

## Sivilombudsmannens årsmelding. Referat av saker. - SOMB-2006-28 (2006 S 126)

Instans	Sivilombudsmannens årsmelding. Referat av saker.
Dato	2006
Doknr/publisert	SOMB-2006-28 (2006 S 126)
Stikkord	Varsel til utleieforetak om tilbakekall av autorisasjon som psykolog. ( Helserett )
Sammendrag	Statens helsetilsyn varslet et foretak som klageren leide lokaler av om at klagerens autorisasjon som psykolog var tilbakekalt. Det fremgikk at tilsynet var usikker på hvilken avtale klageren hadde med foretaket. Ombudsmannen kritiserte at Statens helsetilsyn ikke hadde undersøkt nærmere hva som var klagerens tilknytning til foretaket før varslingen ble foretatt. Selv om opplysningen om tilbakekall ble vurdert ikke å være omfattet av taushetsplikten, innebar dette ikke at tilsynet stod fritt til å spre opplysningen. Det knyttet seg etter ombudsmannens syn begrunnet tvil til om beslutningen om å varsle foretaket bygget på en forsvarlig og veloverveid vurdering.
Saksgang	(Sak 2005/1803)
Parter	
Forfatter	Arne Fliflet

---

Statens helsetilsyn vedtok å tilbakekalle As autorisasjon som psykolog. Det ble i brev samme dag sendt melding om tilbakekallet til Statens autorisasjonskontor for helsepersonell, Nordiske lands helsemyndigheter, Den norske psykologforening og De regionale oppgjørsheter. Kopi av brevet ble sendt til A og til foretaket X, der A hadde sine lokaler.

A påklaget tilbakekallet. Statens helsepersonellnemnd besluttet imidlertid å opprettholde Statens helsetilsyns vedtak.

As advokat klaget til ombudsmannen og tok bl.a. opp at Statens helsetilsyn ved å oversende kopi av brevet hadde gjort X oppmerksom på at A hadde fått tilbakekalt sin autorisasjon. Advokaten antok at dette hadde sammenheng med bestemmelsen i helsepersonelloven 2. juli 1999 nr. 64 § 66 første ledd, som pålegger Statens helsetilsyn å varsle «arbeidsgiver» om bl.a. tilbakekall av autorisasjon. Ifølge advokaten måtte varsling etter denne bestemmelsen bygge på en misforståelse, og han viste til at X er et privat utleieforetak, hvor en rekke selvstendige næringsdrivende i helsesektoren leier lokaler. Advokaten anførte at X således ikke hadde noe arbeidsgiveransvar overfor A. Han opplyste videre at varselet ble mottatt av byggets forretningsfører, og anførte at oversendelsen var meget lite skjønnsom og påførte A en rekke tilleggsbelastninger.

Det ble besluttet å undersøke spørsmålet om varslingen nærmere og Statens helsetilsyn ble bedt om å redegjøre for den rettslige og faktiske bakgrunnen for at X ble orientert om at A hadde fått tilbakekalt sin autorisasjon.

I Statens helsetilsyns svar het det bl.a. følgende:

«Statens helsetilsyn har plikt til å varsle arbeidsgiver til helsepersonell som får tilbakekalt sin autorisasjon, jf. helsepersonelloven § 66. Da vi var noe usikker på hvilken avtale A hadde med X, valgte vi å orientere dem om tilbakekallet ved å sende kopi av brev[et] ... I den sammenheng vil vi bemerke at dette brevet ikke er unntatt offentlighet.»

As advokat kom med merknader og anførte bl.a. følgende:

«Det fremgår av dette at Helsetilsynet ved sin handlemåte har ment å varsle arbeidsgiver i medhold av helsepersonelloven § 66.

Når A hadde et rent leieforhold i de aktuelle lokaler, fremstår det som rimelig klart at det var et feilgrep å sende slikt varsel til utleieren, representert ved en forretningsfører. Varselet utløste spørsmål til A fra forretningsføreren, noe som for A ble beklemmende og vanskelig. Situasjonen var vanskelig nok som den var.

Den usikkerhet Helsetilsynet anfører at de hadde, burde isteden ha medført nærmere undersøkelser, slik at denne feil ikke ble begått.

At brevet ikke ble unntatt offentlighet, kan ikke medføre noen annen vurdering av dette forhold.»

## Ved avslutningen av saken uttalte ombudsmannen:

«Slik saken er opplyst, legger jeg til grunn at bakgrunnen for at Statens helsetilsyn sendte kopi av brevet. . til X var bestemmelsen i helsepersonelloven 2. juli 1999 nr. 64 § 66 første ledd, som lyder slik:

«Statens helsetilsyn skal varsle arbeidsgiver ved advarsel, tilbakekall, frivillig avkall eller suspensjon av autorisasjon, lisens, spesialistgodkjenning eller rekvireringsrett eller begrensning av autorisasjon. Med arbeidsgiver menes også offentlig myndighet som har driftsavtale med helsepersonellet.»

Det er fra klagerens side vist til at X på det aktuelle tidspunktet ikke var, og for øvrig heller aldri har vært, klagerens arbeidsgiver. Statens helsetilsyn har ikke bestridt dette, og det må således anses klart at tilsynet ikke hadde noen plikt til å varsle X etter helsepersonelloven § 66 første ledd.

Statens helsetilsyn har opplyst at det valgte å sende varsel ettersom tilsynet var «noe usikker på hvilken avtale A hadde med X». Det som her er

Side 127

uttalt kan tyde på at varslingen nærmest ble foretatt for sikkerhets skyld. En slik fremgangsmåte fremstår etter mitt syn som tvilsom sett i lys av at varslingen her ble foretatt med bakgrunn i helsepersonelloven § 66 første ledd. Bakgrunnen for bestemmelsen er arbeidsgiverens behov for å kunne organisere og drive virksomheten forsvarlig, jf. Ot.prp.nr.13 (1998-1999) side 250. Bestemmelsen er således utslag av et konkret behov arbeidsgivere har for denne typen informasjon, og gir ikke i seg selv grunn til varsling av andre personer eller instanser.

Forvaltningsloven 10. februar 1967 § 17 første ledd pålegger forvaltningen å sørge for at en sak er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Selv om bestemmelsen bare gjelder direkte ved saksforberedelsen av enkeltvedtak, er det alminnelig antatt at bestemmelsen gir uttrykk for et generelt prinsipp i forvaltningsretten, jf. f.eks. Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer (3. utg. 1999) side 273 med videre henvisninger.

Ettersom Statens helsetilsyn var usikker på hvilket tilknytningsforhold klageren hadde til X, burde dette vært undersøkt nærmere før varsel ble gitt med utgangspunkt i helsepersonelloven § 66 første ledd. Det må kritiseres at slike undersøkelser ikke ble foretatt. Jeg finner i denne sammenheng grunn til å bemerke at det måtte fremstå som meget enkelt for tilsynet å bringe forholdene på det rene, f.eks. gjennom en telefonhenvendelse.

Statens helsetilsyn har i svaret hit bemerket at varslingsbrevet. «ikke er unntatt offentlighet». Det er ikke redegjort nærmere for synspunktet. Jeg forstår det imidlertid slik at tilsynet med dette har ment å gi uttrykk for at selv om tilsynet ikke hadde en *opplysningsplikt* etter helsepersonelloven § 66 første ledd, så har tilsynet likevel hatt en *opplysningsrett* fordi opplysningen om tilbakekall ikke er taushetsbelagt.

Dette reiser i første omgang spørsmål om det er et taushetsbelagt forhold at en psykolog har fått sin autorisasjon tilbakekalt.

Spørsmålet om taushetsplikt for denne typen opplysninger må i første rekke vurderes i forhold til bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, som slår fast at det er taushetsplikt om «noens personlige forhold». I forarbeidene til helsepersonelloven er spørsmålet i første rekke vurdert i forbindelse med forholdet til offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 § 5 a, som slår fast at opplysninger som er undergitt taushetsplikt ikke er offentlige.

Spørsmålet om offentlighet knyttet til tilbakekall av autorisasjon er ikke uttrykkelig berørt i forarbeidene til helsepersonelloven. Spørsmålet er imidlertid omtalt i tilknytning til advarsler etter helsepersonelloven § 56, og i Ot.prp.nr.13 (1998-1999) side 173 annen spalte heter det bl.a. følgende om dette:

«En advarsel er et vedtak etter forvaltningsloven. Etter lov 19 juni 1970 nr 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) er vedtaket et offentlig dokument som er gjenstand for innsyn fra offentlighetens side, jf. offentlighetsloven § 2. Både vedtaket og de faktiske forhold som ligger til grunn for vedtaket er undergitt offentlighet. Derimot vil de underliggende forhold kunne være unntatt offentlighet dersom disse er av personlig karakter. At en uaktsom handling skyldes for eksempel personlige forhold som psykiske problemer, rusmiddelmissbruk, sosiale eller familiemessige problemer hos helsepersonellet er taushetsbelagt etter forvaltningsloven § 13, første ledd nr 1, og derved unntatt innsynsrett etter offentlighetsloven § 5 a. Likedan vil personlige opplysninger vedrørende pasienten være taushetsbelagte og derved unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 5 a.»

Synspunktene er gjentatt, om enn i en noe omskrevet form, i Sosial- og helsedepartementets rundskriv I-20/2001 til Lov om helsepersonell m.v. side 43, hvor det bl.a. heter:

«At en advarsel er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven innebærer etter lov 19. juni 1970 nr 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) at vedtaket er et offentlig dokument som er gjenstand for innsyn fra offentlighetens side, jf. offentlighetsloven § 2. Både vedtaket og de faktiske forhold som ligger til grunn for vedtaket er undergitt allmenn offentlighet. Derimot vil de underliggende forhold kunne være unntatt offentlighet dersom disse er av personlig karakter og derved undergitt taushetsplikt.»

Utgangspunktet etter offentlighetsloven § 2 er at alle forvaltningens saksdokumenter er offentlige, ikke bare enkeltvedtak. Ved vurderingen av om dokumentet, eller opplysninger i et dokument, er offentlige, må det bl.a. tas stilling til om opplysningene er undergitt taushetsplikt, jf. offentlighetsloven § 5 a. Dette gjelder selvsagt også for enkeltvedtak. Det kan synes som om det i forarbeidene til loven, og særlig i departementets rundskriv, er lagt til grunn at opplysninger om at helsepersonell er gitt en advarsel er offentlig *fordi* det er et enkeltvedtak, mens det bare er de underliggende opplysningene om hvorfor advarsel er gitt som kan tenkes å være underlagt taushetsplikt. En slik slutning vil ikke være riktig. Spørsmålet her er om opplysningen om at klageren har fått tilbakekalt sin autorisasjon som psykolog i seg selv er en opplysning om «noens personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Dette synes i liten grad å ha vært noe selvstendig vurderingstema i forarbeidene eller i det nevnte rundskrivet.

Det er alminnelig antatt at opplysninger om at en person innehar eller ikke innehar en offentligrettslig rettighet, i dette tilfellet autorisasjon som psykolog, ikke anses å være en personlig opplysning som omfattes av forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Bakgrunnen for tildelingen av autorisasjon, i dette tilfellet som psykolog, er jo nettopp å dokumentere overfor bl.a. allmennheten at man har de kvalifikasjoner autorisasjonen forutsetter.

Spørsmålet om det er taushetsplikt for opplysninger om at vedkommende har fått tilbakekalt en

**Side 128**

slik rettighet har imidlertid vært mer omdiskutert. Det kan f.eks. vises til uttalelser fra Justisdepartementets arbeidsgruppe i forarbeidene til forslag om endringer i forvaltningsloven, jf. Ot.prp.nr.3 (1976-1977) side 137:

«På den annen side bør opplysning om at en person innehar eller ikke innehar en offentligrettslig rettighet som f.eks. en advokatbevilling, ikke sees som personlig. Mer tvilsomt er spørsmålet dersom opplysningen går ut på at vedkommende er fratatt sin advokatbevilling. Det knytter seg store allmenne interesser til spørsmålet om en person fyller de vilkår loven setter for å utøve en viss virksomhet, og dette taler for at opplysningen ikke sees som personlig. Av betydning for klassifikasjonen bør det ellers ofte være hvilke slutninger som ut fra opplysningen om forvaltningssaken eller -vedtaket kan trekkes om utpreget personlige forhold, f.eks. om familie, helse, karakter og følelsesliv.»

I Justis- og politidepartementets veileder i offentlighetsloven side 60 er det bl.a. lagt til grunn følgende:

«Opplysninger om hvorvidt en person fyller de vilkår loven setter for å utøve en viss virksomhet - f.eks. om vedkommende har advokatbevilling - er ikke undergitt taushetsplikt. Også opplysninger om at en person er fratatt retten til å drive en bestemt type virksomhet, vil falle utenfor taushetsplikten.»

I forhold til sistnevnte er det i veilederen vist til en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling 3. september 1987 (sak 2181/86 E):

«Lovavdelingen har uttalt at opplysninger om at en revisor hadde fått inndratt bevillingen, normalt ikke vil være underlagt taushetsplikt. Det ble bl.a. lagt vekt på at allmennheten hadde en berettiget interesse i å få vite om vedkommende oppfylte

vilkårene for å drive revisorvirksomhet. Det måtte vurderes konkret om opplysninger om bakgrunnen for inndragningen var omfattet av taushetsplikt.»

I den foreliggende saken har Statens helsetilsyn ved orienteringen til X ikke opplyst noe om bakgrunnen for tilbakekallet. Det kan likevel stilles spørsmål om det ut fra tilbakekallet kan trekkes ut opplysninger om personlige forhold. Videre kan det også stilles spørsmål om allmennhetens interesser er tilstrekkelig ivaretatt gjennom å få vite at vedkommende ikke innehar autorisasjon, eller om allmennheten også har en berettiget interesse i å få vite at vedkommende har fått tilbakekalt sin autorisasjon, sml. Justisdepartementets lovavdelings synspunkt i sak 3641/87 E, publisert i Lovavdelingens uttalelser I (1990) side 377-378. Uttalelsen er også omtalt i departementets veileder i offentlighetsloven side 61. Lovavdelingen la til grunn at opplysninger om hvorvidt en person innehar førerkort ikke er taushetsbelagt. Etter lovavdelingens syn måtte det imidlertid som hovedregel legges til grunn at opplysninger bl.a. om at en person har fått sitt førerkort inndratt er omfattet av taushetsplikt. Det ble i denne forbindelse lagt særlig vekt på at en slik opplysning normalt vil indikere at vedkommende har gjort seg skyldig i et straffbart forhold.

Det er flere forhold som kan føre til tilbakekall av autorisasjon etter helsepersonelloven § 57. Opplysningen om tilbakekall av autorisasjon konkretiserer dermed ikke i seg selv bakgrunnen for tilbakekallet på samme måte som f.eks. inndragning av førerkort vil gjøre. Det er således mye som taler for at opplysningen om tilbakekall av autorisasjon etter helsepersonelloven § 57 ikke er underlagt taushetsplikt.

Det forhold at en opplysning om tilbakekall av autorisasjon ikke er undergitt taushetsplikt er imidlertid ikke ensbetydende med at Statens helsetilsyn står fritt til å spre opplysningen, selv om man etter anmodning hadde måttet gi innsyn. I dette tilfellet hadde ikke X selv bedt om innsyn i det brevet foretaket fikk tilsendt som kopimottaker. Prinsipielt er det en betydelig forskjell på å gi innsyn i slike opplysninger til noen som har anmodet om slikt innsyn og det å oversende opplysningene av eget tiltak til noen som ikke har bedt om det. Dersom Statens helsetilsyn velger å informere om tilbakekall av autorisasjon til andre personer og instanser enn de som tilsynet er forpliktet til å informere, må dette bygge på en forsvarlig og veloverveid vurdering.

I dette tilfellet kan det virke som om Statens helsetilsyn har oversendt varselet til X nærmest for sikkerhets skyld, fordi tilsynet var usikker på hvilken avtale klageren hadde med selskapet. Jeg har ovenfor kritisert at det ikke ble foretatt nærmere undersøkelser i denne forbindelse. Statens helsetilsyn har i svaret hit ikke noen begrunnelse ut over ovennevnte for beslutningen om å oversende varselet til X. Jeg må etter dette konkludere med at det knytter seg begrunnet tvil til om oversendelsen bygget på en forsvarlig vurdering av behovet for å varsle selskapet.

Jeg ber om at Statens helsetilsyn merker seg det jeg har gitt uttrykk for ovenfor i forhold til behandlingen av lignende saker i fremtiden.»