medfører innhenting av samtykke mye ressursbruk og administrasjon knyttet til lagring, oppdatering og sletting med mer. Den administrative byrden som følger med å innhente og forvalte et stort antall samtykker i offentlig forvaltning, vil med andre ord bli betydelig.

En annen viktig grunn til at samtykke som behandlingsgrunnlag bør minimeres, er resultatene i denne rapporten, som viser at det med dagens regelverk er rom for å dele personopplysninger på tvers i offentlig forvaltning – uten bruk av samtykke. At regelverket gir et grunnlag for å dele personopplysninger, har klare fordeler sammenlignet med det å skulle innhente samtykke.

²⁹² Kilde: [Rapport-fra-datadelingsutvalget2.pdf \(regjeringen.no\)](#).

²⁹³ Prop. 145 L (2020–2021) *Endringer i opplæringslova, friskulelova og barnehagelova (behandling av personopplysninger, fjernundervisning o.a.)*, kapittel 2.2.2.2.

²⁹⁴ [Bruk av samtykke i offentlig sektor | Digdir](#).

Dersom opplysningene vurderes som nødvendige å ha tilgang til for at NAV og fylkeskommunen skal kunne oppfylle sine plikter og ivareta sine oppgaver på en forsvarlig måte, mener vi at samtykke bør være overflødig, så lenge regelverket i den konkrete situasjonen gir adgang til å dele og innhente personopplysninger. Dette må ikke forstås som at bruker ikke skal informeres om behandlingen av opplysninger, men i en slik situasjon er det mer snakk om at innhenting og utlevering av taushetsbelagte opplysninger skjer i *samråd* med brukeren.

Krevende nødvendighetsvurdering

Som vi har sett i denne rapporten, er det et viktig krav i personvernlovgivningen at enhver behandling av personopplysninger skal være nødvendig for å oppnå et konkret angitt formål. Dette bidrar blant annet til å sikre at personer ikke får tilgang til opplysninger de ikke skal ha tilgang til. En utfordring med nødvendighetsvurderingen, og gjennomføringen av den især, er at den i liten grad konkretiseres nærmere i de aktuelle lovbestemmelsene. Det blir dermed en vurdering som må gjøres av veiledere og rådgivere, og som åpner opp for stor grad av skjønn.

Det kan være krevende å vurdere hva som er nødvendige opplysninger, og hva som er mer i kategorien «kjekt å vite». Siden dette er en skjønnsmessig vurdering, vil forståelsen av hva som skal vurderes som nødvendig, variere. Det er av den grunn viktig at en nasjonal veileder adresserer nødvendighetsvurderingen som tema.

Et annet poeng er at både NAV og utdanningssektoren i fylkeskommunen vil være i stand til å tilby sine tjenester til brukerne, selv om de ikke utveksler personopplysninger med hverandre. Spørsmålet er bare hvor gode og tilpassede tjenestene vil bli, når etatene ikke er koordinert med hverandre, og ikke har det beslutningsgrunnlaget de kunne hatt. Kvaliteten og helheten i oppfølgingen vil i mange tilfeller bli bedre, dersom de to etatene har tilgang til relevant informasjon på tvers.

Deling må gi positiv «nettogevinst»

Selv om forvaltningslovens § 13 b første ledd nr. 5 tredje alternativ gir adgang til å dele ellers taushetsbelagte opplysninger, er det et vilkår at delingen skal gi en positiv «nettogevinst» for avgiverorganets mulighet til å gjennomføre sine oppgaver. Konkret betyr det at gevinsten for forvaltningsorganet ved å dele må være større enn ulempene. En typisk gevinst er at saken blir bedre opplyst, noe som bidrar til at bruker mottar en mer helhetlig og tilpasset oppfølging. Dette vil i neste omgang styrke sjansene for at brukeren kommer ut i jobb. En mulig ulempe kan være når en utlevering av opplysninger bidrar til å skade relasjonen og tilliten mellom brukeren og den offentlige myndigheten, i en slik grad at myndigheten ikke får gjennomført sine oppgaver på en god måte.

Dette er krevende vurderinger, som involverer en god del skjønn. Dersom bruker motsetter seg deling, vil fylkeskommunen eller NAV måtte vurdere «nettogevinsten» av å likevel gjennomføre delingen. Dersom brukers tap av tillit bidrar til å vanskeliggjøre fylkeskommunens og NAVs oppgaver og den videre dialogen med bruker, og denne ulempen er større enn gevinsten, tilsier nettogevinstvurderingen at deling ikke bør skje.

Selv der det ikke eksplisitt uttrykkes, vil det måtte gjennomføres en tilsvarende forholdsmessighetsvurdering også ved de andre bestemmelsene i forvaltningsloven som tillater deling. Dels følger dette av kravene i EMK artikkel 8 om at det skal være et rimelig forhold mellom byrden som pålegges borgeren gjennom inngrepet, og det man oppnår. Dels følger det av

personvernforordningens krav til nødvendighet og dataminimering ved enhver behandling. Rettferdighetsprinsippet forutsetter også at all behandling gjøres i respekt for de registrertes interesser og rimelige forventninger.

Modenheten i samarbeidet vil kunne påvirke delingen

Gjennom kartleggingsmøtene ble det tydelig for oss at fylkene har ulik grad av modenhet når det gjelder samarbeidet som er utviklet mellom sektorene. Fylkesvise forskjeller i samarbeidet vil også kunne påvirke oppfatningene av behovet for å dele personopplysninger.

Fylker som har prioritert å få på plass et samarbeid, og som praktiserer, utvikler og styrker dette samarbeidet på ulike områder, vil også ha et gunstig utgangspunkt for å vurdere og forstå nytteverdien av å dele data. Fylker som i liten grad har etablert et godt samarbeid om felles målgrupper, vil trolig ha svakere forutsetninger for å se nytteverdien og gevinstene ved å dele personopplysninger.

Her er det også naturlig å peke på at NAV og fylkeskommunen har ulike roller og oppgaver overfor brukerne. Mens NAV kan sies å ha et helhetsansvar for brukerne, har fylkeskommunene et mer avgrenset ansvar, knyttet til gjennomføring av utdanning og opplæring. Realkompetansevurdering og karriereveiledning er en del av dette. Når vi samtidig vet at både fylkeskommuner og NAV Fylke foretar egne prioriteringer innenfor sine virksomhetsområder, er det åpenbart at det vil oppstå en del forskjeller i måten samarbeidet løses og innrettes på, på tvers av fylkene.

Personvernet kan ikke være statisk – det må ses i lys av samfunnet vi lever i

Personvernundersøkelsen 2019/2020 kartla befolkningens kjennskap til det nye personvernregelverket (GDPR) som ble innført i 2018, samt holdninger til personvern.²⁹⁵ Undersøkelsen viste at nordmenn har gjennomgående høy tillit til hvordan offentlige myndigheter behandler personopplysninger.

Samtidig kom det frem at tilliten til NAVs behandling av personopplysninger ligger betydelig lavere enn for andre offentlige virksomheter. Videre viser resultatene at andelen som har stor eller noe tillit til NAV, har sunket siden 2014. Datatilsynet viser her til at NAV, på tidspunktet for gjennomføringen av undersøkelsen, var i søkelyset grunnet feiltolkning av EØS-regelverket og feil saksbehandling i en rekke saker, noe som kan ha påvirket befolkningens tillit.

Et interessant poeng i rapporten er at folks oppfatning av hvor beskyttelsesverdige personopplysninger er, varierer mellom ulike «typer» opplysninger. Det som oppfattes som mest beskyttelsesverdig, er fødselsnummer, privat kommunikasjon og biometriske opplysninger.

Videre påpekes det at befolkningens syn på hvilke opplysninger som er mest beskyttelsesverdige, ikke alltid samsvarer med lovverket. Dette er interessant, all den tid lovverket kan sies å sette en «standard» på vegne av samfunnet for hvilke opplysninger som skal anses som sensitive og skjermingsverdige.

Dette illustrerer et viktig poeng; lovverket vil ikke til enhver tid nødvendigvis være i tråd med, eller gjenspeile, befolkningens allmenne oppfatning rundt denne typen spørsmål. Det er grunn til å tro at dette utfordres spesielt mye i en tid der den teknologiske utviklingen skjer stadig raskere, der vi som borgere blir stadig mer digitale, og der data og datadeling er det nye «gullet» i all serviceyting

²⁹⁵ Kilde: [Personvernundersøkelsen 2019/2020 | Datatilsynet](#).

og tjenesteproduksjon. Grensene for – og forståelsen av – personvern vil dermed kunne bli utfordret og flyttet på. Det er med andre ord mye som tyder på at vi som samfunn, fra tid til annen, bør foreta en prinsipiell og grunnleggende vurdering av om den gjeldende forståelsen og avgrensningen av personvern, er slik den bør være.

DEL 4

VEDLEGG

Vedlegg 1: Dokumentgjennomgang

I denne delen gir vi en oppsummering av de viktigste funnene fra gjennomgangen av rapporter og dokumenter som har relevans for våre problemstillinger og vårt arbeid. Formålet har vært å etablere et kunnskapsgrunnlag når det gjelder deling av personopplysninger i offentlig forvaltning, med spesiell vekt på NAV og fylkeskommunen. Følgende typer dokumenter er gjennomgått:

- Stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner
- Offentlige utredninger (NOU-er)
- Ekspertgrupperapporter
- Forskningsrapporter som omhandler samarbeid og utveksling av opplysninger
- Kunnskapsgrunnlag innhentet som del av samarbeidsprosjektet mellom HK-dir og AV-dir.

Formålet med dokumentgjennomgangen har vært å løfte fram problemstillinger, perspektiver og drøftinger som kan gi viktige innspill til vårt arbeid. Kriteriet for å velge ut rapporter har vært at de, på en eller annen måte, omhandler deling av personopplysninger mellom offentlige forvaltningsorganer. Det har ikke vært et krav at de må involvere NAV og/eller fylkeskommunen, i og med at mange av spørsmålene og problemstillingene vi har vært opptatt av å utforske, vil være relevant på tvers av offentlig sektor.

Vi begynner med en kort gjennomgang av de rapportene som har vært en del av samarbeidsprosjektets første fase, der det å etablere et kunnskapsgrunnlag var et sentralt mål.²⁹⁶ Rapportene fokuserer ikke så mye på deling av personopplysninger, men de utforsker en del andre forhold som må antas å påvirke rammebetingelsene og insentivene for å dele.

Interne rapporter

Som det fremgår av tittelen, handler rapporten **NAV-veilederes kjennskap til fylkeskommunens tilbud for voksnes læring** om NAV-veilederes kunnskap om fylkeskommunens tilbud innen voksnes læring. For å belyse temaet ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant NAV-veiledere. Bruken av opplæringstiltaket i NAV ble kartlagt. I tillegg ble kjennskap til fire ulike fylkeskommunale ordninger kartlagt; realkompetansevurdering, karriereveiledning, praksiskandidatordningen og fagbrev på jobb-ordningen. Rapporten utforsker blant annet hvilke barrierer som er assosiert med bruken av disse ordningene.

Første del av rapporten utforsker hvor ofte det tas initiativ til å snakke om utdanning i møtene mellom NAV-veilederne og brukerne. Et hovedfunn er at NAV i liten grad synes å ha noen systematikk når det gjelder å ta opp temaer som kompetanse og utdanning i møte med brukerne.

Når det gjelder NAV-ansattes kjennskap til fylkeskommunale ordninger for voksnes læring, så oppgir mange at de har god eller noe kjennskap til karriereveiledning, realkompetansevurdering, praksiskandidatordningen og fagbrev på jobb-ordningen. Dette ser imidlertid ikke ut til å materialisere seg i bruken av ordningene, da antall veiledningssamtaler som omhandler disse tilbudene ikke er særlig høyt.

²⁹⁶ Alle disse rapportene er interne og ikke offentlig tilgjengelige.

Resultatene viser ellers variabel bruk av opplæringstiltaket i NAV.²⁹⁷ Det er også store fylkesvise variasjoner i bruken av tiltaket. Rapporten peker på regelverket som en mulig barriere for bruken av tiltaket. Dette er basert på svarfordelinger som viser at andelen som synes regelverket er krevende å forstå, er høyere enn andelen som synes det er enkelt å forstå. At drøyt halvparten av respondentene plasserer seg mot midten av skalaen på de samme spørsmålene, indikerer ifølge rapporten at et klart flertall av respondentene ser utfordringer med regelverket, og mulighetene det gir for å innvilge opplæringsløp. Ifølge rapporten er det påfallende få respondenter som gir uttrykk for at de er sikre på hva som skal til for å benytte opplæringstiltaket etter hensikten.

En annen forklaring på manglende bruk av opplæringstiltaket, kan ifølge rapporten handle om NAV-kontorenes syn på utdanning, og i hvilken grad de lokale NAV-kontorene har ansvar for å prioritere bruk av opplæringstiltak. På spørsmål om det er NAVs ansvar at arbeidsledige skal få utdanning, er 23 prosent enig i påstanden, mens 19 prosent er uenig. 55 prosent plasserer seg på midten av skalaen.

Det er sannsynlig at tiltaksforskriften, som blant annet fastslår at et tiltak bør være nødvendig og hensiktsmessig og vurderes konkret i den enkelte sak, også påvirker den enkelte veileders terskel for å utrede utdanning som et mulig tiltak. Samtidig bør det tilføyes at det kan være ulike prosesser for godkjenning av tiltak i ulike fylker og NAV-kontor. Spesielt gjelder dette bruken av tiltak som innebærer utbetalinger til eksterne aktører, for eksempel vekterkurs eller kjøp av skoleplasser. Dersom et NAV-kontor har klare rutiner og prosedyrer for godkjenning og kjøp av tiltaksplasser, kan det i seg selv påvirke sannsynligheten for at veiledere foreslår opplæring som tiltak.

De viktigste funnene i undersøkelsen kan oppsummeres slik:

- svært få NAV-brukere veiledes til fylkeskommunale tilbud for voksnes læring
- svært mange respondenter fra NAV oppgir et behov for å lære mer om ulike utdanningsordninger
- respondentene er positive til at NAV gir veiledning om utdanningstilbud, men mindre positive til at det er NAVs ansvar at arbeidsledige får tilbud om utdanning
- regelverket oppleves uklart og som en hindring for bruk av opplæringstiltaket.

Målet med rapporten **Kartlegging av samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunene** er å gi en oversikt over samarbeidet i det enkelte fylke, på områder som videregående opplæring, realkompetansevurdering og karriereveiledning. Faktorer som oppleves som barrierer og hindringer for samarbeid, identifiseres også. Respondentene kunne også komme med innspill til hvordan samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen kan styrkes.

Ifølge rapporten har de fleste fylker et samarbeid om videregående opplæring for voksne, og om karriereveiledning og realkompetansevurdering. Dette relateres til Utdanningsløftet, som la opp til tett samarbeid mellom NAV og fylkeskommunene, ettersom målgruppen i stor grad var NAVs brukere, mens midlene ble gitt til fylkeskommunene.²⁹⁸ Ifølge rapporten ser dette ut til å ha skapt nye samarbeidsrelasjoner i fylkene.

²⁹⁷ Flere artikler dokumenterer at bruken av opplæringstiltaket har vært avtakende over de siste årene, se for eksempel: [Hvem får hva og hvorfor. Utdanning, opplæring og unge NAV-brukere - nav.no](#) og [Færre får opplæringstiltak, men mer til prioriterte grupper av arbeidssøkere og mer formell kompetanse - nav.no](#).

²⁹⁸ For en nærmere beskrivelse av Utdanningsløftet, se fotnote 23.

Et annet eksempel på at det har skjedd en styrking av samarbeidet, er at mange fylker oppgir at de har inngått offentlig-offentlig samarbeid om opplæring tilrettelagt for NAVs brukere. Ifølge rapporten er mange av disse samarbeidsavtalene relativt nye. Noe av bakgrunnen antas å være at NAV Fylke de senere årene har fått føringer om å satse mer på fag- og yrkesopplæring for sine brukere, og å inngå offentlig-offentlig samarbeid med fylkeskommunen om slik opplæring.

Videregående opplæring for voksne er det området der respondentene mener det er flest hindringer for samarbeid. Manglende kunnskap i NAV om fylkeskommunens tilbud for voksne trekkes også her frem som en barriere mot samarbeid innen voksenopplæring, realkompetansevurdering og karriereveiledning. Flere av respondentene påpeker at voksenopplæring er et krevende felt, med et omfattende regelverk. Det oppleves verken som realistisk eller hensiktsmessig at NAV skal kunne dette regelverket. En anbefaling er derfor at NAV bør se nærmere på hvilken kompetanse som skal finnes i NAV-kontoret, og styrke kompetansen i tråd med det.

Et flertall gir uttrykk for at begrensninger i lov og forskrift er en barriere for samarbeid. Enkelte utdypende kommentarer antyder at regelverket oppleves som komplisert, noe som skaper usikkerhet rundt hva som er det faktiske handlingsrommet. Et flertall av respondentene oppfatter personvernforordningen (GDPR) som en barriere. Oppfatningen er at bestemmelser knyttet til personvern begrenser mulighetene til å utveksle personopplysninger mellom NAV og utdanningssektoren. Juridiske avklaringer knyttet til deling av personopplysninger, omtales derfor som et viktig område.

Rapporten **Kunnskapssammenstilling om karriereveiledning** viser at fylkenes karriereveiledningstilbud og NAV har noen brukergrupper som overlapper. Mens karriereveiledning som tilbud er rettet mot hele befolkningen, skal NAV gi arbeidsrettet oppfølging til arbeidsledige eller andre som har utfordringer med å komme inn i arbeidslivet. Siden dette inkluderer mange av dem med behov for karriereveiledning, kan det forekomme at karriereveiledere og NAV-veiledere møter en del av de samme brukerne. Mandatet de to aktørene har, er imidlertid forskjellig. Mens NAV har ansvaret for å utarbeide en aktivitetsplan med tilpassede aktiviteter som er ment å ta arbeidssøkerne nærmere arbeidsmarkedet, har karrieresenteret et bredere mandat. Målet er å hjelpe kandidatene med å utforske muligheter og karriereveier som kan være riktige for dem.

Der NAVs vurdering må ta hensyn til flere elementer, som brukernes og arbeidsmarkedets behov og relevante regelverk, står karriereveilederne friere til å ta utgangspunkt i den enkeltes ønsker og ambisjoner. De har heller ikke tilgang til mye av den informasjonen som NAV har. I en studie det vises til i kunnskapsoversikten, trekkes dette frem som et problem. Informanter fra karrieresentrene ble intervjuet, og pekte på at de opplevde en risiko for å gi falske forhåpninger om muligheter som NAV ikke kan innfri. Andre pekte derimot på at det ikke var behov for å ha tilgang til denne informasjonen, fordi karriereveiledernes primæroppgave er å få veisøkere til å reflektere over egen situasjon, og bli mer bevisst på hvilke muligheter de har.

Ifølge kunnskapsoversikten viser flere studier at delingen av informasjon mellom NAV og karrieresentrene er begrenset. I evalueringen av et karriereveiledningsprosjekt i Buskerud, ble detpekt på at NAVs taushetsplikt var til hinder for deling av informasjon. I surveyen som ble sendt til fylkeskommunen, NAV på fylkesnivå og karrieresentrene ble det stilt spørsmål om GDPR representerte en barriere mot samarbeid. Ni av 22 respondenter oppga at de opplevde det som en barriere, mens tre av fem karrieresentre oppga at GDPR kan gi hindringer for samarbeidet med NAV.

Rapporten **Kunnskapssammenstilling om realkompetansevurdering (RKV)** trekker ikke frem deling av informasjon som en barriere for samarbeid. I surveyen som ble sendt til fylkene, NAV og karrieresentrene, oppga kun tre av 19 respondenter at GDPR utgjør en barriere.

Kunnskapssammenstillingen synliggjør imidlertid at samhandlingen mellom NAV og fylkeskommunen om RKV er svak, og at manglende prioritering kan påvirke samarbeidet. Det er med andre ord en mulighet for at utfordringer knyttet til deling i større grad ville vært referert til, dersom bruken av RKV hadde vært høyere.

Surveyen viste at delingsutfordringer knyttet til ordinær utdanning er større. 12 av 22 respondenter svarte ja på spørsmål om GDPR og personvernlovgivningen utgjør et hinder for samarbeid om opplæring. Respondentene kunne kommentere på spørsmålene, og flere valgte å gjøre det. Én respondent pekte på deling som en utfordring som kunne oppstå i enkeltsaker, mens en annen pekte på at det er utfordrende å få sikker viten om hvorvidt brukerne er i utdanning. En tredje pekte på at det er særlige utfordringer knyttet til de unge, fordi det ofte er behov for å dele informasjon om denne gruppen. En annen ga uttrykk for at det er et behov for en felles samhandlingsplattform.

I sum gir disse rapportene viktig innsikt for vårt arbeid. De viser at det er utfordringer med kunnskap om hverandres tjenester, og når det gjelder samarbeid og samhandling mellom sektorene. I tillegg viser de at det hersker stor usikkerhet om hva som er mulig å dele av personopplysninger, og i hvilke situasjoner. Det ser ut til å være en utbredt oppfatning at personvernforordningen (GDPR) hindrer deling.

Stortingsmeldinger og utredninger

Meld. St. 32 (2020 –2021) Ingen utenfor. En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv beskriver daværende regjeringens ambisjoner og planer for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv. Meldingen løfter frem flere tema og problemstillinger som har relevans for vårt arbeid. Et sentralt utgangspunkt er at tettere samarbeid mellom ulike aktører, som Arbeids- og velferdsetaten (NAV) og fylkeskommunen, er viktig for å legge til rette for at flere kan gjennomføre opplæringsløp av lengre varighet. Spesielt gjelder dette personer med manglende grunnleggende kvalifikasjoner. Meldingen fremhever at kompetanseheving er et av de viktigste virkemidlene i kampen mot utenforskap, og at godt tverrsektorielt samarbeid på alle nivå er en nøkkel for å lykkes på dette området.

Selv om samarbeid mellom etatene vurderes som en nøkkelfaktor, påpekes det at sektorene hver for seg har ansvar for omfattende tjenester. Forskjeller i finansiering, organisering og prioritering kan føre til at samarbeidet mellom sektorene ikke blir godt nok utviklet, noe som i neste omgang kan resultere i et tjenestetilbud som ikke treffer brukerne godt nok. For at brukerne eksempelvis skal kunne nyttiggjøre seg av arbeidsrettede tjenester, må andre utfordringer håndteres samtidig. Samtidighet og koordinering av tiltak innen opplæring og arbeidsrettet avklaring er derfor nødvendig, for å fremme inkludering i arbeids- og samfunnsliv.

Meldingen lanserer ulike innsatsområder som bør prioriteres, og flere av dem er relevante for våre problemstillinger; bedre samhandling mellom utdanning, arbeid og helse, mer helhetlige og individuelt tilpassede tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, og mer innovasjon i arbeids- og velferdsforvaltningens tjenestetilbud. På et mer konkret plan fastslår meldingen at det er «behov for en forsterket, samordnet innsats mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunene for å sikre at flere brukere som trenger det, får tilbud om tilrettelagt videregående opplæring – med vekt

på fag- og yrkesopplæring.» Målgruppen som omtales her, overlapper med målgruppen for vårt arbeid.

Et viktig poeng i meldingen er at voksne som ikke har fullført grunnskole eller videregående opplæring, gjerne vil ha større behov for støtte og tilrettelegging fra offentlige myndigheter enn andre. Siden ansvaret for å tilby opplæring til denne gruppen er delt på ulike etater, vil tilbudene være tilpasset ulike lovverk, styringssystemer og finansieringsordninger. Dette kan skape utfordringer for koordineringen av det samlede tilbudet og for samarbeidet mellom sektorene, og i verste fall påvirke kvaliteten i tilbudet til brukerne.

Meldingen slår fast at tilgangen på ny teknologi og data gir muligheter for innovasjon i tjenestene. Arbeids- og velferdsforvaltningen og andre offentlige etater forvalter store mengder data om sine brukere. Meldingen peker på at mens digitalisering så langt har vært forbundet med selvbetjeningsløsninger, automatisert saksbehandling og effektivisering av manuelle arbeidsprosesser, blir det fremover viktig å dreie utviklingsaktivitetene mer i retning av helhetlige og sammenhengende tjenester.

Omtalen av NAVs erfaringer med å utvikle digitale selvbetjeningsløsninger knyttet til de sosiale tjenestene, er også interessant å merke seg. Her er det åpenbart en overføringsverdi til vårt arbeid. Ifølge meldingen har utviklingen av disse tjenestene gitt Arbeids- og velferdsdirektoratet bedre innsikt i hvilke behov sosialtjenestebrukerne har for mer helhetlige tjenester. Dessuten har det blitt tydelig at veiledere som har ansvar for brukere med sammensatte behov, trenger bedre oversikt i sakene. De trenger også digitale verktøy som styrker mulighetene til samhandling, både internt og eksternt. Det pekes på at dersom NAV-kontorene skal kunne gjøre gode vurderinger av hjelpebehov og samtidig koordinere de tiltakene som settes inn, trenger veilederne digitale løsninger som gir helhetlig oversikt og mulighet for rask og tett oppfølging.

Meldingen fastslår at deling av data er en forutsetning for å utvikle sammenhengende tjenester på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Samarbeidet på tvers av sektorene er imidlertid avhengig av at man har rettslige hjemler for å dele opplysninger. Meldingen peker i den forbindelse på at det er stort behov for å utrede det juridiske rammeverket og rettsgrunnlaget for behandling av personopplysninger «på en måte som både tar hensyn til personvern og legger til rette for å utvikle tjenester og systemer som gir både brukerne og forvaltningen større muligheter til helhetlig dialog og oppfølging.»

Meldingen problematiserer også det gapet som oppstår når den teknologiske utviklingen skjer hurtig, samtidig som regelverket som regulerer forvaltningens muligheter til å dele opplysninger, står stille. For at regelverket skal henge med og legge til rette for at gevinster av digitalisering og datadeling skal være mulig å utløse, må eksisterende regelverk forenkles, samtidig som nye tema og problemstillinger tas inn. Regjeringen uttalte derfor at det er ønskelig å «forsterke arbeidet med å utvikle gode regler for informasjonsdeling og personvern for å kunne utnytte teknologiske muligheter i innovasjon og tjenesteutviklingen på en trygg og etisk forsvarlig måte.»

Med sin vektlegging av behovet for å utrede det juridiske grunnlaget for behandling av personopplysninger i forvaltningen, er dette en stortingsmelding som i praksis gir et mandat for vårt arbeid. Et viktig budskap i meldingen er at deling av data er en forutsetning for å utvikle sammenhengende tjenester på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, noe som vil styrke tjenestetilbudet til dem som er avhengig av flere tjenester. Meldingen understreker også at NAV og utdanningssektoren i stor grad jobber mot de samme samfunnsmålene, knyttet til inkludering og

deltakelse. Denne likheten er noe som i seg selv bør legge til rette for at opplysninger i større grad blir delt på tvers av de to etatene.

NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning

(forvaltningsloven) er en omfattende utredning, som ser på ulike sider ved en ny forvaltningslov. I og med at utredningen i etterkant har blitt fulgt opp med endringer i forvaltningsloven som skal legge til rette for større grad av informasjonsdeling mellom forvaltningsorganer der det foreligger et behov, er det ikke naturlig å omtale NOU-en i sin helhet her. Vi har derfor valgt å se nærmere på kapittel 19 *Taushetsplikt og informasjonsutveksling*, og især de vurderingene som gjøres av handlingsrommet for å dele personopplysninger mellom forvaltningsorganer.

Innledningsvis pekes det på at bestemmelsene om taushetsplikt og utveksling av taushetsbelagte opplysninger bygger på en avveining mellom hensynet til parten på den ene siden, og ulike samfunnsmessige hensyn på den andre. Utredningen fastslår at reglene er kompliserte, og at de reiser flere tolkingsspørsmål som skaper usikkerhet for praksis. I og med at brudd på taushetsplikten kan være straffbart, kan man ifølge utredningen ikke se bort fra at offentlig forvaltning er mer restriktiv med å utveksle opplysninger enn det hensynet til både parten og samfunnet egentlig tilsier.

Utvalget viser til at forvaltningsorganer, i henhold til forvaltningsloven § 13 b, i mange tilfeller har adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger med hverandre. I den grad det bør gis adgang til å dele opplysninger mellom forvaltningsorganer, foreslår utvalget at det skal kunne skje uavhengig av om organene er statlige, fylkeskommunale eller kommunale.

Siden et viktig mål med innhentede opplysninger er å realisere det formålet de ble innhentet for, vil det i gitte situasjoner også kunne innebære at opplysninger må deles med andre organer – dersom det bidrar til å realisere innsamlingsformålet. Videre vises det til at det er adgang til å gi andre organer opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet, så lenge det vurderes som nødvendig for å fremme avgiverorganets oppgaver.

Utredningen reiser flere spørsmål som er relevant for vårt oppdrag. Ett av disse er hva som skal anses som personlige eller sensitive personopplysninger. Utredningen viser til at ikke alle opplysninger om enkeltpersoner er så personlige at de bør være taushetsbelagte. Selv om enkelte personopplysninger ifølge utredningen åpenbart bør omfattes av loven, slik som sensitive helseopplysninger, mener de at det er en gradvis overgang fra slike opplysninger til opplysninger som like åpenbart bør falle utenfor. Utvalget kom blant annet frem til at opplysninger om økonomiske forhold kun bør være undergitt taushetsplikt i den grad de røper personlige forhold.

Utvalget fastslår at opplysninger som er undergitt taushetsplikt, i utgangspunktet ikke skal deles med andre. Dette omtales som taushetspliktens kjerne. Samtidig viser utvalget til ulike hensyn som tilsier at det i visse tilfeller likevel bør være adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger, uten at samtykke innhentes. For det første pekes det på at forvaltningens saksbehandling kan bli raskere og mindre ressurskrevende dersom taushetsbelagte opplysninger deles internt i forvaltningen. For det andre kan hensynet til rettslig korrekte avgjørelser tale for deling av taushetsbelagte opplysninger.

Det som taler for at deling av taushetsbelagte opplysninger bør begrenses, er ifølge utvalget at det «utgjør et innhugg i de interesser som taushetsplikten ivaretar.» Det advares mot at dersom regelverket skulle åpne opp for deling uten at det er nødvendig, eller at omfanget av delingen blir uforholdsmessig med tanke på det som oppnås, vil tilliten til offentlige myndigheter kunne

påvirkes. Risikoen blir da at individer og aktører blir mer tilbakeholdne med å gi fra seg opplysninger som forvaltningen kan ha behov for. Ifølge utvalget må denne typen ulemper holdes opp mot gevinstene som kan oppnås gjennom mer utstrakt informasjonsdeling.

Utredningen drøfter også nytten ved utlevering for både det avgivende og mottakende organ. De viser til forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2, som sier at taushetsplikt ikke er til hinder for at opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for. Implikasjonen av dette er at så lenge ny bruk av opplysningene er i tråd med innsamlingsformålet, så vil deling av opplysningene være i avgiverorganets interesse, nettopp fordi det er avgiverorganet som har som oppgave å realisere det opprinnelige formålet.

Utvalget uttrykker at så lenge delingen har *saklig sammenheng* med de oppgaver som er lagt til avgiverorganet, bør forvaltningen kunne dele taushetsbelagte opplysninger med andre forvaltningsorganer. Utvalget foreslo derfor at det «som hovedregel bør være adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger med andre forvaltningsorganer som har «saklig behov» for dem i sin virksomhet.» I praksis innebærer dette en utvidelse av delingsadgangen, begrunnet med at en slik endring vil bidra til en mer effektiv forvaltning. Dersom adgangen til å utveksle taushetsbelagte opplysninger på tvers ikke er vid nok, vil taushetspliktsreglene ifølge utvalget stå i veien for en god og effektiv organisering av forvaltningen.

Utredningen fremhever videre at deling som gir nytte for avgiverorganet også vil gi nytte for mottakerorganet, dersom opplysningene er sentrale for vurderinger som gjøres i begge organer. Dette er relevant for våre problemstillinger, i og med at målgruppen er voksne uten fullført utdanning, med behov for tverretattlig oppfølging fra både NAV og fylkeskommunen.

Det har ikke vært et mål for oss å ta stilling til de ulike forslagene forvaltningslovutvalget løftet frem, eller vurdere de tolkningene de har gjort og den «linjen» de har lagt seg på i personvernspørsmål. Det viktigste for vår del er at utredningen tar opp en rekke spørsmål og problemstillinger som griper inn i vårt arbeid. Generelt tar utredningen til orde for en utvidet adgang til å dele opplysninger som er underlagt taushetsplikt på tvers i forvaltningen, så lenge det anses nødvendig og avgiverorganet opplever nytte av delingen, og så lenge det er en saklig sammenheng mellom forvaltningsorganenes oppgaver. Utvalget er opptatt av å synliggjøre de gevinstene deling kan bidra til å utløse, som for eksempel et bedre beslutningsgrunnlag i enkeltsaker og effektivisering av offentlig forvaltning.

NOU 2022: 11 Ditt personvern – vårt felles ansvar er personvernkomisjonens utredning av personvernets stilling i Norge. Komisjonens mandat var blant annet å «kartlegge situasjonen for personvern i Norge, og trekke frem de viktigste utfordringene og utviklingstrekkene samt å kartlegge offentlig sektors behandling av personopplysninger til andre formål enn innsamlingsformålet, og gi en vurdering av de negative personvernkonsekvensene ved dette sett opp mot fordelene.»²⁹⁹ I og med at vi har omtalt de mer prinsipielle spørsmålene rundt personvern i

²⁹⁹ At et formål er «uforenlig» med et annet, betyr ifølge personvernkomisjonen ikke at det må være motstrid mellom dem, eller at det ene formålet må undergrave det andre. Det sentrale er hvor nær sammenheng det er mellom formålene. Et formål kan være forenlig med innsamlingsformålet, dersom sammenhengen mellom dem er tilstrekkelig nær. Dersom sammenhengen ikke er nær, er formålene uforenlige. Dette er en vurdering som må gjøres konkret, og det må blant annet legges vekt på de momenter som er nevnt i personopplysningslovens artikkel 6 nr. 4 bokstav a til e ([NOU 2019: 5 \(regjeringen.no\)](#)).

kapittel 3.3, fokuserer vi her mest på spørsmålet om behandling av personopplysninger i offentlig forvaltning.

Utredningen gir en oversikt over de rettslige rammene for behandling av personopplysninger i offentlig forvaltning, inkludert viderebehandling. Som del av oppdraget skulle kommisjonen blant annet kartlegge offentlig sektors behandling av personopplysninger til andre formål enn innsamlingsformålet, og vurdere positive og negative personvernkonsekvenser av dette.

En viderebehandling kan være forenlig eller uforenlig med innsamlingsformålet, jf. personvernforordningens artikkel 6 nr. 4. Kommisjonen presiserer at det offentlige har et særskilt ansvar for å ivareta krav til personvern, og derfor må tilrettelegge for «grundige konsekvensvurderinger og rettssikkerhetsgarantier.» Siden forholdet mellom brukerne og myndighetene er preget av en maktasymmetri, har offentlig forvaltning dessuten «en særlig forpliktelse» til å opptre på en måte som skaper tillit hos innbyggerne. Dersom opplysninger som er samlet inn for et konkret formål blir brukt til andre formål, vil det kunne oppleves som et tillitsbrudd. Å skape trygge og klare rettslige rammer for viderebehandling av personopplysninger, er dermed avgjørende.

Kommisjonen trekker frem flere utfordringer knyttet til deling og bruk av personopplysninger i offentlig forvaltning. Utforming av lovhjemler og mangel på en helhetlig personvernpolitikk for offentlig forvaltning, er to eksempler. En annen utfordring med deling av personopplysninger på tvers av organer, er at det kan oppstå usikkerhet rundt ansvarsforholdene mellom de samarbeidende organene. Kommisjonen anbefaler derfor at ansvarsfordelingen i større grad lov- og forskriftsfestes, dersom deling av personopplysninger er en del av samarbeidet mellom forvaltningsorganer. Særlig kan det være behov for å avklare hvilke forpliktelser de involverte aktørene har når det gjelder behandlingsansvar.

Ifølge kommisjonen er mange av bestemmelsene på personvernområdet uklare, noe som gjør det krevende å omsette dem til organisatoriske rutiner og tekniske løsninger. Samtidig er kommisjonen tydelig på at digitalisering kan bidra positivt til en effektiv, brukerorientert og rettssikker offentlig forvaltning. Ved hjelp av digital teknologi kan tungvinte arbeidsprosesser fjernes, noe som frigjør ressurser til andre viktige oppgaver. Informasjonsinnhenting kan bli mer effektiv, analysene mer treffsikre, og kvaliteten på saksbehandlingen bedre. God bruk av digitale verktøy kan bidra til økt tillit og åpenhet i forvaltningen, og til å styrke likebehandling og rettssikkerhet.

Samtidig er digitalisering gjerne ensbetydende med økt deling og viderebehandling av personopplysninger. Av den grunn er det ifølge kommisjonen avgjørende at digitaliseringen skjer på en måte som ivaretar innbyggernes autonomi og integritet, slik at folks tillit til offentlige myndigheter opprettholdes. Mulighetene digitaliseringen gir, må vektes opp mot hvordan vi ønsker at offentlig forvaltning og samfunnet skal utvikle seg. Som samfunn må vi finne en god balanse mellom personvern på den ene siden, og målet om sammenhengende og effektive offentlige tjenester på den andre.

Når det er snakk om behandling av personopplysninger som er nødvendig for å oppfylle en «rettslig forpliktelse», må formålet med behandlingen komme frem. Det foreligger imidlertid ikke noe absolutt krav om at det i lov eller forskrift må detaljeres hvilke personopplysninger som skal inngå i behandlingen. Det kreves heller ikke en særskilt lovbestemmelse for hver enkelt

behandling, noe som betyr at flere ulike behandlinger kan utføres med utgangspunkt i det samme rettslige grunnlaget.

Det er likevel anledning til å fastsette detaljerte regler i lov og forskrift. Forordningen tillater for eksempel at nasjonale bestemmelser kan regulere hvilken type opplysninger som skal behandles, hvem personopplysninger kan utleveres til, hva formålene for behandlingen skal være, og hvor lenge opplysningene kan lagres.

For å kunne bruke allerede innsamlede personopplysninger til andre formål, må det vurderes om det nye formålet er forenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet. Dersom det nye formålet er forenlig, vil den nye behandlingen være tillatt uten at det må foreligge et nytt rettsgrunnlag for viderebehandlingen. Dersom det nye formålet ikke er forenlig med innsamlingsformålet, må viderebehandlingen ha grunnlag i lov eller samtykke.³⁰⁰

Personvernkommissjonen peker på at det er behov for å avklare hva slags viderebehandling av personopplysninger som vil være akseptabel i offentlig forvaltning, og hvem som bør ha ansvaret for å foreta disse vurderingene. Ifølge kommisjonen er det «uklart om det er nok at hvert enkelt forvaltningsorgan som behandlingsansvarlig foretar disse vurderingene, eller om de bør gjøres av lovgiver.»

Kommisjonen mener videre at mangel på tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for å behandle opplysninger til legitime formål er en større barriere mot deling av opplysninger mellom offentlige virksomheter i dag enn taushetspliktbestemmelsene. Det pekes på at offentlige virksomheter har behov for å utveksle opplysninger på tvers for å kunne løse sine oppgaver bedre, og styrke tjenestene ut mot innbyggerne.

Samtidig vil utveksling medføre en viss risiko for at personopplysninger viderebehandles til formål som ikke er forenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet. Trygg og effektiv deling av opplysninger mellom offentlige myndigheter forutsetter dermed at aktørene gjør grundige og forsvarlige juridiske vurderinger. Relevante regelverk må ses i sammenheng, og ulike hensyn veies mot hverandre.

Utredningen fremhever at det er et generelt behov for å klargjøre det rettslige grunnlaget for behandling av personopplysninger i offentlig sektor. Kommisjonen tar også til orde for en klarere og mer utfyllende regulering av adgangen til å behandle personopplysninger. Den mener at myndighetene bør benytte muligheten personvernforordningen gir til å få på plass mer utfyllende nasjonale regler. Slike regler kan for eksempel omhandle generelle vilkår for at en bestemt behandling av personopplysninger skal være lovlig, hvilke opplysninger som kan behandles, og hvilke organer personopplysninger kan utleveres til.

Personvernkommissjonen mener det må utarbeides standarder for deling av personopplysninger. Dette vil gjøre det enklere å samarbeide, og bidra til å styrke både effektiviteten og den faglige kvaliteten i arbeidet. Kommisjonen peker også på behovet for å vurdere handlingsrommet for samtykkebasert deling, og om det er ønskelig at offentlig forvaltning legger til rette for dette. Dette er ett av spørsmålene vi har utforsket i rapportens del 2.

³⁰⁰ I vårt utredningsarbeid har vi imidlertid kommet frem til at samtykke er lite egnet som behandlingsgrunnlag i forbindelse med offentlig myndighetsutøvelse, grunnet maktskjevheten mellom borgerne og forvaltningen. Denne skjevheten gjør det vanskelig å innhente samtykke på en måte som oppfyller frivillighetsvilkåret.

Personvernkommisjonens utredning er omfattende, og tar opp mange prinsipielle spørsmål rundt personvern. Mange av problemstillingene og anbefalingene går rett inn i våre vurderinger, spesielt når det gjelder deling av personopplysninger mellom offentlige forvaltningsorganer, behovet for å tydeliggjøre det rettslige grunnlaget for behandling av personopplysninger, og forslaget om at vårt nasjonale regelverk i større grad bør brukes til å tydeliggjøre det rettslige grunnlaget.

I Meld. St. 30 (2019 –2020) *En innovativ offentlig sektor – kultur, ledelse og kompetanse* gis noen betraktninger rundt regelverkets rolle når det gjelder tjenesteinnovasjon. På den ene side pekes det på at styring gjennom lover og forskrifter er viktig for å sikre rettssikkerhet, likebehandling og likeverdige tjenester for innbyggerne. Samtidig vil en for detaljert lovregulering kunne begrense innovasjon i offentlig sektor, samtidig som gjeldende lover og forskrifter kan utgjøre hindringer for å ta i bruk eller utvikle nye digitale løsninger. Dette markerer viktigheten av at juridiske vurderinger tas inn i all tjenesteinnovasjon – fra tidlig fase av.

Et annet viktig budskap er at offentlige myndigheter må evne å se utover sin egen virksomhet, dersom målet er å utvikle sømløse digitale tjenester som setter brukeren i sentrum. Brukerne er opptatt av å få hjelp; de er mindre opptatt av om det er NAV, fylkeskommunen eller andre som yter hjelpa. Aktørene må derfor være villig til å tenke nytt om hvordan tjenestene skal utøves. Når det gjelder tjenesteyting som involverer selvstendige enheter, gjerne på ulike forvaltningsnivåer, er det ifølge meldingen nødvendig med nye former for samarbeid, med bærekraftige finansieringsmodeller i bunnen, og med tydelig fordeling av ansvar for å håndheve aktuelle regelverk på en god måte.

Storingsproposisjoner

Vi har sett nærmere på tre ulike storingsproposisjoner med relevans for våre problemstillinger. Proposisjonene løfter frem mange viktige og prinsipielle diskusjoner knyttet til deling av personopplysninger mellom offentlige forvaltningsorganer.

Prop. 145 L (2020–2021) *Endringer i opplæringslova, friskulelova og barnehagelova (behandling av personopplysninger, fjernundervisning o.a.)* ble lagt frem i april 2021, og inneholder blant annet forslag til endringer i behandlingen av personopplysninger innen barnehage og grunnopplæring, og vurderer om det er behov for et tydeligere supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger. Proposisjonen reiser mange spørsmål og diskusjoner som er relevant for vårt arbeid, selv om det er snakk om andre tjenester og en annen målgruppe. Vi har sett nærmere på de endringene som retter seg mot behandling av personopplysninger i grunnskolen og videregående opplæring, og hvilke begrunnelser som lå bak disse.

Det er i ettertid gjort flere endringer i opplæringsloven når det gjelder behandling av personopplysninger. I § 15-10 *Behandling av personopplysninger* er det tatt inn en generell adgang for kommuner, fylkeskommuner og lærebedrifter til å behandle personopplysninger når det vurderes som nødvendig for å utføre oppgaver etter loven. Videre er det, i forbindelse med skolebytte, adgang til å innhente personopplysninger fra andre skoler, inkludert personopplysninger som nevnt i personvernforordningens artikkel 9 og 10, så lenge det anses som nødvendig for å oppfylle retten til grunnopplæring og retten til dokumentasjon på opplæringen.

Proposisjonen fremhever at skolene er pålagt en rekke plikter som gjør det nødvendig å behandle personopplysninger, inkludert å dele og sammenstille dem, for at de skal kunne realisere målene i regelverket. Det handler ikke kun om læring, men også mange andre forhold; kravet om

individuelle vurderinger, plikt til å tilrettelegge undervisningen ved behov, og å sørge for individuelt tilpassede opplæringstilbud. Kravet til skolemiljø bør også nevnes. For å kunne ivareta disse oppgavene og forpliktelsene, er det nødvendig for skolene å behandle mange ulike personopplysninger. Utveksling av opplysninger vil også kunne være aktuelt. Behandling av personopplysninger er rett og slett en forutsetning for å kunne oppfylle intensjonene i lovverket om et godt og forsvarlig opplæringstilbud, og målet om enkeltindividets vekst og utvikling.

Høringsrunden viste relativt bred støtte til departementets forslag om å tydeliggjøre og regulere nærmere hvilke typer personopplysninger som skal kunne deles mellom aktører på opplæringsområdet. Samtidig er det interessant å notere seg at det var forskjeller mellom høringsinstansene i synet på hvilke opplysninger som skal kunne deles, og om det er behov for å innhente samtykke fra den det gjelder. Mens noen mente at departementet burde gått lenger, var andre – med henvisning til den enkeltes personvern – opptatt av at deling av opplysninger kun bør finne sted når eleven eller foreldrene samtykker til det. Et spørsmål som tas opp, er om offentlige forvaltningsorgan bør gis økt adgang til å dele opplysninger seg imellom uten samtykke, spesielt hvis det er slik at kravet om samtykke hindrer forvaltningens muligheter til å oppfylle lovpålagte krav om helhetlige tjenestetilbud.

Etter departementets vurdering er det imidlertid ikke mulig å sette opp en uttømmende liste over konkrete opplysninger, siden behovet vil kunne variere ut fra den konkrete situasjonen som elevene og skolene står i. Dette oppleves derfor å være et område som egner seg bedre for veiledning enn en forskrift.³⁰¹

Et annet interessant poeng som trekkes frem, er at behovet for å dele opplysninger gjerne vil være størst for dem som mottar omfattende oppfølging fra to eller flere etater – samtidig som det kan være ekstra viktig å hegne om personvernet for slike målgrupper. Videre pekes det på at det er en forskjell på å dele informasjon for å forebygge mobbing, og å dele opplysninger om spesialpedagogiske behov.

Det viktigste med proposisjonen for våre formål er synliggjøringen av behovet for å klargjøre adgangen til å dele personopplysninger på tvers av ulike aktører i opplæringssektoren. Til grunn for dette ligger et ønske om å styrke delingen av personopplysninger, for å kunne tilby bedre tjenester. Et annet viktig bidrag er at den setter behovet for å utveksle og sammenstille informasjon om den enkelte i sammenheng med realiseringen av de formål og intensjoner som ligger i regelverket, knyttet til opplæring og medborgerskap. Koblingen mellom behovet for helhetlig informasjon i enkeltsaker og realiseringen av intensjoner i lovverket når det gjelder opplæring, inkludering og samfunnsdeltakelse, har relevans også for våre målgrupper og problemstillinger.

Prop. 100 L (2020–2021) Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator) ble utarbeidet i samarbeid mellom Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Proposisjonen foreslo endringer

³⁰¹ Disse vurderingene samsvarer godt med de vi gjør i denne rapporten, samt vår anbefaling om å utarbeide en nasjonal veileder for vurdering av handlingsrommet for deling. Vi ser også at det fort vil bli krevende å skulle utarbeide en komplett liste med hvilke opplysninger som skal kunne deles, dersom det er slik at behovet til en viss grad vil variere fra sak til sak.

innenfor en rekke ulike regelverk på velferdsområdet. Hensikten med endringene var å styrke samarbeidet mellom velferdstjenestene, for å gi barn og unge med behov et mer helhetlig tjenestetilbud.

Lovsaken ble ferdigbehandlet i 2021, og det ble fattet vedtak i samsvar med forslaget. Det er imidlertid ikke den vedtatte politikken vi er mest opptatt av her, men heller hvilke vurderinger som lå bak målsetningene om å styrke samarbeidet på tvers, inkludert å legge til rette for økt behandling av personopplysninger.

Til grunn for forslagene om å styrke samarbeidet mellom etatene, lå en økende bekymring for at barn og unge som har behov for sammensatte tjenester, ikke får det helhetlige tjenestetilbudet de har behov for. Proposisjonen gir flere eksempler på situasjoner der behandling av personopplysninger er nødvendig for å yte helhetlige tjenester, og der behandlingen er hjemlet i personvernforordningens artikkel 6. Det kan være når en kommune skal vurdere om et barn skal få tildelt støttekontakt, eller når en skole skal oppfylle sin plikt til å gi barn god og forsvarlig opplæring i grunnskolen. I disse situasjonene finnes det også et supplerende rettsgrunnlag for behandlingen i de aktuelle sektorlovene.

Et eksempel på viderebehandling av personopplysninger er når skolen mottar og lagrer opplysninger om forholdene i elevens hjem, i situasjoner der det anses som nødvendig for at skolen skal kunne gi barnet den undervisningen og oppfølgingen skolen plikter å gjøre etter opplæringsloven. Selv om opplysninger om elevenes hjemmesituasjon vanligvis ikke har noen betydning for gjennomføring av undervisning, så vil det altså være tilfeller der slike opplysninger vil være direkte avgjørende å ha innsyn i, for å kunne legge til rette for god opplæring, og gjennom det ivareta formålet med opplæringsloven.

Gjennom høringsrunden kom det frem at taushetspliktsreglene av mange aktører oppleves som krevende. Det ble også trukket frem at eksisterende regler kan ha som konsekvens at nødvendig informasjonsutveksling og samarbeid i barnevernssaker, ikke finner sted. Det understrekes at god forståelse av handlingsrommet i regelverket er avgjørende for god samhandling mellom velferdstjenestene. Dette inkluderer også taushetspliktsreglene. Andre høringsinstanser la vekt på behovet for å styrke kunnskapen om regelverket, og heller fremme samarbeid og samhandling innenfor de rammene som gjelder.

Proposisjonen gjør en tydelig kobling mellom samarbeid på tvers av tjenester og mulighetene til å behandle personopplysninger. Økt behandling av personopplysninger på tvers av de involverte tjenestene forstås som en faktor som kan bidra til å understøtte og styrke samarbeidet. Tross forskjeller når det gjelder målgruppe, ser vi mange likheter mellom denne proposisjonen og vår rapport. Det handler om å få på plass et mer helhetlig og tilpasset tjenestetilbud til målgruppene, samtidig som samarbeid på tvers vil gjøre offentlige etater bedre i stand til å realisere de regelverkene de er satt til å forvalte.

Prop. 166 L (2020–2021) Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling) presenterer ulike forslag til endring av forvaltningsloven som i ettertid har blitt vedtatt. Målet med endringene var å legge til rette for større grad av informasjonsdeling mellom forvaltningsorganer, i situasjoner der det er et behov for å dele taushetsbelagte opplysninger. Det er også gjort endringer i adgangen til å dele taushetsbelagte opplysninger etter NAV-loven, sosialtjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Endringene vil gjøre reglene i disse lovene mer lik bestemmelsene i forvaltningsloven, og gi en noe

større adgang til å dele opplysninger med andre forvaltningsorganer sammenlignet med situasjonen tidligere.³⁰²

I høringsnotatet ble det gitt en begrunnelse for forslaget om å ta inn en ny forskriftshjemmel i forvaltningsloven. Formålet med hjemmelen er å gi en åpning for å innføre en forskrift som regulerer adgangen til å dele taushetsbelagte opplysninger knyttet til utførelsen av bestemte oppgaver, forutsatt at en slik deling ikke er uforholdsmessig overfor de personene opplysningene gjelder.

Andre dokumenter

Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. En veileder er tittelen på et dokument som er utarbeidet av professor Morten Holmboe, på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Formålet med veilederen er å gi en samlet oversikt over rettsregler om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen. Veilederen handler i stor grad om forvaltningsorganers adgang til å dele opplysninger med hverandre, og skal kunne brukes av personer uten juridisk bakgrunn.³⁰³

Veilederen skal gjøre det enklere for leserne å finne fram i regelverket, men er ikke ment å erstatte lov og forskrift. Videre presiseres det at det ikke er mulig i en veileder å gi svar på alle spørsmål som kan oppstå i forbindelse med behandling av personopplysninger. Et viktig mål med veilederen er derfor at den skal gi støtte til hvor man kan lete videre.³⁰⁴

Ifølge veilederen kan taushetsplikt defineres som «at en aktør har plikt til å hindre at en bestemt opplysning kommer til andre enn dem som skal ha opplysningen. Taushetsplikt innebærer både en plikt til å la være å dele opplysninger, og til å behandle opplysningene på forsvarlig måte.» Det presiseres at det ikke har noen betydning hvilken form opplysningene har; også opplysninger som er overlevert muntlig, er omfattet av taushetsplikten.

Når det gjelder deling av personopplysninger mellom forvaltningsorganer, presiserer veilederen at det etter personvernforordningen kreves et rettslig grunnlag for å dele personopplysninger utover det som er innsamlingsformålet. Bestemmelser som gir forvaltningen adgang til å dele taushetsbelagt informasjon, kan ifølge veilederen gi tilstrekkelig hjemmel for å utlevere opplysningene til et annet formål.

Ifølge veilederen kan taushetsbelagt informasjon deles, så langt det er hensiktsmessig for å behandle en sak. Det at mottakeren er ansatt i samme forvaltningsorgan, gir imidlertid ikke tilstrekkelig hjemmel for å dele taushetsbelagt informasjon, selv om mottakeren er underlagt den samme taushetsplikten. For at delingen skal være tillatt etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2, må det foreligge et konkret behov for å dele opplysningene.

³⁰² [Sak - stortinget.no](https://www.stortinget.no).

³⁰³ [Veileder-om-taushetsplikt-opplysningsrett-og-opplysningsplikt.pdf \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no).

³⁰⁴ Veilederen fokuserer mye på situasjoner der opplysnings-, varslings- og avvergingsplikt inntreffer, uten hensyn til taushetsplikten. I og med at dette er mer relevant innen barnevern, helse og politi etc., har vi ikke gått nærmere inn på dette i vår rapport.

Veilederen fremhever at reglene for å dele informasjon med andre organer er snevrere enn reglene for å dele informasjon innad i organet. Men selv om utgangspunktet for et forvaltningsorgan er at det ikke kan dele taushetsbelagte opplysninger med andre organer, er det likevel adgang til å dele:

- informasjon om en persons forbindelse med organet
- informasjon om avgjørelser som er truffet
- opplysninger som er nødvendig for å fremme avgiverorganets oppgaver.

Grunnen til at det er åpning for å gi andre forvaltningsorganer informasjon om en persons forbindelse med organet og avgjørelser som er truffet, er at dette ikke regnes som særlig sensitivt, all den tid også mottakeren har taushetsplikt.

Det er interessant å merke seg presiseringen i veilederen av hvordan avgiverorganets oppgaver skal vurderes. Det fremheves at når opplysninger gis for å fremme avgiverorganets oppgaver, «må man se hen til hvordan disse oppgavene er beskrevet i loven, instruksen eller oppnevningssgrunnlaget.» For eksempel skal skolen ikke bare lære elevene skolefag i snever forstand, men elevene skal «utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet» (opplæringsloven § 1-1 femte ledd).

Når det gjelder taushetsplikt i NAV og etatens muligheter til å dele opplysninger med andre etater, påpekes det at etter NAV-loven § 7 gjelder ikke forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og 6 om deling av opplysninger med andre forvaltningsorganer. Andre forvaltningsorganer kan likevel gi opplysninger om en person til NAV i forbindelse med formidling til arbeid eller gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak, eller så lenge det anses som nødvendig for å fremme NAVs oppgaver.

Veilederen tar opp en rekke spørsmål, og gjennomgår mange ulike regelverk og saksområder. Den gir interessante drøftinger om tema som taushetsplikt, rettsgrunnlag for deling og avgiverorganets nytte ved deling. Dette er tema som befinner seg i kjernen av vår utredning av handlingsrommet for å dele personopplysninger mellom NAV og fylkeskommunen.

Rapporten ***Nye digitale løsninger for brukeroppfølgning i NAV? Muligheter og juridiske begrensninger for deling av data – utvidet juridisk utredning*** beskriver og utforsker ulike digitale løsninger som kan bidra til å styrke oppfølgingen av, og samhandlingen om, brukerne i NAV. Utgangspunktet er en nåsituasjon der store mengder data om brukerne er lagret i ulike systemer som ikke snakker med hverandre. For å få et mer komplett bilde av den enkelte bruker, må veilederne derfor gjøre oppslag i de ulike systemene. Mulighetene til å gjøre dette i praksis, stoppes ifølge rapporten av regelverket. Den manglende oversikten og koordineringen gir i tillegg en risiko for at kartleggings- og veiledningsarbeid gjøres dobbelt.

Foruten å foreslå nye verktøy for oppfølging av brukerne, utforsker rapporten det juridiske handlingsrommet for å utveksle og sammenstille opplysninger på tvers av statlige og kommunale tjenester i NAV, på områdene opplæring, kvalifisering og sysselsetting. Vi har vært opptatt av å plukke ut de problemstillingene vi mener har størst overføringsverdi til vårt arbeid. Vi har derfor valgt å se mest på det skisserte veilederverktøyet, fordi det synes å dekke mange av de samme brukerrettede behovene for deling som vi ser på i vårt arbeid.

En utfordring med rapporten er at skissene av de digitale løsningene for bedre brukeroppfølgning er laget uten at man har latt seg avgrense av de juridiske rammene som finnes i dag. Dette gir noen begrensninger med tanke på hva innsikten og vurderingene kan brukes til. Rapporten fokuserer

dessuten mye på den interne delingen av data i NAV, i motsetning til vårt arbeid, som setter søkelys på delingen mellom NAV og fylkeskommunen.

Rapporten fremhever at behandling av personopplysninger vil være en nødvendig forutsetning for at NAV skal være i stand til å fatte oppfølgingsvedtak etter NAV-loven § 14 a. I det skisserte veilederverktøyet kan de imidlertid ikke se at denne bestemmelsen gir noen videre adgang til å dele personopplysninger som ikke er nødvendig for § 14 a-vurderingen, eller at den gir åpning for å utveksle opplysninger til NAV-veiledere som ikke skal gjøre en § 14 a-vurdering. Rapporten finner dermed at NAV-loven § 14 a ikke gir et tilstrekkelig behandlingsgrunnlag for den utvekslingen av personopplysninger som i utgangspunktet var tenkt gjennomført i veilederverktøyet – ut over den informasjonsdelingen som er nødvendig for å gjennomføre selve vurderingen.

Når det gjelder arbeidsavklaringspenger (AAP) og sykepenges, så er vurderingen at behandlingsgrunnlagene for innhenting av de opplysningene som trengs for å vurdere rett til ytelse, også vil være dekkende for at veiledere kan bruke de samme opplysningene til oppfølgingsformål.³⁰⁵ Et sentralt poeng er at de opplysningene som trengs for å vurdere rett til ytelse, også trengs for å gjennomføre tett og god oppfølging av brukerne som mottar de to ytelsene. At disse opplysningene vises i veilederverktøyet, der de ulike opplysningene samles på ett sted, og hvor formålet er oppfølging av den enkelte bruker, er ifølge rapporten i tråd med formålet med innhenting av opplysningene og behandlingsgrunnlaget. Den samme konklusjonen trekkes når det gjelder dagpenger; for å kunne følge opp mottakerne på en god måte, trenger veilederne tilgang til de opplysningene som er innhentet i forbindelse med behandling av krav om ytelse.

Rapporten gjør også noen mer grunnleggende vurderinger av det skisserte veilederverktøyet. Det problematiseres at verktøyet legger opp til «en omfattende sammenstilling av personopplysninger knyttet til en bruker – både kommunale og statlige opplysninger. Utgangspunktet etter NAV-loven § 8 er at brukere skal samtykke til utlevering av personopplysninger fra stat til kommune i saker etter sosialtjenesteloven. Hvis brukeren ikke samtykker i at opplysninger blir innhentet, skal spørsmålet om opplysninger kan gis uten hinder av taushetsplikt, avgjøres etter de taushetspliktbestemmelser som gjelder for avgiverorganet.»

Basert på dette konkluderer rapporten med at den relativt omfattende sammenstillingen av opplysninger om enkeltbrukere som verktøyet legger opp til, går lenger enn adgangen til å samarbeide og utveksle opplysninger i enkeltsaker der det vurderes som nødvendig. Rapporten påpeker derfor at det er usikkert hvorvidt ordlyden i NAV-loven § 16 gir et dekkende behandlingsgrunnlag. Videre uttrykker rapporten usikkerhet til om NAV-loven § 16 oppfyller kravene til klarhet og forutberegnelighet for NAVs brukere.

Rapporten peker på at forvaltningsloven har en generell bestemmelse som åpner for unntak fra taushetsplikten der «opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for.» Spørsmålet er om denne bestemmelsen åpner for utveksling av taushetsbelagte opplysninger mellom ulike organer. Rapportens vurdering er at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 i noen tilfeller åpner for en slik utveksling mellom organer. Forutsetningen er at utvekslingen skjer i tilknytning til en konkret sak, for å løse denne saken. Dette betyr at det ikke åpnes for noen generell utveksling av taushetsbelagte opplysninger for å saksbehandle andre saker.

³⁰⁵ Behandlingsgrunnlagene er henholdsvis folketrygdloven kapittel 11 og 8.

Rapporten er i stor grad lagt opp som en vurdering av det juridiske handlingsrommet for å dele og sammenstille opplysninger som har blitt innhentet med utgangspunkt i ulike regelverk. Det gjøres vurderinger av hvorvidt disse opplysningene kan deles og sammenstilles med andre opplysninger i de skisserte digitale verktøyene. Et viktig moment er i hvilken grad de regelverkene opplysningene ble innsamlet med utgangspunkt i, også gir adgang til å dele opplysningene i de skisserte verktøyene.

Selv om vurderingene av handlingsrom for å dele opplysninger er gjort med utgangspunkt i noen konseptuelle skisser av digitale verktøy, løfter rapporten likevel frem enkelte problemstillinger som overlapper med vårt arbeid, spesielt når det gjelder behandlingsgrunnlag, formålsbestemmelser og taushetsplikt knyttet til utveksling av personopplysninger.

Rapporten ***Personvern i Navs digitale saksbehandling. Digital praksis i arbeids- og velferdsforvaltningen i lys av regelverk om taushetsplikt, personvern og informasjonsforvaltning*** er en juridisk utredning av personopplysningsvernet i bestemmelser om taushetsplikt som er relevant for Arbeids- og velferdsforvaltningen.³⁰⁶ Dette inkluderer den statlige delen av NAV og den kommunale sosialtjenesten, som reguleres både gjennom felles lovverk (forvaltningsloven og NAV-loven) og separate lovverk, knyttet til ulike tjenester og ytelser. Utredningen vurderer om regelverket åpner for utveksling av taushetsbelagt informasjon ved bruk av databehandlingssystemer i saksbehandlingen på tvers av forvaltningsorganer.

Det kommer frem av rapporten at det per i dag i liten grad eksisterer databehandlingssystemer som muliggjør en slik utveksling mellom organer. Rapporten tar derfor utgangspunkt i hvorvidt det er mulig å tenke seg at rettsreglene legger til rette for utlevering av taushetsbelagte opplysninger gjennom et tenkt databehandlingssystem.

Rapporten redegjør kun for personopplysningsvernet i taushetspliktbestemmelser for NAV, og avgrenser mot «det generelle personopplysningsvernet som følger av personopplysningsloven.» Rapporten retter seg dermed mer mot de rettslige rammene som følger av bestemmelsene om taushetsplikt, enn rammene som følger av personvernforordningen (GDPR). Utveksling av personopplysninger som ikke er taushetsbelagt, omfattes ikke av drøftingene. De mest sentrale bestemmelsene som blir omtalt, er forvaltningsloven § 13, NAV-loven §§ 7 og 8, arbeidsmarkedsloven § 7 første ledd og sosialtjenesteloven § 44 andre ledd.

Vi går ikke inn på rapportens omtale av utveksling av taushetsbelagt informasjon innad i NAV-kontoret, men fokuserer heller på det som omhandler innhenting og utlevering av opplysninger mellom Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) og andre offentlige organer og institusjoner.

I rapporten gjøres det en vurdering av adgangen til å utlevere taushetsbelagte opplysninger fra NAV til andre organer. Det fremgår at utlevering av taushetsbelagte opplysninger fra NAV til samarbeidende organer hovedsakelig må være basert på en konkret, individuell vurdering av nødvendigheten av å utlevere slike opplysninger i den enkelte sak. Hovedregelen er at utlevering må skje på bakgrunn av et samtykke fra brukeren. Er ikke dette mulig å få til, må utleveringen ha hjemmel i lov.³⁰⁷ NAV-loven § 7 og § 8, samt enkelte bestemmelser i andre særlover, inneholder enkelte begrensninger i taushetsplikten, noe som gir adgang til å utlevere opplysninger i konkrete saker.

³⁰⁶ Kilde: [Personvern-i-navs-digitale-saksbehandling.pdf \(regjeringen.no\)](#).

³⁰⁷ Se fotnote 300.

Basert på NAV-loven § 7 tredje ledd viser rapporten til at taushetsbelagte opplysninger kan deles med andre forvaltningsorganer ved tre ulike tilfeller; «for det første kan Arbeids- og velferdsetaten gi opplysninger til andre organer når det er nødvendig for å fremme etatens oppgaver. For det andre kan etaten gi opplysninger videre til andre forvaltningsorganer for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade på noens helse, og for det tredje for å hindre at noen urettmessig får utbetalt offentlige midler eller unndrar midler fra innbetaling til det offentlige.»

Når det gjelder det første alternativet, vises det i rapporten til at dette baserer seg på de samme hensyn som forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5. I forarbeidene til forvaltningsloven er det presisert at avgiverorganets interesse i å gi opplysninger videre ikke behøver å være knyttet til den enkelte konkrete sak, men kan gjelde generelt oppfølgingsarbeid overfor den enkelte klient, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) pkt. 3.3.6 (side 33). Forfatterne bemerker at det dermed er «behovet Arbeids- og velferdsetaten måtte ha for å kontakte andre forvaltningsorganer som er avgjørende.» Behovet skal videre «være knyttet til formål og oppgavene etaten er gitt ansvar for.» Rapporten konkluderer med at utlevering av taushetsbelagte opplysninger etter dette alternativet må være konkret begrunnet, og selv om behovet for å dele ikke er begrenset til en konkret sak, vil det fortsatt knytte seg til en konkret privatperson.

Videre fremgår det at NAV-loven § 7 femte ledd «har et tillegg som klargjør at Arbeids- og velferdsetatens taushetsplikt ikke er til hinder for at utlevering av opplysninger skjer overfor andre forvaltningsorganer der disse har hjemmel til å kreve opplysninger uten hinder av taushetsplikt.» Et eksempel er etatens opplysningsplikt overfor barneverntjenesten etter lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenesten § 6-4 andre ledd. Det må også i slike tilfeller foretas en konkret vurdering av hvilke opplysninger barneverntjenesten (eller andre organer) krever i den enkelte henvendelsen om utlevering.

Av rapporten fremgår det at «utlevering av taushetsbelagt informasjon etter NAV-loven § 8 første og andre ledd krever enten samtykke fra brukeren eller en vurdering av om det er nødvendig for å fremme etatens oppgaver, jf. NAV-loven § 7 tredje ledd, eller at det er nødvendig for oppfølging av den enkelte saken, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2. En digital utlevering vil dermed måtte skje på bakgrunn av en konkret overveid handling fra saksbehandleren eller veilederen. Hjemmelsgrunnlaget åpner ikke for en automatisert, generisk utlevering av taushetsbelagte opplysninger.»

Rapporten beskriver videre at Arbeids- og velferdsetatens hjemmelsgrunnlag for å utlevere taushetsbelagte opplysninger til andre NAV-kontor og andre forvaltningsorganer, er å finne i NAV-loven § 7 og § 8, samt forvaltningsloven § 13 a nr. 1 og § 13 b første ledd nr. 2. All utlevering av taushetsbelagte opplysninger om brukeren må basere seg på en konkret vurdering av nødvendigheten av å utlevere opplysningene.

Rapporten gjennomgår også regelverket for innhenting av opplysninger etter «de særlover som regulerer de saksområdene som Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for.» Det vises til at lovgiver har bestemt at innhenting av opplysninger skal «ha sitt grunnlag i det behovet for opplysninger de aktuelle oppgavene [i NAV] utløser, og ikke til etaten som sådan.» Det finnes derfor ingen generell hjemmel for NAVs innhenting av opplysninger, med unntak for tilgang til opplysninger fra Folkeregisteret hjemlet i NAV-loven § 7 a.

Når det gjelder opplysningsplikten etter pålegg, fremgår det at etaten må anse innhenting som «nødvendig» i den enkelte saken. Forfatterne viser til at det dermed er «et krav fra lovgiver at målet

om å kontrollere vilkår for ytelse eller kontroll ved mistanke om urettmessige utbetalinger ikke kan oppnås gjennom mindre inngripende tiltak enn unntak fra taushetsplikt for det andre organet, virksomhet eller organisasjon.» Videre fremgår det at det er mulig å bruke elektroniske løsninger for innhenting av opplysninger, men at det ikke er rettslig grunnlag for «generisk, automatisert innhenting av opplysninger», da innhenting beror på et konkret skjønn. Innhenting skal i all hovedsak være basert på brukerens samtykke eller at brukeren har kjennskap til innhenting.

Folketrygdløven § 21-4c oppstiller nærmere krav for innhenting av opplysningene som ivaretar personvernet: «Det innhentende organ skal oppgi formålet med opplysninger og erklæringer mv. som innhentes etter § 21-4 eller § 21-4 a første ledd. Det skal videre opplyses om hjemmelen for innhenting og om klageadgangen, se forvaltningsloven § 14.»

Rapporten redegjør også for NAVs adgang til å innhente opplysninger fra andre personer og aktører etter arbeidsmarkedsloven § 19. Bestemmelsen oppgir at innhenting skal være «nødvendig» for at etaten skal kunne utføre sine oppgaver etter arbeidsmarkedsloven. Videre oppgis det konkret og uttømmende hvilke kilder opplysningene kan hentes fra. Rapporten konkluderer med et det «er tydelig at innhenting av taushetsbelagte opplysninger må ha grunnlag i en konkret vurdering av behov i saken.»

Rapporten vektlegger at personvern hensyn er synlig gjennom innhentingsadgangens forankring i den enkelte sak, og gjennom kravet om at det må foreligge et behov for å innhente taushetsbelagte opplysninger. Kravet om at det må være et konkret behov kommer også til uttrykk i måten opplysninger innhentes på, og tilhørende krav om å informere om formålet med innhenting, hvordan omfanget av innhenting begrenses, samt muligheten til å klage. Samlet sett forutsetter lovgiver at det foretas en konkret vurdering i den enkelte sak om hvorvidt det bør innhentes taushetsbelagte opplysninger fra andre organer, institusjoner og organisasjoner. Ifølge rapporten taler det mot en generisk og automatisert innhenting av personopplysninger ved hjelp av digitale løsninger.

Forfatterne opplever taushetspliktbestemmelsene, som er spredt i en rekke særlover, som fragmenterte. De mener dette kan føre til at bestemmelsene fremstår som utilgjengelige og forvirrende, og at det kan være krevende å vurdere om de har en indre sammenheng. Videre pekes det på at uten en god oversikt over taushetspliktsreglene, vil det bli krevende å sikre at digitale saksbehandlingsløsninger fremmer en saksbehandling som er i tråd med regelverket.

Forfatterne mener likevel å ha funnet en sammenheng i regelverket, som følger noen linjer. Utgangspunktet er personvern. Innhenting og utlevering av taushetsbelagte opplysninger skal i all hovedsak gjøres i samarbeid med brukeren. I de fleste regelverk må det være nødvendig i den enkelte sak for at utveksling av taushetsbelagte opplysninger kan finne sted. Lite skjønnspregede avgjørelser åpner for utlevering til eller innhenting av taushetsbelagte opplysninger fra andre forvaltningsorganer, uten at en individuell vurdering av behov og nødvendighet må være foretatt.

Rapporten konkluderer med at det ikke er noen motstrid mellom taushetspliktsreglene, selv om de er regulert i ulike regelverk. Sann sett kunne de vært samlet i en felles bestemmelse. Dette vil også kunne føre til en mer effektiv saksbehandling gjennom databehandlingssystemer. Konkret foreslås det i rapporten å samle bestemmelser om taushetsplikt, inkludert særlige personvern hensyn knyttet til saker etter sosialtjenesteloven, i et eget kapittel i NAV-loven.

Forfatterne vurderer det som forsvarlig å åpne opp for en automatisert og generisk innhenting av enkelte registrerte opplysninger i ulike registre, så lenge de aktuelle opplysningene er nødvendig å

ha tilgjengelig for å behandle saken. De peker på at dette vil gi et klarere hjemmelsgrunnlag enn «et stilltiende samtykke fra brukeren til at slike opplysninger innhentes, for eksempel i forbindelse med en søknad.»

Avslutningsvis peker rapporten på at bestemmelsene om taushetsplikt sannsynligvis vil være omfattende også i fremtiden, gitt det oppdraget og de brukerne NAV har ansvaret for. Nettopp derfor kan det være nødvendig å systematisere og samle disse bestemmelsene i større grad enn det som er tilfelle i dag. Dette vil kunne gi økt rettssikkerhet for brukerne, og gjøre det enklere for dem som skal forvalte regelverket å vite hva handlingsrommet er.

Rapporten **Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Regelkunnskap og praksis (NOVA-rapport 3/2013)** ser nærmere på praktiseringen av bestemmelser knyttet til taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt på tvers av samarbeidende etater innen helse- og omsorgstjenestene, politiet, kriminalomsorgen, barnevernet, barnehager og skole.³⁰⁸ Rapporten undersøker hvorvidt regelverkspraksisen er i tråd med intensjonene i regelverket, og hva det eventuelt skyldes dersom praksisen ikke er i tråd med intensjonene. Videre kartlegger rapporten i hvilken grad unntak fra reglene om taushetsplikt faktisk blir benyttet.

Rapporten retter søkelyset mot tjenester og etater som favner bredere enn i vårt arbeid. I tillegg er målgruppen barn og unge, og formålet med å dele informasjon er gjerne knyttet til forebygging av uønskede og skadelige hendelser som omhandler liv, helse og livsvilkår. Dette fører blant annet til at opplysningsplikt er et viktig tema i denne rapporten, noe det ikke er i vårt arbeid.

Rapporten reiser likevel mange spørsmål og problemstillinger som er relevant for vårt arbeid. Spesielt gjelder dette spørsmålet om hvordan taushetspliktsreglene forstås og praktiseres i offentlig forvaltning, og i hvilken grad retningslinjer og veiledere er aktuelle virkemidler for å sikre en regelverkspraksis som er i tråd med lovgivers intensjoner.

Rapporten finner at taushetspliktsreglene generelt oppfattes som nødvendige og verdifulle. Informantene gir uttrykk for at de kjenner til taushetsplikten, samtidig som de er klar over at samtykke og anonymisering gir rett til unntak. Både gjennom intervju og spørreskjemakartlegging finner forfatterne at samtykke og anonymisering benyttes i stor utstrekning som grunnlag for å dele personsensitive opplysninger.

Rapporten formidler et temmelig offensivt syn på bruk av samtykke, der det blant annet vises til at i de tilfeller der «samtykke benyttes som grunnlag for utveksling av informasjon, er dette nettopp i tråd med lovgivers intensjoner. Samtykke er det eneste rettsgrunnlaget som gjør det mulig å kombinere hensynet til personvern og integritet med tverretattlig samarbeid som innebærer utveksling av personfølsomme opplysninger.»

Reglene om taushetsplikt oppleves ikke som et hinder for samarbeid. Informantene uttrykker at gjeldende regler, og reglene om unntak fra taushetsplikten især, er tilstrekkelige for å sikre nødvendig informasjonsutveksling på tvers. Det er ikke regelverket som hindrer samarbeid og at nødvendige opplysninger blir delt, men heller hvordan praksis er, samt hvilke holdninger, tolkninger, rammer og ressurser som gjør seg gjeldende.

Et annet hovedfunn i rapporten er at ansatte i liten grad ser ut til å lese lovverk, rundskriv og veiledere, selv om de skulle kjenne seg usikre på regelverket. Videre pekes det på at de som ofte

³⁰⁸ [ODA Open Digital Archive: Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt \(oslomet.no\)](https://oslomet.no/oda-open-digital-archive/taushetsplikt-opplysningsrett-og-opplysningsplikt).

skal forvalte disse bestemmelsene, altså *rettsanvenderne*, selv ikke har juridisk bakgrunn. Lederes kunnskap om, og interesse for, regelverket, vil derfor ha stor betydning for hvor trygge de ansatte føler seg i sin forståelse og praktisering. Det problematiseres at det nok er en generell risiko for feilaktig praktisering av eksempelvis taushetspliktsreglene, med mindre lederne tar ansvar for å sikre god implementering av dem, og etablerer gode rutiner som alle føler seg forpliktet til å følge. Dette er et funn som trolig har overføringsverdi til vårt arbeid.

Ifølge rapporten er taushetsplikts unntaksbestemmelser i liten grad kjent ute i praksisfeltet. En relativt høy andel av dem som deltok i spørreskjemakartleggingen, uttrykker at de er usikre på de lovene og retningslinjene som gjelder. Det er ingen grunn til å forvente at dette skal være vesentlig annerledes for de etatene vi ser nærmere på i denne rapporten, nemlig NAV og fylkeskommunen.

Rapporten reiser flere viktige spørsmål, deriblant hvordan avveiningen mellom personvern hensyn og effektivitetshensyn påvirker regelverkspraksis, og om praksis er i tråd med lovgivers intensjon. Dersom det er en skjevhet mellom lovgivers intensjon og den konkrete praktiseringen av regelverket, er det viktig å utforske om dette skyldes et komplekst regelverk, mangel på juridisk kompetanse, eller at det over tid har utviklet seg spesifikke lokale praksiser.

Et viktig budskap for vår del, er ønsket om bedre informasjonsflyt og behovet for å utveksle flere opplysninger mellom samarbeidende instanser, for å kunne tilby bedre tjenester til brukerne. I så måte er det interessant å merke seg at det ikke er regelverket som ifølge denne rapporten oppleves som et hinder for samarbeid; det oppleves mer å være et spørsmål om ledelse, holdninger, ressurser og lokale praksiser.

I rapporten ***Fem år med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring. Erfaringer fra lærere og bedrifter*** drøftes blant annet behovet for å bedre kommunikasjonen mellom de samhandlende aktørene – i dette tilfellet lærested og bedrift.³⁰⁹ Rapporten er basert på en kartlegging blant lærere som gir opplæring i forsøket, og en kartlegging rettet mot bedrifter som har tatt imot deltakere gjennom forsøket. Rapporten dokumenterer at mange av de deltakende bedriftene er av den oppfatning at god kommunikasjon er viktig for å legge til rette for et vellykket samarbeid om deltakernes opplæring.

Samtidig påpekes det av enkelte at det er viktig med god kommunikasjon mellom alle de involverte aktørene, også deltakerne. Særlig kommunikasjonen mellom lærestedet og bedriften trekkes frem. Behovet for å kommunisere om deltakerne gjelder ikke bare i starten av et opplæringsløp, men også underveis i opplæringsløpet. Videre må kommunikasjonen være regelmessig.

Et annet viktig budskap er at jo mer informasjon en lærebedrift har om kandidatens forutsetninger og behov, desto enklere er det å tilpasse opplæringen til kandidaten. Det er også interessant å merke seg behovet som noen av respondentene trekker frem, knyttet til å få på plass en felles kommunikasjonsplattform, der bedrifter og læresteder kan dele informasjon om deltakernes opplæringsløp.

I rapporten ***Samarbeidsmodellen KMV – Kvalifisering av minoritetsspråklige voksne*** finner NORCE at behovet for informasjonsutveksling og koordinering mellom de tjenestene som er

³⁰⁹ Kilde: [Fem år med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring. Erfaringer fra lærere og bedrifter.pdf \(ideas2evidence.com\)](https://ideas2evidence.com/).

involvert i oppfølgingen av minoritetsspråklige voksne, over tid har økt.³¹⁰ Eksempler på det de omtaler som «kvalifiseringsaktører» er blant annet kommunal voksenopplæring, flyktningetjenesten, NAV og fylkeskommunen (VGO). Det pekes på at oppgavene til de ulike aktørene typisk skjer i en gitt rekkefølge, og at det derfor kreves både koordinering mellom aktørene og kontinuitet i arbeidet for å kunne tilby helhetlige tjenester. For å oppnå en best mulig koordinering, vil det også kreves en viss informasjonsutveksling mellom aktørene.

Selv om målgruppen i denne studien ikke overlapper helt med vår målgruppe, har budskapet om «kvalifiseringsaktører», informasjonsutveksling, samtidighet og koordinering i tjenestetilbudet åpenbart overføringsverdi til våre målgrupper og problemstillinger.

Oppsummering

Dokumentene vi har gjennomgått løfter fram mange tema og drøftinger som er relevant for våre problemstillinger, enten det gjelder behovet for å dele opplysninger på tvers, betydningen av samarbeid, kompleksiteten i tjenestetilbudet på velferdsområdet, eller juridiske vurderinger av handlingsrommet for å dele på tvers av offentlig forvaltning. Selv om målgruppene og tjenestene ikke nødvendigvis er sammenfallende med det vi har sett på i vårt arbeid, vil mange av vurderingene og drøftingene ha overføringsverdi.

Ønsket om bedre informasjonsflyt på tvers, og behovet for å utveksle flere opplysninger mellom samarbeidende instanser, er et gjennomgående budskap i flere av dokumentene. Tanken er at dette vil bidra til bedre tjenester til brukerne.

En annen innsikt er at utveksling av personopplysninger, i tillegg til å skape mer helhetlige tjenester for brukerne, vil gjøre forvaltningsorganer bedre i stand til å oppfylle intensjonene og målene i de særlovene de er satt til å forvalte. I den grad deling av personopplysninger også kan bidra til å styrke forvaltningsorganenes «evne» til å oppfylle og realisere egne regelverk, så er det nok et argument for å utnytte de muligheter for deling som finnes innenfor eksisterende regelverk.

³¹⁰ Kilde: [NORCE vitenarkiv: Samarbeidsmodellen KMV - Kvalifisering av Minoritetsspråklige Voksne \(unit.no\)](https://norge.vitenarkiv.no/Samarbeidsmodellen-KMV-Kvalifisering-av-Minoritetsspraklige-Voksne-unit.no).

Vedlegg 2: Prosesser som overlapper med vårt arbeid

Denne delen gir en oversikt over noen pågående satsinger og initiativ som har grenseflater til vårt arbeid, og vurderer i hvilken grad de overlapper med vurderinger og behov som er identifisert gjennom vårt arbeid. Gjennomgangen gir også en mulighet til å «hekte» vårt arbeid på andre pågående prosesser, enten det er snakk om regelverksprosesser eller teknologiske utviklingsløp. Dette kan være fornuftig for den videre oppfølgingen av anbefalingene i vår rapport.

Politiske prosesser

Ny opplæringslov

Ny opplæringslov ble vedtatt i Stortinget 5. juni 2023. Et overordnet mål for den nye loven er at den skal gjøre flere unge klar for arbeidslivet. Selv om mange av bestemmelsene i dagens lov videreføres, er det også enkelte endringer som vil kunne påvirke det videre samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen. Den nye opplæringsloven gjelder fra 1. august 2024.³¹¹

Det er grunn til å tro at innføringen av den nye opplæringsloven vil bidra til at samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen blir tettere enn i dag. Det overordnede målet med den nye loven er at flere skal komme ut i jobb. For å oppnå det, må flere fullføre videregående opplæring og oppnå formell kompetanseheving, og gjennom det legge et grunnlag for videre utdanning. Det at flere NAV-brukere skal inn i utdanningsløp, vil tvinge frem et tettere samarbeid mellom NAV og fylkeskommunene.

Den nye opplæringsloven innebærer blant annet at det innføres en fullføringsrett for videregående opplæring og flere muligheter til omvalg. Denne utvidelsen av retten til videregående opplæring er en konkret oppfølging av fullføringsreformen.³¹² Videre lovfestes skolenes ansvar for å følge opp elever med fravær. Rett til yrkesfaglig rekvalifisering og rådgivning for de som har læretid i bedrift, blir også innført. Videre utvides målgruppen for oppfølgingstjenesten, ved at tjenesten nå skal tilbys unge helt opp til 24 år, og ikke bare opp til 21 år. Dette innebærer at flere unge som har falt ut av skole og utdanningsløp, vil kunne hjelpes inn i kompetansefremmende tiltak. Spesielt relevant er det å nevne utvidede rettigheter til opplæring for voksne, samt økt innslag av modulbasert opplæring, for å øke fleksibiliteten i utdanningstilbudet.

En konsekvens av den nye opplæringsloven, er at den vil styrke behovet for et tettere samarbeid mellom NAV og utdanningssektoren. Intensjonene om å styrke den enkeltes muligheter i arbeidslivet gjennom utdanning og kompetanseheving, viser at NAV og opplæringsinstitusjonene i stor grad jobber mot de samme samfunnsmålene, rettet mot arbeidsdeltakelse og inkludering. Sånn sett er det grunn til å tro at den nye loven også kan bidra til at det rettes økt oppmerksomhet mot viktigheten av å dele personopplysninger mellom sektorene. Samarbeid og deling av personopplysninger vil trolig være avgjørende brikker i arbeidet med å realisere intensjonene og målsetningene i den nye loven.

³¹¹ Kilde: [Stortinget har vedtatt ny opplæringslov - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/stortinget/vedtatt-ny-opplæringslov).

³¹² Meld. St. 21 (2020–2021) Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden ([Meld. St. 21 \(2020–2021\) \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/meld-st-21-2020-2021)).

Forskrift om oppfølgingstiltak i Arbeids- og velferdsetatens egenregi

Dette er en forskrift som ble innført 20. juni 2023, og som har som mål å «styrke deltakerens muligheter for å få eller beholde ordinært arbeid og skal bidra til en varig tilknytning til arbeidsmarkedet.»³¹³ Dette skal oppnås ved hjelp av oppfølgingstiltaket. Felles for målgruppen er at den gjerne har behov for oppfølging og bistand fra flere aktører, som NAV, kommunen, fylkeskommunen og/eller helsetjenesten. Deltakerne skal blant annet kunne få tilbud om regelmessig og tilpasset oppfølging fra en jobbspesialist, karriereveiledning og yrkesplanlegging, tilrettelegging på arbeidsplassen og nødvendig hjelp til å samhandle med andre relevante instanser som kan bistå deltakeren.

Forskriften spesifiserer også at «dersom deltakere skal gjennomføre opplæring eller utdanning, kan jobbspesialisten i henhold til arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7 utlevere personopplysninger til utdanningsmyndighetene, dersom det er nødvendig for å gi arbeidsrettet bistand.»

Forskriften tar også inn den nye ungdomsgarantien i NAV, som gjelder for personer i alderen 16-30 år. Formålet med garantien er å sikre individuelt tilpasset oppfølging av unge, slik at flere får mulighet til å komme ut i ordinært arbeid. Personer som omfattes av ungdomsgarantien kan blant annet få tilbud om regelmessige oppfølgingssamtaler, veiledning om muligheter i arbeidsmarkedet, bistand til å vurdere utdanningsmuligheter og kvalifiserende tiltak tilpasset egne behov, samt veiledning om arbeidsrelaterte, sosiale og økonomiske forhold. Bistand til samhandling med andre relevante instanser, som utdanningsaktører, nevnes også.

Gitt målsetningene og målgruppen for denne forskriften, er det liten tvil om at den vil fordre tettere samhandling mellom NAV og fylkeskommunen, men også andre aktører. Dette henger sammen med målgruppen som spesifiseres, som først og fremst kjennetegnes av at det er behov for koordinert oppfølging og bistand. Samarbeid og deling av personopplysninger vil trolig spille en nøkkelrolle i å realisere forskriftens formål om å styrke deltakernes muligheter til å få og beholde ordinært arbeid.

Ny nasjonal digitaliseringsstrategi

Regjeringen jobber med en ny nasjonal digitaliseringsstrategi som er planlagt lansert i 2024. På hjemmesiden for arbeidet står det at strategien blant annet skal stake ut kursen for den videre digitaliseringen av offentlig sektor, legge bedre til rette for digitalisering i næringslivet, og ta opp viktige samfunnsspørsmål.³¹⁴ Målet for arbeidet og den nye strategien er å styrke samordningen på tvers av sektorer, og å utvikle en helhetlig politikk på digitaliseringsområdet. Den nye strategien vil erstatte nåværende digitaliseringsstrategi for offentlig sektor.

Selv om vi per nå ikke vet hvilke tiltak og innsatsområder den nye nasjonale digitaliseringsstrategien vil legge vekt på, så er det stor sannsynlighet for at deling av data for mer helhetlige og sømløse tjenester vil bli et sentralt tema. I så fall er det grunn til å forvente at den nye strategien vil gi et rammeverk og en retning for det videre arbeidet med å utvikle brukervennlige og effektive offentlige tjenester, med deling av data som en nøkkelkomponent.

³¹³ [Forskrift om oppfølgingstiltak i Arbeids- og velferdsetatens egenregi - Lovdata.](#)

³¹⁴ [Ny nasjonal digitaliseringsstrategi - regjeringen.no.](#)

Teknologiske utviklingsløp

For å utnytte det handlingsrommet for deling av personopplysninger som finnes, og for å sikre en deling som ivaretar personvernet, anbefaler vi at man ser nærmere på mulighetene for å utvikle egnede digitale verktøy. I tillegg til å styrke og effektivisere forvaltningens arbeid med å tilby helhetlige og brukervennlige tjenester, vil felles digitale verktøy gjøre det enklere for brukerne å ha oversikt over sine egne personopplysninger, og hva de brukes til.

Det har ikke vært en del av vårt mandat å utforske nærmere hvordan en digital samhandlingsløsning bør innrettes. Vårt hovedanliggende er å peke på hvor viktig en slik felles løsning vil være for å legge til rette for en trygg og effektiv deling av personopplysninger.

Det vil i en videre prosess være fornuftig å se nærmere på noen av de digitale samhandlingsløsningene som allerede er utviklet, og om det er mulig å bygge på noe av det som allerede finnes. Selv om eksisterende løsninger ikke nødvendigvis dekker alle de behovene som NAV og fylkeskommunen har, så er det vår klare anbefaling at man må se nærmere på om det er mulig å utnytte eller «gjenbruke» funksjonalitet fra allerede utviklede verktøy. La oss se nærmere på noen av disse løsningene.

NAV har over tid jobbet med å digitalisere dialogen rundt oppfølging av sykmeldte, ved at sykmeldinger, oppfølgingsplaner og dialogmeldinger kan sendes digitalt. Både NAV, brukeren og legene har mulighet til å kommunisere via disse verktøyene. Sykmeldingene og dialogmeldingene bidrar til en mer fleksibel og effektiv kommunikasjon mellom sykmelder og NAV.³¹⁵

I januar 2023 ble «Deltakeroversikt for tiltaksarrangører» lansert, et digitalt samhandlingsverktøy som skal legge til rette for sikker deling av opplysninger mellom NAV og tiltaksarrangørene. Med denne løsningen kan de som er ansatt hos en tiltaksarrangør holde oversikt over hver enkelt deltaker på arbeidsmarkedstiltak, hva deres status når det gjelder deltakelse er, og kommunisere med NAV om endringer. Løsningen er utviklet for å gjøre kommunikasjon, rapportering og samhandling mellom NAV og tiltaksarrangører bedre og mer effektiv.³¹⁶

Med utgangspunkt i prinsippet om brukerstyrt datadeling, har NAV og Husbanken utviklet en digital tjeneste (DigiSos) som skal gjøre det enklere for innbyggerne å søke om økonomisk sosialhjelp. Løsningen skal også bidra til å forenkle arbeidshverdagen til saksbehandlere.³¹⁷ Et viktig mål med løsningen er å utnytte data som allerede er registrert om brukeren, i dette tilfellet om brukeren har mottatt bostøtte. Istedenfor at bruker legger inn denne informasjonen manuelt, legger løsningen til rette for at bruker kan innhente denne informasjonen digitalt. Dette er i tråd med «kun én gang»-prinsippet. I oppsummeringen fra arbeidet med å utvikle løsningen gis en rekke interessante refleksjoner, blant annet rundt betydningen av juridiske avklaringer og forståelsen av dataminimering.

Et annet eksempel vi vil trekke frem, er arbeidet med et konsept som er kalt «MinVei». Målet med MinVei er å hjelpe borgerne i møte med det offentlige, både med å finne ut av hva de kan ha krav på av ytelser og tjenester, men også ved å gi veiledning på tvers av etater. MinVei gjør dette ved å «oversette» det bruker vet om seg selv og kan innhente av data om seg selv. Løsningen er tenkt å fungere som en oversetter mellom dette og de rettslige vilkårene. Borgeren skal enkelt kunne

³¹⁵ [Digital oppfølgingsplan - nav.no](https://nav.no/digitaloppfolgingsplan).

³¹⁶ [Deltakeroversikt for tiltaksarrangører - nav.no](https://nav.no/deltakeroversikt-for-tiltaksarrangorer).

³¹⁷ [Case: Digital løsning for å søke om økonomisk sosialhjelp | Digidir](https://digidir.no/case/digital-løsning-for-å-søke-om-økonomisk-sosialhjelp).

forstå hvilke data det offentlig sitter på, og gi tilbakemelding dersom man mener at data er feil. Borgeren skal kunne endre på data basert på hendelser de vet kommer til å skje eller som kan skje, for å simulere hvilke konsekvenser disse kan få. Alt dette skal skje i en app som utvikles for brukerne, for å sikre personvern på en god måte. Brukernes autonomi ivaretas ved at de selv velger hvilke ytelser eller tjenester de skal søke på.

Løsningen tar utgangspunkt i både forvaltningslov og særlover. Løsningen skal også understøtte at borger kan få hjelp til å bruke løsningen eller ta neste steg. Løsningen adresser sånn sett både manglende forvaltningskompetanse og lav digital kompetanse, og skal forebygge utenforskap.³¹⁸

Til slutt vil vi trekke frem at Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) har en rekke ressurser, verktøy og veiledere med mer som kan være nyttig å utforske i et videre arbeid med å styrke datadelingen mellom NAV og utdanningssektoren i fylkene. Noen av disse er:

- [Nasjonalt ressurscenter for deling og bruk av data | Digdir](#): Senteret skal fremme deling og bruk av data gjennom å spre kunnskap om temaet, og ved å utvikle relevant regelverk. Ressurssenteret har blant annet en veileder som gir anbefalinger om hvordan lover og forskrifter kan utvikles og innrettes på en digitaliseringsvennlig måte.
- [Nasjonal verktøykasse for deling av data | Digdir](#): Utgangspunktet er at datadeling gir bedre tjenester for alle, men at det er mye å huske på – både for den som skal dele data og den som skal benytte data fra andre. Nettsiden samler verktøy og ressurser som skal være til hjelp i dette arbeidet, og veileder blant annet om hvilke steg man må gjennom for å få tilgang til data fra andre, og hvilke steg en datatilbyder må gjennom for å tilgjengeliggjøre data for andre.
- [Innsynsløsning – tekniske og juridiske muligheter | Digdir](#): Digitaliseringsdirektoratets utredning av hvordan man kan gi innbyggere oversikt over, innsyn i og økt råderett over egne personopplysninger som blir behandlet av det offentlige.

³¹⁸ Les mer om arbeidet med konsept og løsning her: [MinVei - eksperimentering i praksis | Digdir](#).

Vedlegg 3: Bruk av kunstig intelligens (KI) i offentlig sektor

Rapporten går ikke nærmere inn på bruk av kunstig (KI) intelligens for å levere mer effektive og treffsikre tjenester (eksempelvis ved hjelp av profilering). Selv om bruken av KI er relevant også for de målgruppene vi retter oppmerksomheten mot i dette utredningsoppdraget, så er det per nå flere usikkerhetsmomenter knyttet til utvikling og bruk av kunstig intelligens i offentlig sektor. Det er blant annet utfordrende å definere etiske rammeverk for bruk av kunstig intelligens i offentlig tjenesteproduksjon, og det er regulatoriske utfordringer knyttet til behovet for stordata og behandling av personopplysninger ved utvikling, bruk og kontroll av KI-systemer.³¹⁹ Selv om vi i dag ser at flere og flere offentlige aktører har ambisjoner eller er i ferd med å utvikle eller ta i bruk kunstig intelligens i sin virksomhet, ligger utbredt konkret bruk av slik teknologi fortsatt frem i tid.

AI-forordningen (AI Act), som ble vedtatt i Europaparlamentet i februar 2024, vil få stor betydning for utviklingen og bruken av kunstig intelligens i offentlig sektor. Formålet med AI-forordningen er å legge til rette for trygg, tillitsvekkende og etisk bruk av kunstig intelligens, samtidig som reglene skal ivareta målet om styrket innovasjons- og konkurranseevne i EU.³²⁰ Forordningen er markert EØS-relevant, og vil få betydning for utvikling og bruk av kunstig intelligente systemer for både offentlige og private aktører, også i Norge. Den inneholder generelle prinsipper for utvikling og bruk av alle KI-systemer, men de sentrale reguleringene er gitt gjennom å skille mellom KI-systemer som utgjør uakseptabel, høy, begrenset og minimal risiko.

Det vil bli forbudt å utvikle eller bruke kunstig intelligens som innebærer uakseptabel risiko for blant annet diskriminering, brudd på grunnleggende rettigheter og friheter, eller manipulasjon som kan medføre fysisk eller psykisk skade. De mest omfattende pliktene vil gjelde for KI-systemer som innebærer høy risiko. Bruk av kunstig intelligens til beslutningsstøtte i saksbehandling vil trolig i mange tilfeller være omfattet av forordningens krav til høyrisikosystemer. For disse systemene vil det gjelde krav til blant annet risikohåndtering og internkontroll, logging og dokumentasjon, data- og informasjonsforvaltning, åpenhet, menneskelig tilsyn, informasjonssikkerhet og gjennomføring av etterlevelsesevalueringer.

Behandling av personopplysninger i forbindelse med utvikling og kontroll av kunstig intelligente systemer er et tema som har vist seg særlig utfordrende. Denne utredningen går ikke nærmere inn på det juridiske handlingsrommet for å ta i bruk stordata som inneholder personopplysninger til trening av modeller, men sier noe om endringer som skjer gjennom AI-forordningen.

Det kan likevel nevnes at det juridiske handlingsrommet var tema i NAV sitt sandkasseprosjekt med Datatilsynet om kunstig intelligens i oppfølgingen av sykemeldte. I sluttrapporten fremgår det at selv om NAV har behandlingsgrunnlag for å behandle personopplysninger ved bruk av kunstig intelligens, har NAV trolig ikke tilstrekkelig behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger i utviklingsfasen.³²¹

All behandling av personopplysninger skal, som vi beskriver i denne utredningen, skje i tråd med personvernregelverket og relevant sektorlovgivning. AI-forordningen regulerer i liten grad

³¹⁹ Se for eksempel [Nasjonal strategi for kunstig intelligens - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no).

³²⁰ Kilde: [EU AI Act: Hva må du vite og hvordan kan du forberede deg? \(deloitte.com\)](https://www.deloitte.com).

³²¹ Sluttrapport fra NAV-prosjektet: <https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/sandkasse-for-kunstig-intelligens/ferdige-prosjekter-og-rapporter/nav-sluttrapport/rettslig-grunnlag/>.

behandlingen av personopplysninger direkte, men deler av forordningen vil likevel få betydning for etterlevelse av personvernrettslige krav.

Utover kravene i AI-forordningen, må arbeidet med kunstig intelligens i offentlig tjenesteyting skje innenfor de øvrige rettslige rammene for offentlig forvaltningsvirksomhet og relevant regelverk på området den kunstige intelligensen skal operere i. Uavhengig av hvilke krav som stilles til det konkrete systemet etter AI-forordningen, kan det likevel gjelde forvaltningsrettslige krav til blant annet rettslig grunnlag, utredning, dokumentasjon og åpenhet ved utvikling og bruk av systemet.

Digitaliseringsdirektoratet har publisert en beta-versjon av retningslinjer for utvikling og bruk av kunstig intelligens i offentlig sektor.³²² Forbrukerrådet publiserte i 2023 rapporten «Ghost in the machine» som handler om bruk av generativ AI.³²³ Forbrukerrådet har skrevet rapporten sammen med 14 andre forbrukerorganisasjoner i EU og USA. Her legges det frem en rekke anbefalinger og krav for å sikre trygg, pålitelig og rettferdig bruk av generativ KI. Blant anbefalingene er at det bør legges strenge føringer for bruk av generativ kunstig intelligens i offentlig sektor.

³²² Se her: <https://www.digdir.no/kunstig-intelligens/veiledning-ansvarlig-bruk-og-utvikling-av-kunstig-intelligens/4601>.

³²³ Kilde: [Ny rapport: Generativ KI setter grunnleggende rettigheter i spill – Forbrukerrådet \(forbrukerradet.no\)](https://forbrukerradet.no/ny-rapport-generativ-ki-setter-grunnleggende-rettigheter-i-spill).

