

# Taushetsplikt for folkevalgte

Rundskriv H-2112, mars 2000

Rundskriv | Dato: 02.08.2000 | [Kommunal- og moderniseringsdepartementet](#)

## **Veileder**

Departementet vurderte i Ot.prp. nr. 20 (1998-99) spørsmålet om lovfesting av instruksbasert taushetsplikt for folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner. Konklusjonen ble at det synes å herske mye usikkerhet omkring gjeldende rett om dette spørsmålet, og at en lovfesting av taushetsplikt pålagt ved instruks ikke var hensiktsmessig. Departementet mente derfor det var mer formålstjenlig å utarbeide nytt veiledningsmateriale rettet mot folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner. Kommunalkomiteen sluttet seg til dette i Innst. O. nr. 47 (1998/99).

Departementet gir derfor ut denne veilederen hvor problemstillinger knyttet til kommunalt og fylkeskommunalt folkevalgtes taushetsplikt blir drøftet. Målet har vært å lage en enkel og oversiktlig framstilling om gjeldende regler. Veilederen er skrevet av forsker cand. jur. Ronny Lund, på oppdrag fra departementet.

Målgruppen for rundskrivet er spesielt ordførere, varaordførere, utvalgsledere og sekretariat for folkevalgte.

## Innhold

Taushetsplikt for folkevalgte .....	1
Veileder.....	2
1 Innledning .....	5
2 Det prinsipielle utgangspunktet: Ytringsfriheten .....	6
3 Hva innebærer det å ha taushetsplikt? .....	7
3.1 Begrep og definisjon .....	7
3.1.1 Forbud mot spredning. En passivitetsplikt .....	7
3.1.2 Plikt til å hindre at andre får adgang til opplysningene. En aktivitetsplikt.....	7
3.1.3 Forbud mot selv å utnytte opplysningene.....	8
3.2 Forholdet til reglene om dokumentoffentlighet i offentlighetsloven .....	8
3.3 Forholdet til reglene om møteoffentlighet i kommuneloven .....	9
3.4 Forholdet mellom dokumentoffentlighet og møteoffentlighet .....	9
3.5 Typer av taushetspliktregler og sammenhenger.....	9
3.5.1 Generelt.....	9
3.5.2 Allmenne taushetspliktregler .....	10
3.5.3 Yrkesmessig taushetsplikt.....	10
3.5.4 Tjenestemessig taushetsplikt .....	10
4 Lovbasert tjenestemessig taushetsplikt .....	11
4.1 Generelt .....	11
4.1.1 Den alminnelige regelen - forvaltningsloven § 13 .....	11
4.2 De folkevalgte omfattes av reglene om tjenestemessig taushetsplikt .....	12
4.3 Hvilke opplysninger er vernet? Taushetspliktens objekt.....	12
4.3.1 Personlige forhold .....	12
4.3.2 Næringsopplysninger.....	12
4.4 Betydningen av hvordan den folkevalgte kommer over opplysningene.....	13
4.5 Lovlig formidling av taushetspliktbelagte opplysninger. Unntak fra taushetsplikt .....	14
4.5.1 Samtykke opphever taushetsplikten .....	15
4.5.2 Unntak hvor ingen berettiget interesse tilsier hemmelighold .....	15
4.5.3 Taushetsplikt gjelder ikke i forhold til sakens parter.....	15
4.6 Forvaltningsmessig taushetsplikt og vitneplikt under rettergang.....	15
4.7 Bortfall av taushetsplikt.....	16
5 Tjenestemessig taushetsplikt etablert gjennom instruks .....	16
5.1 Generelt .....	16

5.2 Nærmere om instruksjonsmyndighet.....	16
5.2.2 Prinsippet om arbeidsgiveres styringsrett.....	16
5.3 Vilkår for at en instruks skal være gyldig.....	17
5.3.1 Krav til underordningsforhold .....	17
5.3.2 Krav til saklig sammenheng .....	17
5.4 Nærmere om de kommunale tjenestemenn.....	17
5.4.1 Instruksbasert taushetsplikt .....	17
5.4.2 Lojalitetsplikt .....	18
5.5 Nærmere om de folkevalgte.....	18
5.6 De folkevalgte kan ikke gis "gyldig instruks" om taushetsplikt .....	18
6 Taushetsplikt for folkevalgte etter sikkerhetsloven og sikkerhetsinstruksen .....	19
6.1 Gjeldende rett.....	19
6.2 Den vedtatte, men ikke ikrafttrådte, sikkerhetsloven.....	19
6.2.1 Kommunenes plikt til å gradere .....	19
6.2.2 De folkevalgte vil være pliktsubjekter etter loven .....	19
7 Konsekvenser av brudd på taushetsplikt.....	21
7.1 Generelt .....	21
7.1.1 Straff .....	21
7.1.2 Rettighetstap - fradømmelse av retten til å fungere som folkevalgt .....	21
7.1.3 Erstatningsansvar .....	21

# 1 Innledning

Av flere grunner er reglene om taushetsplikt temmelig kompliserte. For det første er de spredt i flere lover. Særlig er det grunn til å merke seg at taushetsplikt for helsepersonell er hjemlet i særlige bestemmelser i egne lover for disse yrkesgruppene. I forvaltningsloven<sup>1</sup> er det imidlertid gitt generelle regler om taushetsplikt som gjelder for alle som er tilsatt i offentlig tjeneste, eller har offentlige tillitsverv i statlige eller kommunale organ. Også de folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner omfattes her. Disse reglene er imidlertid supplert av særregler i andre lover. For det andre kan taushetsplikt ha grunnlag i annet enn lovbestemmelser. De kan følge av forskrift gitt med hjemmel i lov, eller være gitt som forvaltningsintern instruks. Det kan være en krevende jobb å skaffe seg oversikt over alt dette.

Å finne frem til de relevante bestemmelsene er likevel bare halve jobben. De må i tillegg tolkes. De er sjelden krystallklare i sine formuleringer, og tvilsspørsmål kan ofte oppstå: Hva innebærer det egentlig å ha "taushetsplikt"? Hvilke personer er underlagt taushetsplikten? Hvilke opplysninger har man taushetsplikt i forhold til? Finnes det tilfeller hvor man lovlig kan bringe taushetsbelagte opplysninger videre til andre?

Siktemålet i denne veiledningen er å gi en fremstilling av hovedlinjene i våre regler om taushetsplikt, med hovedvekt på spørsmål som har med de lokalt folkevalgte å gjøre. I den senere tid har enkelte spørsmål omkring taushetsplikt for folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner skapt usikkerhet. En sentral problemstilling har vært om de folkevalgte, på samme måte som de kommunalt ansatte, kan pålegges taushetsplikt gjennom lokale instruks<sup>2</sup>. Dette, og andre spørsmål om taushetsplikt for folkevalgte, vil bli behandlet i det følgende.

---

<sup>1</sup> Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker. Lov av 10. februar 1967.

<sup>2</sup> Om disse spørsmålene se nærmere Ot.prp. nr. 20 (1998-99) sidene 12-19.

## 2 Det prinsipielle utgangspunktet: Ytringsfriheten

I Norge er utgangspunktet at man kan ytre seg fritt. En ytring skal verken sensureres i forkant eller møtes med sanksjoner i etterkant. Ytringsfriheten har sin forankring både i Grunnloven og i bindende folkerettslige instrumenter til vern av menneskerettighetene<sup>3</sup>.

Man sier gjerne at en vid ytringsfrihet er en forutsetning for et levende demokrati. Ytringsfriheten stimulerer til deltakelse i samfunnsdebatten. Den er nødvendig for at vi skal få frem kritikk og meningsytringer, særlig når det gjelder spørsmål om bruk og prioritering av fellesskapets ressurser. For folkevalgte er en vid ytringsfrihet av særlig betydning. Deres funksjon i et representativt demokrati tilsier mulighet for aktiv dialog med velgere og parti.

Enkelte ganger må imidlertid hensynet til det frie ord vike til fordel for vern av interesser som i det konkrete tilfelle veier tyngre. Såvel offentlige som private interesser kan tilsi at ytringsfriheten i visse tilfeller begrenses. Reglene om taushetsplikt utgjør de viktigste og mest absolutte begrensninger av ytringsfriheten. Den som pålegges taushetsplikt er, under straffansvar, fratatt retten til å ytre seg fritt om de aktuelle spørsmålene.

Regler om taushetsplikt er ikke alltid krystallklart utformet. I tilfeller hvor det oppstår tvil om hvor langt en slik regel gjelder i et konkret tilfelle, vil hensynet til ytringsfriheten komme inn som tolkningsmoment. Høyesterett har flere ganger uttalt at bestemmelser som griper inn i ytringsfriheten må tolkes med Grunnloven § 100 som "bakgrunn og rettesnor". Det innebærer at hvis domstolene finner at et utsagn går inn under denne ytringsfriheten, eller hvor det er tvil om hvor langt en taushetspliktregel rekker, vil straffebestemmelsen - her regelen om taushetsplikt - ofte tolkes innskrenkende.

Vurderingen av taushetspliktens rekkevidde vil også ta hensyn til hvor viktig ytringsfriheten er i den konkrete sammenhengen. Dersom det for eksempel avsløres at en sosialhjelpsmottager har svindlet til seg store beløp fra kommunen vil den enkelte folkevalgte ha taushetsplikt om forhold som kan røpe dennes identitet. Annerledes ville det blitt dersom rådmannen i en kommune urettmessig hadde forsynt seg av kommunens midler. Det ville ikke være i strid med taushetsplikten å røpe dennes navn<sup>4</sup>.

Ytringer på "det politiske området" står i en særstilling. Disse nyter et større vern mot inngrep gjennom lovgivning enn andre ytringer. I en høyesterettsdom heter det:

*" Lovgiver har en viss adgang til, gjennom en avveining av hensynet til ytringsfriheten mot hensynet til andre beskyttelsesverdige interesser, å gjøre begrensninger i ytringsfriheten. Men nettopp fordi vi befinner oss i kjerneområdet for ytringsfriheten vil adgangen til å beskjære denne være meget begrenset."*<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> I Grunnloven finner vi ytringsfriheten vernet i § 100. I tillegg er ytringsfriheten vernet gjennom Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) art 10. Og videre i FN sin konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) art 19. Disse er gjort til del av norsk rett ved: Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). Lov av 21. mai 1999 nr. 30.

<sup>4</sup> Se til illustrasjon Sivilombudsmannens melding fra 1997 på side 120.

<sup>5</sup> Se Retstidende 1997 side 1821.

# 3 Hva innebærer det å ha taushetsplikt?

## 3.1 Begrep og definisjon

Som en kort, og litt upresis, definisjon av "taushetsplikt" kan man si at det er en plikt til å hindre at opplysninger man sitter med tilflyter uvedkommende. Et sentralt hensyn bak taushetspliktreglene er å sikre at flest mulig våger å gi mest mulig riktige opplysninger til forvaltningen. Det bidrar i sin tur til at vedtak kommer i stand på et mer korrekt faktisk grunnlag. Det er kommunens ansvar, og i kommunens interesse, at "saken blir så godt opplyst som mulig før vedtak treffes" slik det heter i forvaltningsloven § 17.

Når en part i en forvaltningssak vet at han trygt kan gi opplysninger til kommunen uten fare for at de blir allment tilgjengelige, vil parten lettere gi fra seg sensitiv informasjon. Dersom det å gi fra seg sensitivt materiale til forvaltningen innebar en reell fare for at opplysningene ble spredt videre, ville nok flere vegret seg mot å gi riktige og fullstendige opplysninger til forvaltningsorganer.

Går man grundigere til verks ser man at taushetsplikt har tre ulike elementer:

### 3.1.1 Forbud mot spredning. En passivitetsplikt

I den grad en opplysning er underlagt regler om taushetsplikt er det forbudt å aktivt formidle den til andre. Man må ikke formidle opplysningene gjennom tale, skrift eller på annen måte. Litt enkelt kan man si at forbudet mot aktiv spredning innebærer en plikt til å "holde munn".

### 3.1.2 Plikt til å hindre at andre får adgang til opplysningene. En aktivitetsplikt

Reglene om taushetsplikt ville mistet mye av sin praktiske betydning om det ikke i tillegg ble stilt krav til effektiv beskyttelse av opplysningene. Det oppstilles derfor en plikt til forsvarlig oppbevaring av materiale som er underlagt regler om taushetsplikt. Det sentrale er at dokumenter og eventuelt andre bærere av sensitiv informasjon må oppbevares på en måte som hindrer at utenforstående kommer over dem. Lar man sensitive opplysninger ligge fremme på en slik måte at de er tilgjengelige for andre vil det i seg selv være et brudd på reglene om taushetsplikt, uten at man selv trenger å ha sagt et ord. Denne skjermingsplikten fremkommer direkte av forvaltningsloven § 13, hvor det heter at man "...plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til..."

En høyesterettsdom fra 1989 illustrerer hvor viktig det er at dokumenter oppbevares på en forsvarlig måte. Saken gjaldt en sosialkurator, som oppbevarte et dokument med taushetsbelagte personopplysninger i sitt hjem. I dommen heter det at dokumentet lå "lett tilgjengelig i tiltaltes leilighet". Høyesterett kom til at det var grovt uaktsomt av denne personen å ikke sikre dokumentet bedre mot innsyn.<sup>6</sup>

Det kan for eksempel være uansvarlig å sende dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger gjennom telefaks eller bruk av e-post. Faren for at dokumentene havner i gale hender kan være stor. Tilsvarende vil det være brudd på taushetsplikt om man lar slike opplysninger ligge i åpne datafiler som andre lett kan få tilgang til.

Verken forbudet mot formidling eller plikten til å skjerme er absolutt. Flere av de unntakene som blir behandlet under pkt. 4.5 viser at det åpnes for en viss spredning av taushetsbelagte opplysninger. Unntakene kan ses som modifiseringer av det grunnleggende "ikke-spredningsprinsippet" som taushetsplikten er basert på. Alle unntakene forutsetter at det må være nødvendig eller naturlig at

---

<sup>6</sup> Se Retstidende 1989 side 1363.

opplysningene blir spredt. Hvis ikke det foreligger et reelt, og gjennom loven anerkjent, behov for spredning vil slike unntak ikke være aktuelle.

### 3.1.3 Forbud mot selv å utnytte opplysningene

Taushetsplikten er imidlertid ikke bare en plikt til å hindre spredning av opplysningene til andre. Vernet ville ikke vært fullgodt om den enkelte forvaltningstjenestemann eller folkevalgte, som hadde behandlet opplysningene, selv lovlig kunne bruke disse i andre sammenhenger, i egen privat eller offentlig virksomhet for seg selv eller andre. Denne siden av taushetsplikten understrekes i forvaltningsloven § 13:

*" Han kan heller ikke utnytte opplysninger som nevnt i denne paragraf i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre"*

Ved siden av å være et vern mot rent misbruk i privat interesse, er denne regelen også uttrykk for et "taushetspliktmessig spesialitetsprinsipp". Taushetsbelagte opplysninger skal som alminnelig regel og utgangspunkt bare brukes til det formål de er avgitt eller innhentet for. Unntak fra dette prinsippet må ha særskilt hjemmel i lov eller i partens eget samtykke.

## 3.2 Forholdet til reglene om dokumentoffentlighet i offentlighetsloven

Den alminnelige hovedregelen er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. På forespørsel plikter forvaltningsorganet å gi interesserte innsyn. Denne hovedregelen kommer til uttrykk i offentlighetslovens § 2.

Offentlighetsloven gjør imidlertid en rekke unntak fra denne hovedregelen. Ett av disse er at dersom et dokument inneholder opplysninger som er underlagt taushetsplikt med hjemmel i lov, er denne delen av dokumentet ikke offentlig. I § 5 a heter det således:

*" Opplysninger som er undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov er unntatt fra offentlighet."*

I disse tilfellene har forvaltningen ikke bare en adgang til å unnta opplysningene fra offentlighet, her foreligger også en plikt. Forvaltningen har med andre ord ikke lov til å levere ut taushetsbelagte opplysninger. At forvaltningen er pålagt en slik plikt er logisk. Det følger egentlig allerede av definisjonen av taushetsplikt som ble gitt over. Skjermingsplikten ville ikke ha stor realitet dersom forvaltningen selv kunne avgjøre om de ville følge den.

Det må likevel understrekes at denne bestemmelsen kun gjelder taushetsbelagte *opplysninger*. Dokumentet for øvrig er offentlig, når ikke disse delene alene gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet eller de unntatte opplysninger utgjør den vesentligste del av dokumentets innhold.

Andre unntak fra hovedregelen om offentlighet finnes i offentlighetslovens § 5 og § 6. Dersom vilkårene for å unnta opplysninger fra offentlighet etter en av disse er oppfylt, er det i utgangspunktet opp til forvaltningen selv å avgjøre om de skal unntas offentlighet i det konkrete tilfellet. Dersom forvaltningen velger å unnta noe fra innsyn etter disse bestemmelsene, plikter den imidlertid først å vurdere om dokumentet likevel kan gjøres helt eller delvis kjent uten store skadevirkninger. Denne plikten omtales som "mer-offentlighetsregelen", og kommer til uttrykk i offentlighetsloven § 2, 3. avsnitt. Denne regelen innebærer at det vil være en rettslig feil hvis man unntar et dokument, som ikke er underlagt taushetsplikt, fra offentlighet uten å vurdere konkret om det er tilstrekkelig grunn til å påberope seg den aktuelle unntaksregelen i denne bestemte situasjonen. Her gjøres det fortsatt feil både i statlig og i kommunal forvaltning.



### 3.3 Forholdet til reglene om møteoffentlighet i kommuneloven<sup>7</sup>

Offentlighetsprinsippet kommer også til uttrykk i kommunelovens regler om møteoffentlighet.

Hovedregelen etter kommuneloven § 31 er: "Møter i folkevalgte organer skal holdes for åpne dører". På samme måte som for dokumentoffentlighet er det skjermingen av møtet, gjennom et lukningsvedtak, som krever hjemmel. Uten slik hjemmel skal møtet holdes for åpne dører.

Også her setter taushetspliktreglene skranker for kommunenes adgang til å gi andre innsyn. I tilfeller hvor et kommunalt folkevalgt organ behandler opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt skal denne delen av møtet gå for lukkede dører. Å behandle taushetsbelagte opplysninger i et åpent møte ville være et straffbart brudd på taushetsplikten. På samme måte som for dokumenter er det skjermingsplikten som begrunner dette.

Kommunelovens § 31 nr. 3 til 5 åpner for at møter "kan" lukkes i enkelte andre situasjoner. Her må visse rettslige vilkår være oppfylt for at lukkingen skal være lovlig. Det er først når disse vilkårene er oppfylt at kommunene har frihet til å avgjøre om de i det konkrete tilfellet vil benytte seg av denne adgangen. Inntrykket er at disse reglene brukes i større utstrekning enn loven tillater.

At et møte går for lukkede dører medfører ikke i seg selv at folkevalgte får taushetsplikt om det som fremkommer på møtet. De folkevalgtes taushetsplikt vil følge av forvaltningsloven eller annen relevant lovbestemmelse. I tilfeller hvor dørene lukkes fordi taushetsbelagte opplysninger vil fremkomme i møtet, er det bare disse den folkevalgte har taushetsplikt om. I den grad det fremkommer opplysninger som ikke er underlagt taushetsplikt på et slikt møte, har den folkevalgte ikke taushetsplikt om disse.

### 3.4 Forholdet mellom dokumentoffentlighet og møteoffentlighet

Det er en nær sammenheng mellom møter og dokumenter. Det kan knapt tenkes avholdt et møte, for åpne eller lukkede dører, uten at dokumenter inngår. Når det gjelder offentlighetens adgang gjelder det likevel ulike regler for de to. Det er ikke noen nødvendig sammenheng mellom vurderingen av om et møte skal gå for lukkede dører, og om det skal gis innsyn i et dokument som er fremlagt på dette møtet.

Vurderingen av om et dokument skal unntas offentlighet må alltid gjøres etter reglene i offentlighetsloven. Det er ikke tilstrekkelig for å skjerme et dokument mot innsyn at det har blitt produsert for, eller lagt frem i, et lukket møte. Å unnta et dokument fra offentlighet bare fordi det har tilknytning til et lukket møte vil være i strid med offentlighetsloven.

At et dokument har vært fremlagt i et åpent møte kan imidlertid være av betydning i forhold til offentlighetsloven. I slike tilfeller vil det sjelden være grunn til å unnta dokumentet fra offentlighet.

### 3.5 Typer av taushetspliktregler og sammenhenger

#### 3.5.1 Generelt

Det finnes mange regler om taushetsplikt i lovverket. De kan systematiseres på ulike vis. De kan inndeles etter hvem som er underlagt regelen (pliktsubjekt), etter hvilke interesser bestemmelsen tar sikte på å beskytte, eller på annen måte. Her velges en inndeling basert på hvem som er subjekt for taushetsplikten. Vårt tema her er de regler som gjør at de folkevalgte, i denne egenskap, har taushetsplikt.

<sup>7</sup> Lov om kommuner og fylkeskommuner. Lov av 25. september 1992 nr. 107.

### 3.5.2 Allmenne taushetspliktregler

Noen taushetspliktregler kalles allmenne. Disse favner svært vidt ved at "enhver" er gjort til pliktsubjekt. For at man skal ha taushetsplikt etter slike bestemmelser er det tilstrekkelig at man på en eller annen måte har kjennskap til opplysningen. Hvilket yrke man har eller om man er tilknyttet et forvaltningsorgan er underordnet. Allmenne taushetspliktregler vil helt klart også binde de folkevalgte i kommunene.

Det er særlig vitale nasjonale sikkerhetsinteresser som er vernet gjennom slike regler. For det første har vi de såkalte "spionparagrafene" i straffeloven §§ 90 og 91<sup>8</sup>. Bestemmelsene gjelder opplysninger som "bør holdes hemmeligt af hensyn til rigets sikkerhet...". Tilsvarende bestemmelser finnes i lov om forsvarshemmeligheter av 1914. Det er nok ikke særlig ofte at en folkevalgt kommer over opplysninger av denne typen i forbindelse med vervet sitt. Men det kan tenkes, se nærmere i pkt. 6.

### 3.5.3 Yrkesmessig taushetsplikt

For noen yrker eller profesjoner er det gitt særlige taushetspliktbestemmelser i lov. Dette gjelder blant annet for helsepersonell, prester og advokater. Taushetsplikten gjelder uansett om man arbeider i det offentlige eller i privat virksomhet. Plikten er knyttet til yrket, og ikke til hvor man er ansatt. Den yrkesmessige taushetsplikten regnes som strengere enn den tjenestemessige (pkt. 3.5.4), særlig klart blir dette i forbindelse med vitneplikt under rettergang.

Noen folkevalgte vil også være underlagt slik yrkesmessig taushetsplikt. En kan tenke seg at en folkevalgt samtidig er lege. Spørsmålet blir da hvilket av regelsettene som gjelder når den folkevalgte lege, i egenskap av folkevalgt, behandler medisinske personopplysninger i et lukket møte. Er det reglene i forvaltningsloven eller i legeloven som regulerer omfanget av taushetsplikten? Det avgjørende er her i hvilken egenskap legen opptrer når han eller hun blir forelagt opplysningene. Helt enkelt kan man si at de opplysninger man i *egenskap av* folkevalgt kommer over ikke reguleres av regler om yrkesmessig taushetsplikt.

### 3.5.4 Tjenestemessig taushetsplikt

En siste kategori regler er den tjenestemessige taushetsplikten. Denne strekker seg litt kortere enn den yrkesmessige taushetsplikten i enkelte sammenhenger. Den er begrenset til personer som gjennom sitt arbeid eller virke har tilknytning til et forvaltningsorgan. Mens det under pkt. 3.5.3 var tilknytningen til et yrke som var avgjørende er det i denne sammenheng tilknytningen til forvaltningen som er grunnlaget for taushetsplikten.

Slik taushetsplikt kan ha ulike grunnlag. For det første kan den følge direkte av lov. Den tjenestemessige taushetsplikten har sin alminnelige forankring i forvaltningsloven § 13. I tillegg finnes en del bestemmelser i særlover, som på enkelte områder skjerper disse reglene. Den lovbaserte taushetsplikten behandles nærmere i pkt. 4. Plikten kan videre etableres gjennom instruks. Spørsmålet om hva instruks er, og om, og eventuelt i hvilken utstrekning de folkevalgte er underlagt slik instruksjonsmyndighet, behandles i pkt. 5. Det finnes videre enkelte nye regler om taushetsplikt i den såkalte sikkerhetsloven. Hvilken betydning denne har for kommunene generelt, og for de folkevalgte spesielt, behandles i pkt. 6.

---

<sup>8</sup> Almindelig borgerlig Straffelov. Lov av 23. mai 1902 nr. 10.

# 4 Lovbasert tjenestemessig taushetsplikt

## 4.1 Generelt

Med lovbestemt taushetsplikt menes at taushetsplikten kan utledes av en lov. Med lov menes enten en lovbestemmelse gitt av Stortinget eller en forskrift gitt av forvaltningen hvor dette har hjemmel i en lov. Det siste kalles delegert lovgivningsmyndighet. At det skal kunne "utledes av" en lov betyr enten at loven direkte fastslår hvem som har taushetsplikt og i hvilket omfang, eller det kan være at loven gir forvaltningen hjemmel til å avgjøre om taushetsplikt skal pålegges i konkrete tilfeller. I det siste tilfellet snakker vi om enkeltvedtak fattet med hjemmel i lov eller forskrift.

Generelle regler om den tjenestemessige taushetspliktens nærmere innhold ble første gang tatt inn i forvaltningsloven i 1977. Etter at disse reglene ble gitt gikk turen til en opprydding i de mange bestemmelsene om taushetsplikt som frem til dette fantes i særlover. Mange ble opphevet som unødvendige ved siden av den nye, generelle, bestemmelsen i forvaltningsloven § 13. De spesialregler som fortsatt gjelder er slike som skjerper, eller på annen måte avviker fra, forvaltningslovens alminnelige regulering. I det følgende vil først og fremst den alminnelige regel om tjenestemessig taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 bli fremstilt. Enkelte spesialregler vil bli kommentert hvor det er naturlig etter sammenhengen. I den grad man er underlagt taushetsplikt etter slik særlov gjelder reglene i forvaltningsloven som utfyllende regler, se dennes § 13 f. Det er viktig å danne seg et bilde av hvilke særlover som inneholder avvikende regulering av taushetsplikt. Viktige særregler finnes i ligningsloven<sup>9</sup> § 3-13, sosialtjenesteloven<sup>10</sup> § 8-8 og barnevernloven<sup>11</sup> § 6-7.

### 4.1.1 Den alminnelige regelen - forvaltningsloven § 13

Forvaltningsloven § 13 lyder:

*" Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med arbeidet eller tjenesten 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.*

*Som personlige forhold regnes ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige. Kongen kan ellers gi nærmere forskrifter om hvilke opplysninger som skal regnes som personlige, om hvilke organer som kan gi privatpersoner opplysninger som nevnt i punktumet foran og opplysninger om den enkeltes personlige status for øvrig, samt om vilkårene for å gi slike opplysninger.*

<sup>9</sup> Lov om ligningsforvaltning. Lov av 13. juni 1980 nr. 24.

<sup>10</sup> Lov om sosiale tjenester m.v. Lov av 13. desember 1991 nr. 81.

<sup>11</sup> Lov om barneverntjenester. Lov av 17. juli 1992 nr. 100.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet. Han kan heller ikke utnytte opplysninger som nevnt i denne paragraf i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre."

## 4.2 De folkevalgte omfattes av reglene om tjenstemessig taushetsplikt

Den personkrets som er underlagt tjenstemessig taushetsplikt er etter forvaltningsloven § 13: "enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan". Det er ingen tvil om at de folkevalgte omfattes av denne bestemmelsen. Brudd på taushetsplikt er straffbart etter straffeloven § 121.

Medvirkning rammes imidlertid ikke av disse reglene. Dersom en folkevalgt gir taushetsbelagte opplysninger til en avis, vil den folkevalgte selv ha begått en straffbar handling. Dersom redaktøren på sin side velger å trykke opplysningene rammes det ikke. Redaktøren er altså verken direkte eller indirekte subjekt for tjenstemessig taushetsplikt.

## 4.3 Hvilke opplysninger er vernet? Taushetspliktens objekt

Den tjenstemessige taushetsplikten etter forvaltningsloven verner private interesser. Rene offentlige interesser, som for eksempel ønske om å skjerme interne forvaltningsmessige og politiske prosesser, omfattes ikke. Det er to hovedkategorier av opplysninger som omfattes. For det første personopplysninger, og for det andre visse næringsopplysninger. Her vil det kun bli gitt en kort presentasjon av reglene. For en grundigere og mer nyansert gjennomgang av hvor grensene går, kan det være nyttig å se nærmere på uttalelser fra sivilombudsmannen og i relevant litteratur<sup>12</sup>.

### 4.3.1 Personlige forhold

Det følger av forvaltningsloven § 13 nr. 1 at man har taushetsplikt om "personlige forhold". Kjernen i dette er at det må være snakk om opplysninger som angår fysiske personer, og som er av en slik art at man naturlig vil ønske å holde dem skjult for andre. I paragrafens andre avsnitt er det gitt noen eksempler på opplysninger som ikke regnes som "personlige forhold", med mindre utleveringen avdekker et "klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige". Disse omtales gjerne som "nøytrale personopplysninger", som det normalt ikke er ansett tilstrekkelig grunn til å taushetsbelegge.

Når saker behandles i medhold av enkelte andre lover er taushetsplikten strengere. I sosialtjenesteloven § 8-8 og i barnevernloven § 6-7 er det gitt regler som blant annet slår fast at også opplysninger om fødested, fødselsdato og personnummer omfattes av taushetsplikten. Med andre ord er også de "nøytrale personopplysningene" omfattet av taushetsplikten her.

Å avgjøre hva som ellers skal regnes som personlige forhold kan være vanskelig. I forarbeidene til loven heter det at opplysninger om noens *slektskap, familie- og hjemforhold, fysisk og psykisk helse og følelsesliv* typisk vil være omfattet. Ikke enhver opplysning som angår slike forhold vil uten videre være underlagt taushetsplikt. Det må i det konkrete tilfelle foretas en avveining hvor hensynet til den enkelte borgers integritet veies opp mot de argumenter som tilsier at opplysningene kan eller bør offentliggjøres.

### 4.3.2 Næringsopplysninger

I forhold til bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 nr. 2 er det to vilkår som må være oppfylt for at det skal gjelde taushetsplikt. For det første må opplysningene angå "tekniske innretninger og

---

<sup>12</sup> Sivilombudsmannens praksis finnes i egne årsmeldinger. Disse er enkle å finne frem i, ved at de er inndelt etter tema. Disse er tilgjengelige i de fleste bibliotek. Av litteratur kan særlig nevnes Woxholt, Forvaltningsloven med kommentarer, 4 utg, 1999. Denne boken gir en oppdatert fremstilling av disse reglene, med henvisning til annet relevant stoff.

fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold". Opplysninger som angår andre forhold ved bedriften vil ikke være omfattet. Men de fleste opplysninger som det vil være ønske om å skjerme, vil nok falle inn under en eller flere av disse bredt formulerte kategoriene.

Opplysningen må for det andre være av en slik art at den er av "konkurransmessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den opplysningen angår". Med andre ord er det bare opplysninger som, om de ble spredt, kunne ha en negativ eller skadelig effekt på en bedrifts konkurransevne som omfattes. Det må være en fare for at bedriften vil lide tap, og risikoen må være reell og av en viss størrelse. Det som typisk omfattes av bestemmelsen er forretningsvilkår og priser, og rettigheter og plikter i forretningsforhold. I tillegg er det ofte taushetsplikt om hvilke metoder eller produksjonsmidler som benyttes i forbindelse med produksjonen. Det må imidlertid foretas en konkret vurdering i den enkelte sak. Et grunnkrav må være at bransjen selv oppfatter de aktuelle forhold som bedriftshemmeligheter, og at de er av en viss betydning. Utenfor taushetsplikten faller normalt en bedrifts mer generelle administrative eller økonomiske forhold. Opplysninger om at det er foretatt en offentlig kontroll eller inspeksjon ved en bedrift vil normalt ikke være taushetsbelagt. At en bedrift forurenses eller begår lovbrudd omfattes normalt heller ikke av taushetsplikt.

Bestemmelsen i § 13 nr. 2 er i første rekke utformet med sikte på situasjoner der forvaltningen mottar næringsopplysninger fra private bedrifter. Bestemmelsene verner imidlertid også opplysninger som angår offentlig eiet næringsvirksomhet. Hvorvidt denne eies av kommunen selv, eller av et annet offentlig organ, er ikke avgjørende. Heller ikke har det betydning om virksomheten er utskilt som selvstendig juridisk person (for eksempel som aksjeselskap eller stiftelse) eller om den drives som del av kommunen selv. Det er opplysningenes art, og den mulig skadelige effekt på virksomhetens konkurransevne det kan ha om opplysningene røpes, som blir avgjørende for om det gjelder taushetsplikt. På samme måte som for private bedrifter vil det her måtte legges vekt på hvordan ledelsen for virksomheten, kommunestyret som eier og eventuelle andre organer eller personer med kompetanse etter delegasjon fra disse, vurderer behovet for hemmelighold. De kompetente organer vil kunne samtykke i at opplysninger som i utgangspunktet omfattes av taushetsplikt likevel blir spredt.

#### **4.4 Betydningen av hvordan den folkevalgte kommer over opplysningene**

Vi har sett at reglene om tjenestemessig taushetsplikt er avgrenset til personer som står i et spesielt forhold til forvaltningen, og at folkevalgte omfattes. Videre at taushetsplikten ikke gjelder alle opplysninger, men at plikten er saklig avgrenset til opplysninger av en viss art.

Spørsmålet blir om det spiller noen rolle hvordan den folkevalgte kommer over opplysningene. Gjør det noen forskjell om den folkevalgte leser opplysningene i et saksdokument eller om han får kunnskap om dem fra en privat venn?

I forvaltningsloven § 13 heter det at taushetsplikten bare gjelder det man "i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om...". I dette ligger et krav til sammenheng mellom vervet som folkevalgt og det at man får kunnskap. Uten slik forbindelse vil taushetsplikt ikke gjelde. Typisk er dette kravet oppfylt hvor opplysningene fremkommer på et møte, eller inngår i dokumenter som sendes ut, eller på annen måte distribueres, til de folkevalgte. I slike tilfeller er det således en direkte sammenheng mellom vervet og informasjonstilgangen.

I andre sammenhenger kan det bli mer komplisert. Det kan tenkes tilfeller hvor en folkevalgt kommer over taushetsbelagte opplysninger, uten at det var meningen at han eller hun skulle det. Det kan være at det pga. forbygging har blitt sendt ut gale papirer til en folkevalgt, slik at denne får dokumenter til møte i et utvalg hvor han ikke er medlem. Videre kan det være at den folkevalgte kommer over opplysningene helt tilfeldig, for eksempel under leting etter andre dokumenter i et arkiv hvor han er gitt adgang. Eller det kan skje at han rent tilfeldig får innsyn i slikt materiale fordi

det ligger på rådmannens kontor pult en gang den folkevalgte er innom. Det kan også være at han overhører andres samtaler og på den måten får kunnskap om noe som er taushetsbelagt. I ekstreme tilfeller kan det være at folkevalgte, ikke tilfeldig men helt bevisst, ulovlig har satt seg i besittelse av denne type opplysninger.

I alle disse tilfellene vil den folkevalgte ha taushetsplikt om det han blir kjent med. Det er ikke avgjørende om det var *meningen* at den folkevalgte skulle komme over opplysningene. Sagt på en annen måte er det i disse tilfellene tilstrekkelig grad av sammenheng mellom ombudet som folkevalgt og det at man får slik kunnskap<sup>13</sup>.

For opplysninger en folkevalgt kommer over som privatperson har han eller hun på den annen side ikke taushetsplikt. Om man treffer en bekjent på gaten som forteller at moren ligger på kommunens aldershjem, eller overhører en samtale under f.eks. en bytur, har man som et helt klart utgangspunkt ikke taushetsplikt om dette, selv om opplysningen etter sin art ville vært omfattet om den kun fantes i et saksdokument.

Blir man derimot kontaktet privat og forelagt konkrete opplysninger som har sammenheng med det vervet man har, for eksempel som medlem i et klientutvalg for sosiale saker, vil svaret lett bli det motsatte, at man har taushetsplikt.

I den tidligere nevnte høyesterettsdommen fra 1989 oppsto et slikt spørsmål. Her var situasjonen at en sosialkurator på en privat fest, under samtale med en av festens deltakere fikk vite at denne hadde vært utsatt for incest i sin barndom. Høyesterett fant her at det var etablert en tilstrekkelig forbindelse mellom stillingen i det offentlige og denne episoden, til at sosialkuratoren var pålagt taushetsplikt om innholdet i det som ble fortalt. Det må likevel legges til at dette gjaldt en ansatt sosialkurator som vanligvis diskuterte denne type saker direkte med klienter, og at henvendelsen ble rettet til henne nettopp fordi hun ble ansett som profesjonell i slike saker. For folkevalgte kan dette stille seg noe annerledes.

Som en rettesnor kan det sies slik: Dersom man kontaktes, og får ellers taushetsbelagt materiale presentert fra private, har man taushetsplikt i den grad det er klart at opplysningene ble gitt nettopp fordi man er folkevalgt. Derimot vil opplysninger man får som kan karakteriseres som "alminnelig folkesnakk" eller lignende, mer tilfeldig prat med venner og kjente, ikke være underlagt taushetsplikt. Opplysninger man får ved direkte kontakt med personer, hvor man selv oppsøker disse i egenskap av folkevalgt, har man imidlertid taushetsplikt om. For eksempel gjelder det samtaler med sykehjemspasienter i forbindelse med valgkamp.

Det gjelder likevel et unntak fra taushetsplikt for tilfeller hvor den folkevalgte anonymiserer opplysningene før de brukes i politisk sammenheng. Regler om dette finnes i forvaltningsloven § 13 a nr. 2. Her må det kreves at opplysningene gis på en slik måte at identiteten ikke røpes.

#### **4.5 Lovlig formidling av taushetspliktbelagte opplysninger. Unntak fra taushetsplikt**

Reglene om taushetsplikt er ikke uten unntak. I noen sammenhenger kan man lovlig gi fra seg ellers taushetsbelagt materiale. I tillegg til unntaksbestemmelser i forvaltningsloven finnes også andre lover som begrenser eller opphever forvaltningslovens bestemmelser i visse relasjoner<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Om disse spørsmålene se nærmere i Ot.prp. nr. 3 (1976-77) side 36 og 157.

<sup>14</sup> Se for eksempel lov av 16. januar 1998 nr. 6 § 1 og lov av 27. november 1992 nr. 109 § 5.

#### 4.5.1 Samtykke opphever taushetsplikten

Begrunnelsen for reglene om taushetsplikt er hensynet til vern av dem som opplysningene gjelder. I tilfeller hvor de som har krav på taushet samtykker til spredning, vil behovet for vern gjennom lovgivning ikke lenger være tilstede, og opplysningen kan frigis i den grad og på den måte som samtykket angir. Dette følger av forvaltningsloven § 13 a nr. 1.

#### 4.5.2 Unntak hvor ingen berettiget interesse tilsier hemmelighet

I tilfeller hvor opplysninger er gjort kjent gjennom media, eller er allment kjent av andre grunner, gjelder ikke taushetsplikt. Det gjelder likevel bare så langt en slik offentliggjøring ikke vil kunne virke som en bekreftelse eller styrking av det som er fremkommet på annen måte. Etter forvaltningsloven § 13 a nr. 3 gjelder den heller ikke i andre tilfeller hvor "ingen berettiget interesse tilsier hemmelighet".

#### 4.5.3 Taushetsplikt gjelder ikke i forhold til sakens parter

Taushetsplikt gjelder heller ikke overfor sakens parter eller deres representanter. Det følger av forvaltningsloven § 13 b nr. 1.

Sakens parter har tvert i mot, etter forvaltningsloven § 18, en *rett* til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Det gjelder også sensitive opplysninger om andre som er parter i samme sak. Her er det hensynet til partenes mulighet til å ivareta sine interesser som går foran andre involvertes behov for diskresjon. Det gjelder likevel enkelte unntak fra dette. Lovens § 19 gir regler om innskrenket adgang til visse typer opplysninger.

Parter som får opplysninger på dette grunnlaget, kan bare bruke opplysningene i den utstrekning det er nødvendig for å vareta sitt tarv i saken. Utover dette vil de selv ha taushetsplikt om det de får vite. Forvaltningen plikter å gjøre parten oppmerksom på dette.

De folkevalgte vil ikke ha noen opplysningsplikt overfor partene i en sak. I alminnelighet vil oversendelse av dokumenter til sakens parter gjøres av saksbehandleren på den konkrete saken. For å sikre en koordinert utsending av dokumenter og opplysninger, og at parten gis nødvendig informasjon i den forbindelse, er det mest naturlig at folkevalgte ikke selv gir opplysninger direkte til partene.

#### 4.6 Forvaltningsmessig taushetsplikt og vitneplikt under rettergang

Når man innkalles som vitne i en sivil sak eller i en straffesak er utgangspunktet at man har plikt til å fremkomme med alle opplysninger man har om den aktuelle saken. Det kan imidlertid tenkes at plikten til å vitne kolliderer med taushetsplikten. Hva skal da ha forrang? Dette er regulert i tvistemålsloven og i straffeprosessloven.

For den folkevalgte blir det her enkelt. Retten kan i utgangspunktet ikke ta i mot forklaringer som et vitne ikke kan gi uten å krenke lovbestemt taushetsplikt. Som et utgangspunkt er det slik at en folkevalgt verken kan eller skal måtte bryte sin taushetsplikt. Imidlertid kan departementet samtykke i at forklaring likevel blir gitt. Slikt samtykke gjør at den folkevalgte får forklaringsplikt. Et vedtak av departementet (samtykke eller nektelse av samtykke) kan imidlertid overprøves av domstolen.

Domstolen må her avveie hensynet til taushetsplikt mot hensynet til sakens opplysning. Fattes det endelig avgjørelse i domstolen om forklaringsplikt binder det den folkevalgte. Frem til slik avgjørelse er fattet har man imidlertid taushetsplikt.

## 4.7 Bortfall av taushetsplikt

Taushetsplikten gjelder også etter at en avslutter sitt arbeid eller tjeneste for et forvaltningsorgan. Taushetsplikten opphører altså ikke den dagen den folkevalgte fratrer. Den gjelder likevel bare for opplysninger man kom over mens man var folkevalgt.

Taushetsplikten kan imidlertid bortfalle av andre grunner:

- For det første bortfaller taushetsplikten når vilkårene for taushetsplikt ikke lenger er til stede. Etter at en bedrift har avsluttet sin produksjon etter bestemte metoder kan det tenkes at opplysninger det tidligere var av konkurransemessig betydning å hemmeligholde, ikke lenger er å betrakte som særlig sensitivt materiale. Det kan også tenkes at en av unntaksreglene i §§ 13 a eller 13 b kommer til anvendelse på et senere tidspunkt enn da opplysningene opprinnelig tilfløt den folkevalgte. Det som opprinnelig var sensitivt kan senere være alminnelig kjent. Da vil taushetsplikten bortfalle.
- I tillegg kan taushetsplikten bortfalle ene og alene på grunn av tiden som går. Hovedregelen er at taushetsplikten bortfaller etter 60 år. Ved kongelig resolusjon av 16. desember 1977 er det fastsatt at i barnevernssaker gjelder taushetsplikten i 80 år.

# 5 Tjenestemessig taushetsplikt etablert gjennom instruks

## 5.1 Generelt

Etter straffeloven § 121 er det ikke bare straffbart å krenke taushetsplikt som følger av "lovbestemmelse". Også den som krenker taushetsplikt som følger av "gyldig instruks" kan straffedømmes. I forhold til folkevalgte har det vært et vanskelig og til dels omdiskutert tema hvorvidt, og i tilfelle av hvem, og om hva, den enkelte folkevalgte kan gis slik "gyldig instruks" om taushetsplikt utover det som følger direkte av lovbestemmelser om dette. Vi skal først se nærmere på hva en instruks er, og på hva som gjelder for de kommunale tjenestemenn. Under pkt. 5.5 ser vi nærmere på hvorfor de folkevalgte ikke er underlagt taushetsplikt etablert på denne måten.

## 5.2 Nærmere om instruksjonsmyndighet

### 5.2.1 Kravet om at straff må ha hjemmel i lov

Det følger av Grunnloven § 96 at ingen kan straffes uten etter lov. For at noen skal kunne straffes for brudd på taushetsplikt må det altså ha hjemmel i en lovtekst. En instruks er ingen lovbestemmelse, så i utgangspunktet er det i strid med denne grunnlovsregelen å straffe noen for brudd på instruks. Når det imidlertid fremgår av Straffeloven § 121 at også instruksbrudd straffes, må det antas at kravet til lovforankring er oppfylt. Det kan altså være aktuelt å idømme straff for brudd på instruks om taushetsplikt. Vi må derfor se nærmere på hva en instruks er, og videre på hva som kreves for at en instruks skal være "gyldig".

### 5.2.2 Prinsippet om arbeidsgiveres styringsrett

Det arbeidsrettslige utgangspunktet er at en arbeidsgiver har et krav på lydighet fra sine ansatte. Arbeiderne plikter å rette seg etter de retningslinjer de får om hvordan arbeidet skal utføres. Det er slike retningslinjer eller ordre som rettslig betegnes som instruks. I tillegg har den enkelte arbeidstager en lojalitetsplikt i forhold til arbeidsgiver som innebærer at arbeidstakeren skal støtte



opp om, og i alle fall ikke bevisst motarbeide, sin arbeidsgivers interesser. Dersom en arbeidstager bryter sin lojalitetsplikt kan det være aktuelt med advarsler eller irettesettelser, og i de grovere eller gjentatte tilfellene oppsigelse eller avskjed.

For kommunalt ansatte tjenestemenn gjelder dette også. Overordnede må klart kunne gi den enkelte underordnede tjenestemann retningslinjer (instrukser) om utførelsen av arbeidet, og om taushetsplikt i forhold til visse opplysninger tjenestemannen får tilgang til i forbindelse med arbeidet. I tillegg vil forvaltningstjenestemenn ha en lojalitetsplikt overfor arbeidsgiver tilsvarende den som gjelder for arbeidstakere i privat sektor.

Reglene for arbeidstagerer i og utenfor det offentlige er ganske like. En viktig forskjell er det imidlertid at mens brudd på instruksbasert taushetsplikt for ansatte i privat sektor normalt bare har arbeidsrettslige konsekvenser kan det for tjenestemenn i tillegg medføre straffansvar.

### **5.3 Vilkår for at en instruks skal være gyldig**

En instruks kan for det første ikke være i strid med lov, fordi loven har høyest rang, eller trinnhøyde, av de to. Det er derfor ikke adgang til å pålegge taushetsplikt om opplysninger som er offentlige etter offentlighetsloven. Instrukser kan bare brukes i forhold til opplysninger som "kan" unntas offentlighet etter en av lovens unntaksregler. Plikten til å vurdere "meroffentlighet", etter offentlighetsloven § 2, 3. avsnitt, vil også begrense adgangen til å instruere. Etter denne må det vurderes konkret, i den enkelte sak, om det foreligger et tilstrekkelig behov for å skjerme bestemte opplysninger.

I tillegg oppstilles to grunnvilkår som begge må være oppfylt for at instruks skal være gyldige:

#### **5.3.1 Krav til underordningsforhold**

For det første gjelder instruksjonsmyndigheten bare i forhold til *underordnede*. Den alminnelige instruksjons og organisasjonsmyndigheten er for kommuner og fylkeskommuner forankret i kommunelovens § 6. Her understrekes at hhv. kommunestyret og fylkestinget er de øverste organer. Dette gir en kompetanse til å instruere underordnede organer. I tillegg gir kommuneloven uttrykk for administrasjonssjefens rolle som "den øverste leder" for administrasjonen. (Denne funksjonen tilligger kommuneråd eller fylkesråd i kommuner som har innført en parlamentarisk styreform.) Administrasjonssjefen kan instruere underordnede tjenestemenn, men ikke private innbyggere i kommunen. Skal forvaltningen pålegge private plikter må det i utgangspunktet gjøres gjennom et gyldig enkeltvedtak eller en forskrift.

#### **5.3.2 Krav til saklig sammenheng**

For det andre ligger det en avgrensing av instruksjonsmyndigheten i at den må ha sammenheng med det arbeid man utfører for forvaltningsorganet. Taushetsplikt om andre forhold som f.eks. kunnskap om overordnedes privatliv eller ulovligheter begått i tjenesten kan det ikke gis instruks om.

## **5.4 Nærmere om de kommunale tjenestemenn**

### **5.4.1 Instruksbasert taushetsplikt**

Kommunalt ansatte tjenestemenn er helt klart underlagt sine overordnedes alminnelige instruksjonsmyndighet. For denne gruppen kan vanskelige spørsmål oppstå når det gjelder vilkåret om at instruks om taushetsplikt bare kan gis om forhold som har tilknytning til tjenestemannens arbeid for forvaltningsorganet og som han eller hun kommer over i denne egenskap. Innhugg i ytringsfriheten utenfor dette området må her som ellers ha hjemmel i lov. En instruks må heller ikke være i strid med den ytringsfrihet den ansatte har, og heller ikke være i strid med offentlighetsloven eller annen lovgivning.

### 5.4.2 Lojalitetsplikt

Som vi var inne på vil også den såkalte lojalitetsplikten kunne sette grenser for denne gruppens frihet til deltakelse i den offentlige debatt. Brudd på lojalitetsplikter vil kunne møtes med arbeidsrettslige sanksjoner.

Enkelte kommuner har utarbeidet reglementer og lignende som et forsøk på å begrense de ansattes ytringsfrihet. Det har fra flere hold blitt stilt spørsmål både ved behovet for, og lovligheten av, en slik innstramming. Hensynet til en opplyst offentlig debatt hvor tjenestemenn i størst mulig grad bør få delta, har blitt understreket. Vi kan nok si at den generelle tendensen til økt vektlegging av informasjonsfrihet og offentlighet har ført til en økende skepsis til lokale reglementer som legger en demper på den frie debatt<sup>15</sup>.

### 5.5 Nærmere om de folkevalgte

Mens de kommunalt ansatte tjenestemenn klart står i et underordningsforhold, er det ikke slik for de folkevalgte. De folkevalgtes rolle og funksjon i lokaldemokratiet, gjør det kunstig å betrakte disse som underordnet de organer de er medlemmer av. I den grad de er underordnet noen, må det være velgerne. Dersom velgerne ikke er fornøyd med innsatsen kan de la være å gjenvelge en folkevalgt neste periode. Grunnvilkåret for instruksjonsmyndighet, kravet om underordningsforhold, er altså ikke oppfylt i forhold til de folkevalgte.

En kompetanse til å gi denne gruppen instruks, som det er straffbart å bryte, følger heller ikke av sedvanerett. Det finnes ikke noe eksempel fra rettspraksis på at folkevalgte har blitt straffedømt for brudd på slik instruks. For det andre har, i de senere år, hensynet til folkevalgtes særlige behov for ytringsfrihet, og behovet for klare hjemler i lov for inngrep i denne, blitt kraftigere fokusert. Ikke minst skyldes dette den økende betydning menneskerettighetene, særlig gjennom den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), har fått i Norge.

I mangel av underordningsforhold og lovregler om instruksjonsadgang er konklusjonen at denne gruppen ikke kan instrueres til taushet. Det er med andre ord bare i tilfeller hvor taushetsplikten følger av lov, at de folkevalgte strafferettslig sett er bundet.

På spørsmålet om kommunestyret, eller andre organer på dettes vegne, skal kunne gi de folkevalgte en bindende instruks om taushetsplikt, blir svaret altså nei. Det ville i så fall kreve en langt klarere og mer presis hjemmel enn den vi har i dag.

### 5.6 De folkevalgte kan ikke gis "gyldig instruks" om taushetsplikt

I departementets tidligere utsendte rundskriv om lokale reglement om taushetsplikt heter det: *"Folkevalgte plikter å bevare taushet om dokumenter de får innsyn i når disse er undergitt taushetsplikt eller unntatt offentlighet etter reglene i offentlighetsloven. Medlemmer av folkevalgte organer undertegner taushetserklæring når de får innsyn i taushetsbelagte opplysninger. Når en sak behandles for lukkede dører, jf. kommunelovens § 31, skal det ikke orienteres eller refereres fra forhandlingene med mindre vedkommende folkevalgte organ bestemmer noe annet<sup>16</sup>."*

Formuleringene i dette rundskrivet kan skape det inntrykk at de folkevalgte har en taushetsplikt også utenfor de lovbestemte tilfeller, noe som ikke er tilfelle. Den enkelte kommune oppfordres til å endre sine reglement i den grad de inneholder regler som går lenger i å pålegge de folkevalgte taushetsplikt enn det som følger av lov.

<sup>15</sup> Nærmere om disse spørsmålene i KRD-rundskriv H-20/98 "Om ytringsfrihet og lojalitetsplikt for tilsette i kommuner og fylkeskommuner".

<sup>16</sup> KRD-rundskriv H-20/94, inntatt i Bernt/Overå, Kommuneloven med kommentarer 1997 på side 294-295.

# 6 Taushetsplikt for folkevalgte etter sikkerhetsloven<sup>17</sup> og sikkerhetsinstruksen<sup>18</sup>

## 6.1 Gjeldende rett

Mange opplysninger ville, om de ble allment kjent, kunne skade landets sikkerhet og forholdet til fremmede stater. Straffeloven §§ 90 og 91 gjør det straffbart å bringe videre enkelte slike opplysninger, men disse reglene gjelder bare enkelte svært sensitive opplysninger. I andre tilfeller må vern av slike opplysninger sikres gjennom instruksbasert taushetsplikt. Det er offentlighetslovens § 6 nr. 1 som åpner for at enkelte opplysninger av denne typen kan unntas fra offentlighet, og det er denne lovlige skjermingen som overfor underordnede ansatte - men altså ikke de folkevalgte - kan effektiviseres gjennom instruks.

Ved kongelig resolusjon av 16. mars 1972 ble det gitt en "sikkerhetsinstruks" med regler om gradering av dokumenter. I 1998 ble det vedtatt en ny Sikkerhetslov. Frem til denne loven trer i kraft vil Sikkerhetsinstruksen gjelde. De ulike beskyttelsesgradene etter Sikkerhetsinstruksen er: STRENGT HEMMELIG, HEMMELIG, KONFIDENSIELT og BEGRENSET.

Når et dokument blir påført lovlig beskyttelsesgrad, vil mottakeren av dokumentet være underlagt en konkret instruks om taushetsplikt. Man kan si at sikkerhetsinstruksen er en generell instruks om konkrete instruks. Sikkerhetsinstruksen har ingen annen hjemmel enn Kongens alminnelige instruksjonsmyndighet over forvaltningen etter Grunnloven § 3. Sikkerhetsinstruksen gjelder derfor bare overfor dem som er underlagt Kongens instruksjonsmyndighet. Det gjelder den sentrale statsforvaltning, men ikke kommuner og fylkeskommuner. For å pålegge disse plikter kreves lovhjemmel. Det innebærer at kommunene ikke kan pålegges å gradere dokumenter etter instruksen, med virkning for sine tjenestemenn. I tillegg vil et nasjonalt gradert dokument ikke ha virkning for den enkelte kommunalt ansatte, eller folkevalgte, da disse ikke er underlagt statsforvaltningens instruksjonsmyndighet.

Disse problemene er løst ved at også kommunene omfattes av virkeområdet til den nye sikkerhetsloven. Instruks er gitt i medhold av denne vil være bindende for ansatte og folkevalgte i kommunal sektor.

## 6.2 Den vedtatte, men ikke ikrafttrådte, sikkerhetsloven

### 6.2.1 Kommunenes plikt til å gradere

Nytt i forhold til sikkerhetsinstruksen er det at kommunene nå er omfattet av loven. Den enkelte kommunale tjenestemann som behandler skjermingsverdig informasjon plikter å gradere dokumentene slik loven hjemler. Det heter i lovens § 11:

*"Den som utsteder eller på annen måte tilvirker skjermingsverdig informasjon skal sørge for at informasjonen merkes med aktuell sikkerhetsgrad."*

### 6.2.2 De folkevalgte vil være pliktsubjekter etter loven

I den grad en folkevalgt i forbindelse med sitt verv får tilgang til dokumenter som er påført lovlig sikkerhetsgrad vil han eller hun ha taushetsplikt. Det følger av sikkerhetsloven § 12:

<sup>17</sup> Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste. Lov av 20. mars 1998 nr. 10. (Ikke i kraft.)

<sup>18</sup> Gitt ved Kongelig resolusjon 16. mars 1972. Oppheves når den nye sikkerhetsloven trer i kraft.

*"Enhver som får tilgang til sikkerhetsgradert informasjon som ledd i sitt arbeid, oppdrag eller verv for en virksomhet, plikter å hindre at uvedkommende får kjennskap til informasjonen."*  
Overtredelse av taushetsplikten straffes etter lovens § 31 med bøter eller fengsel inntil ett år.

# 7 Konsekvenser av brudd på taushetsplikt

## 7.1 Generelt

Brudd på taushetsplikt kan få flere konsekvenser. Her gjennomgås noen av de mest aktuelle.

### 7.1.1 Straff

Den mest aktuelle formen for reaksjon ved brudd på lovbestemt tjenestemessig taushetsplikt er straff. Den alminnelige strafferegelen finnes i straffeloven § 121. Her er strafferammen normalt fengsel inntil 6 måneder. I tilfeller hvor den folkevalgte begår et taushetsbrudd i den hensikt å skaffe seg selv eller andre en uberettiget vinning kan fengsel inntil 3 år anvendes. Etter straffeloven § 121 er det et vilkår at bruddet på taushetsplikt skjer forsettlig eller grovt uaktsomt. Ved dette trekkes en grense mot vanlig "simpel" uaktsomhet. Slike overtredelser er ikke gjort straffbare. Man har imidlertid likevel brutt sin taushetsplikt og kan eventuelt møtes med krav på erstatning.

Det er også egne regler om straff i sikkerhetsloven § 31. Brudd på taushetsplikt som følger av gyldig gradering kan straffes med fengsel i inntil ett år, med mindre strengere straffebud kan anvendes. Det må understrekes at det ikke i seg selv er straffbart å komme med uttalelser som av andre oppfattes som illojale eller uønskede. Ofte vil imidlertid folkevalgte som kommer med slike utspill bli møtt med beskyldninger om illojalitet, og kanskje også lovbrudd, fra andre i og utenfor egen partigruppe. Slikt kan være svært belastende. I praksis vil nok ofte lokale kulturer for hva som bør og kan røpes sette sitt preg også på nye folkevalgte representanter. Slike lokale "skikk og bruk"-regler om hva som er god tone for en folkevalgt kan være mer normerende enn en lovbestemmelse. Selv om de folkevalgte ikke har noen plikt til å gjøre seg "upopulære" lokalt, kan det minnes om at det tross alt er folket man representerer. Folket vil ofte ha et ønske og et legitimt behov for at uenighet og ulikheter belyses og kjøres frem i offentlighetens lys. Den enkelte folkevalgte bør derfor ikke bidra til hemmeligholdelse av opplysninger og meninger som allmennheten helt klart bør få kjennskap til. I visse tilfeller kan det være på sin plass å ofre "husfreden" for å få fakta på bordet!

### 7.1.2 Rettighetstap - fradømmelse av retten til å fungere som folkevalgt

Hjemmelen for fradømmelse av retten til å inneha offentlig stilling følger av straffeloven § 29 nr. 1. Denne regelen gjelder også for folkevalgte i kommuner. I tillegg til andre vilkår som må være oppfylt må det her være begått en straffbar handling. Man kan ikke fradømmes stillingen som egen sak, dette er en form for rettighetstap som kommer som en reaksjon på en straffbar handling. Reaksjonen vil derfor komme som tillegg, eller alternativ til, annen straff. Hvis en folkevalgt ikke viser vilje til å respektere taushetsplikten, kan dette være nødvendig for å hindre fortsatt ulovlig informasjonsspredning.

Rettighetstap skal altså idømmes av domstolene. Etter kommuneloven § 15 nr. 3 er kommunestyret selv gitt kompetanse til å suspendere folkevalgte, bl.a. når det er reist tiltale eller utferdiget siktelse mot en folkevalgt for brudd på reglene om taushetsplikt. Slik suspensjon gjelder imidlertid bare til saken er endelig avsluttet.

### 7.1.3 Erstatningsansvar

Ulovlig spredning av taushetspliktbelagte opplysninger kan også medføre erstatningsansvar. En ytring som påfører kommunen et tap, vil kunne føre til at den folkevalgte blir ansvarlig overfor kommunen etter den alminnelige skyldregelen. Den folkevalgte kan også bli erstatningsansvarlig overfor private dersom han sprer taushetsbelagt informasjon som gjelder disse. Vilkåret for slikt ansvar er at den skadelidte er påført et økonomisk tap. Erstatning kan komme på tale selv om man ikke har pådratt seg noe straffansvar:

**a.** For det første kan det være at straff ikke kan idømmes selv om straffebudet objektivt sett er overtrådt (den folkevalgte har spredt taushetsbelagt materiale). Det kan for eksempel tenkes hvor skyldkravet ikke er oppfylt. Etter straffeloven § 121 er brudd på taushetsplikt bare straffbart hvis dette er gjort forsettlig eller grovt uaktsomt. Sempel uaktsomhet er da ikke tilstrekkelig for at noen kan straffedømmes, det er imidlertid nok som grunnlag for erstatningsansvar.

**b.** Det kan videre tenkes i tilfeller hvor opplysningene som spres ikke er underlagt straffesanksjonert taushetsplikt. Man kan imidlertid bli erstatningsansvarlig for økonomiske tap som man påfører andre ved forsettlig eller uaktsom klanderverdig opptreden, selv om denne ikke er straffbar.