



Innst. 264 L

(2014–2015)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 70 L (2014–2015)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i introduksjonsloven (behandling av personopplysninger)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet legger i proposisjonen frem forslag til endringer i lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

I proposisjonen foreslås det endringer i § 25 for å gi hjemmel i lov til å opprette personregistre for behandling av personopplysninger som er nødvendige for gjennomføring, oppfølging og evaluering av introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, norskopplæring for asylsøkere, bosetting av innvandrere og tilhørende tilskudd. Som følge av denne endringen gjøres det også mindre endringer i lovens § 23 første ledd og § 24 første ledd som henviser til § 25.

Forslaget til lovendringer har vært på alminnelig høring.

Samtlige høringsinstanser som avga merknader, sluttet seg til høringsforslaget om en klar lovhjemmel for behandling av personopplysninger, dog med merknader til utformingen. Det vises til proposisjonen for nærmere omtale av høringsinstansenes synspunkter.

Det vises i proposisjonen til at det per i dag er to forvaltningsorganer som på bakgrunn av oppdrag i tildelingsbrev fra departementet utfører oppgaver på bosettingsområdet og som utbetaler tilskudd i forbin-

delse med dette arbeidet. Det er Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). I proposisjonens kapittel 3 omtales kort oppdragene til IMDi og Bufetat i tilknytning til bosetting av nyankomne innvandrere og tilhørende tilskudd. I tillegg omtales IMDis oppdrag i tilknytning til introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, norskopplæring for asylsøkere og tilhørende tilskudd. Deretter gis en kort gjennomgang av gjeldende rett på området, herunder om introduksjonsloven, om forskrift om et nasjonalt personregister for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere (Nasjonalt introduksjonsregister), om personopplysningsloven, om reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven, barnevernloven, samt helsepersonelloven og pasient- og brukerrettighetsloven, og til sist om EU-rett og internasjonale forpliktelser.

Det vises til proposisjonen kapittel 3 for nærmere omtale.

Behov for lovhjemmel for behandling av personopplysninger

Det vises i proposisjonen til at departementet vurderer at den behandlingen av personopplysninger som gjøres av IMDi og Bufetat i tilknytning til bosetting og ved behandling av tilskudd, krever lovhjemmel eller samtykke, jf. personopplysningsloven §§ 8 og 9. Det stilles strenge krav i personopplysningsloven § 2 til hva som er å anse som gyldig samtykke. Behandling av personopplysninger skal i størst mulig grad være basert på frivillig, uttrykkelig og informert erklæring fra den enkelte om at hun eller han godtar behandling av opplysninger om seg selv. Den behandlingsansvarlige skal kunne gjøre det sannsyn-

lig at samtykke er gitt, og at det er i tråd med kravene i personopplysningsloven.

Begrenset språklig kompetanse og kjennskap til det norske samfunnet gjør at nyankomne innvandrere kan ha vanskeligheter med å forstå betydningen av et samtykke til behandling av personopplysninger. De er i denne sammenhengen i en sårbar posisjon fordi de har kort botid i landet, begrensede språkkunnskaper og i mange tilfeller begrensede kunnskaper om sine rettigheter og plikter i Norge. Departementet vurderer derfor i denne sammenheng at lovhjemmel er det mest hensiktsmessige.

Personer under 18 år har begrenset samtykkekompetanse. Alle enslige mindreårige får oppnevnt en representant som skal ivareta barnets interesser i asylprosessen. Ved innvilgelse av oppholdstillatelse får barnet oppnevnt en verge.

Omsorgssenteret skal kartlegge barnets situasjon og behov som grunnlag for en etterfølgende bosetting i en kommune. Denne kartleggingen kan ikke oversendes til aktuelle myndigheter uten skriftlig samtykke fra barnets verge, og barnet selv når barnet er over 15 år. Selv om barnet/vergen ikke samtykker, kan imidlertid omsorgssentre gi ut opplysninger til andre forvaltningsorganer (for eksempel bosettingsmyndigheter) når de mener at det er nødvendig for å fremme omsorgssenterets oppgaver overfor barnet, jf. barnevernloven § 6-7 tredje ledd. Bufetat kan ikke kreve å få utlevert opplysninger fra ulike instanser for å utføre bosettingsoppgaver.

Departementet er av den oppfatning at det i dag ikke er en tydelig nok hjemmel for Bufetat til å behandle (herunder innhente og utlevere) personopplysninger i forbindelse med bosetting. Departementet anser det derfor som mest hensiktsmessig å innføre en lovhjemmel som gir adgang til behandling av personopplysninger som er nødvendig i forbindelse med bosetting av enslige mindreårige, fremfor å overlate samtykkekompetansen til den enkelte representant/verge for den enslige mindreårige. Det er viktig at alle enslige mindreårige blir likebehandlet, og at bosettingsmyndighetene har all nødvendig informasjon for å utføre et grundig, betryggende og effektivt bosettingsarbeid.

Departementet vurderer også at dagens hjemmel for behandling av personopplysninger i NIR, herunder innhenting av data fra Utlendingsdatabasen (UDB), med fordel kan tydeliggjøres. Blant annet fremkommer det ikke uttrykkelig av gjeldende § 25 tredje ledd i introduksjonsloven at data kan overføres fra UDB til Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). For å få en tydelig hjemmel for behandling av personopplysninger i NIR, foreslås det derfor å endre dagens hjemmel.

1.2 Opprettelse av personregistre for behandling av personopplysninger

1.2.1 Bakgrunn

1.2.1.1 BOSETTING

Flyktninger som har fått opphold (asyl), overføringsflyktninger og personer som har fått innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag som danner grunnlag for permanent opphold på bakgrunn av søknad om asyl, blir som hovedregel bosatt med bistand fra det offentlige etter avtale med kommunene. Personer som får oppholdstillatelse på grunnlag av familiegjennforening eller familieetablering, bosetter seg i samme kommune som herboende familiemedlem er bosatt i.

I 2002 ble ordningen for bosetting av flyktninger endret. Ordningen bygger på prinsippet om frivillighet for kommunene, imidlertid med nye elementer som skulle bidra til at kommunene tok et større kollektivt ansvar for å bosette så mange som det var behov for, og for å fordele flyktningene på fylker og kommuner. På denne måten håpet en å sikre en raske og mer forutsigbar bosetting.

Alle flyktninger som blir bosatt i tråd med bosettingsordningen, blir ansett som bosatt «etter avtale» mellom staten (ved IMDi eller Bufetat) og den enkelte kommune. Personene får da rett og plikt til introduksjonsprogram hvis de er i målgruppen til introduksjonsordningen. Kommunene som bosetter dem, får utbetalt integreringstilskudd og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

1.2.1.2 TILSKUDD

Kommunene får utbetalt integreringstilskudd ved bosetting av flyktninger og personer som har fått innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag som danner grunnlag for permanent opphold på bakgrunn av søknad om asyl, personer med kollektiv beskyttelse i en masseflyktsituasjon og overføringsflyktninger, samt familiegjennforente til disse etter visse kriterier, jf. Prop. 1 S (2014–2015), kap. 821 post 60 og IMDi Rundskriv 01/2015. Personer som i medhold av utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, § 53 annet ledd eller § 53 tredje ledd, har fått opphold på selvstendig grunnlag som følge av mishandling i samlivsforhold, fordi de som følge av samlivsbruddet vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet grunnet sosiale eller kulturelle forhold, eller fordi de har fått sitt ekteskap kjent ugyldig på grunn av utøvelse av tvang i forbindelse med ekteskapsinngåelsen, vil være omfattet av rett og plikt til introduksjonsprogram, og dermed også utløse integreringstilskudd. Integreringstilskuddet skal bidra til at kommunene gjennomfører et planmessig og aktivt bosettings- og integreringsarbeid med sikte på at de bosatte skal komme i jobb og bli økonomisk selvhjulpne. Det

utbetales ekstra engangstilskudd til kommunene ved bosetting av nyankomne innvandrere over 60 år og av barn i barnehagealder. Ved bosetting av nyankomne innvandrere med alvorlige, kjente funksjonshemninger og/eller adferdsvansker kan kommunene søke om et ekstra tilskudd på grunnlag av dokumentert behov, jf. IMDi Rundskriv 02/2015. Ved bosetting av enslige mindreårige utbetales det et særskilt tilskudd, jf. IMDi Rundskriv 03/2015. Kommunen kan i tillegg, hvis det er grunnlag i den enkelte sak, søke om refusjon av kommunale barnevernsutgifter fra Bufetat.

Det utbetales tilskudd til kommunene til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere i målgruppen for rett og plikt eller rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, jf. Prop. 1 S (2014–2015), kap. 822 og IMDi Rundskriv 4/2015.

1.2.1.3 NORSKOPPLÆRING FOR ASYLSØKERE

Norskopplæring for asylsøkere i mottak ble avvirket i 2003 og gjeninnført i 2007. Ordningen blir nå regulert gjennom årlige rundskriv fra IMDi, se IMDi Rundskriv 4/2015. Vertskommuner for det enkelte asylmottak har ansvar for å organisere opplæringen. Dersom kommunen mottar tilskudd til slik opplæring, må kommunen sørge for at alle i målgruppen får tilbud om opplæring.

1.2.1.4 PERSONREGISTRE I IMDI

IMDi's behandling av opplysninger i forbindelse med bosetting og utbetaling av tilskudd skjer i dag i en egen integreringsmodul i Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF). Dette er det samme systemet som ble brukt da oppgavene lå i UDI. DUF forvaltes av UDI.

IMDi arbeider nå med å utvikle et eget IKT-system gjennom IMPact. IMPact er et IKT-prosjekt som består av flere delprosjekter. De skal dekke virksomhetsområdene for tilskudd og bosetting, samt utviklingen av et nytt NIR (IMPact NIR). Arbeidet innebærer også etablering av databasen IMDb, for behandling av personopplysninger i forbindelse med de oppgavene som IMDi har ansvar for. Med innføringen av IMPact vil personopplysningene som overføres til IMDi lagres i IMDi's database IMDb. Deretter vil de opplysningene som er nødvendig for gjennomføringen av oppgaver i forbindelse med introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, norskopplæring for asylsøkere, bosetting av nyankomne innvandrere og tilhørende tilskudd vises i de ulike modulene IMDi utvikler (IMPact_NIR, IMPact_Tilskudd og IMPact_Bosetting). Med dette menes at all informasjon er lagret i tabeller i IMDb. De ulike modulene er programmer som henter frem relevant informasjon for visning og videre behandling i skjermbilder.

IMPact_NIR og norsktilskuddet er planlagt for lansering våren 2015. IMPact_Bosetting og resten av IMPact_Tilskudd er planlagt lansert i løpet av våren 2016.

1.2.1.5 SÆRSKILT OM SKJERMEDE PERSONER

Personer med oppholdstillatelse som beskrevet i introduksjonsloven § 2 første ledd bokstav e) kom inn i introduksjonslovens personkrets fra og med 1. juli 2011 etter en lovendring vedtatt av Stortinget juni 2011. Det gjelder personer som har fått opphold på selvstendig grunnlag som følge av mishandling i samlivsforhold, fordi de som følge av samlivsbruddet vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet grunnet sosiale eller kulturelle forhold, eller fordi de har fått sitt ekteskap kjent ugyldig på grunn av utøvelse av tvang i forbindelse med ekteskapsinngåelsen.

I denne målgruppen kan det være personer som er skjermet i henhold til UDI sine retningslinjer om tilgangsbegrensninger for skjerming av opplysninger om personer i DUF eller adresser som er sperret i folkeregisteret i henhold til beskyttelsesinstruksen. IMDi har utarbeidet egne rutiner for behandlingen av skjermede personer. Skjermede personer vil overføres fra UDB til IMDb på ordinær måte, men med koder som viser om personen er skjermet eller ikke. Det skal defineres en egen systemrolle for tilgang til å se alle opplysninger om skjermede personer og for å kunne gjøre oppdateringer på skjermede personer. Andre lesetilganger vil kun vise følgende informasjon om skjermede personer: DUF-nr., kategori og oppholdsstatus.

Det skal ikke fremgå noen opplysninger av NIR vedrørende geografisk plassering for andre enn ansatte i IMDi som har den særskilte tilgangen for å se disse.

1.2.2 *Opplysninger som IMDi og Bufetat har behov for å behandle tilknyttet arbeidet med bosetting og tilskudd*

IMDi og Bufetat sin behandling av personopplysninger skal kun utføres i saklig sammenheng med deres respektive oppgaver knyttet til henholdsvis bosetting av nyankomne innvandrere og søknad og behandling av tilskudd ved bosetting av nyankomne innvandrere, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og norskopplæring for asylsøkere. Behandlingen må være nødvendig og relevant for å ivareta disse oppgavene. All behandling av personopplysninger i IMDi og Bufetat skal foregå i tråd med personopplysningsloven. Overføring av personopplysninger skal som hovedregel skje elektronisk.

Med nødvendige opplysninger menes opplysninger som trengs for at etatene skal kunne gjennomføre et grundig og effektivt bosettingsarbeid. Med nødvendige personopplysninger i forbindelse med for-

valtning av tilskudd menes opplysninger som trengs for at etatene skal kunne utbetale riktig beløp til riktig kommune til riktig tid, i tråd med de retningslinjer som er gitt i gjeldende regelverk.

Gjennomgangen av personopplysningene som nevnt under, er basert på opplysninger som i dag blir brukt av etatene i arbeidet med bosetting og utbetaling av tilskudd, herunder opplysningene som fremkommer i bosettingsintervjuet som foretas av det enkelte asylmottaket i forbindelse med at personen skal bosettes, eller i kartleggingen som foretas av det enkelte omsorgssenteret. Som for behandlingen av personopplysninger i NIR vil det også her bli utarbeidet egne utfyllende regler i forskrift. Forskriften vil ha uttømmende regler om blant annet hvilke opplysninger som skal kunne behandles, hvilke etater som kan behandle opplysningene og om utlevering av opplysningene. Forslag til forskriftsbestemmelser vil bli sendt på egen høring.

Personopplysningene etatene vil ha behov for å behandle, vil i all hovedsak være å anse som taushetsbelagte etter forvaltningsloven.

Begge etatene vil ha behov for å behandle personopplysninger som navn, fødselsdato, personnummer, kjønn, sivilstand og statsborgerskap. Dette er nødvendig for å kunne bosette den enkelte personen, samt utbetale tilskudd som er knyttet opp til enkeltpersoner. Dette er opplysninger som i hovedsak vil bli overført elektronisk fra UDB. Det vil også være nødvendig å behandle opplysninger om adresse og tilflyttingsdato til nåværende bostedskommune. Disse opplysningene må overføres fra folkeregistret. Opplysninger om bosettingskommune er informasjon som vil bli registrert av IMDi og Bufetat selv. I tilskuddsarbeidet for øvrig er mer generelle opplysninger om blant annet type tilskudd, tilskuddsår, tilskuddssatser, utbetalingsdato og tilskuddsmottaker (kommune) informasjon som registreres av IMDi selv.

Begge etatene trenger også opplysninger om oppholdssaken til den enkelte etter utlendingsloven for å kunne igangsette arbeidet med bosettingen.

I bosettingsarbeidet trenger IMDi og Bufetat også å registrere opplysninger om familierelasjoner.

Kunnskap om foretrukket språk og språkkunnskaper for øvrig er også viktig for kommunen i deres planlegging.

Kommunene trenger også ytterligere opplysninger knyttet til fremtidig kvalifisering i sin planlegging av bosettingsarbeidet.

Bufetat trenger videre å registrere opplysninger i tilknytting til vedtak fattet etter barnevernloven. Informasjon som innhentes fra kommunene, kommer i praksis til Bufetat i form av en søknad om refusjon. Søknadene består av utfylt skjema utarbeidet av BLD

(Q-0306). Ved mangler i utfyllingen av skjema forespør Bufetat om de opplysningene det er behov for.

HELSEOPPLYSNINGER

Ved bosetting av personer med alvorlige funksjonshemninger og/eller adferdsvansker og ved behandling av tilskudd ved bosetting av personer med alvorlige funksjonshemninger og/eller adferdsvansker, er det i disse tilfellene nødvendig å registrere opplysninger om personens helse. I dag håndteres dette gjennom bruk av samtykkeerklæring som flyktningen selv skriver under på. Helsepersonell er underlagt en streng taushetsplikt etter lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven). Den klare hovedregelen, både etter helsepersonelloven og lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) er at utlevering av helseopplysninger om enkeltpersoner forutsetter samtykke.

Når det gjelder innhenting av helseopplysninger, skal ikke dette gjøres for alle som skal bosettes. Det er i utgangspunktet kun i tilknytting til bosetting av personer med alvorlige funksjonshemninger og/eller adferdsvansker det er nødvendig å innhente helseopplysninger. For innhenting av helseopplysninger fra helsepersonell anser departementet det derfor som hensiktsmessig å fortsette med dagens praksis om at utlevering av helseopplysninger om enkeltpersoner forutsetter samtykke.

NØDVENDIGE OPPLYSNINGER I TILKNYTTING TIL INTRODUKSJONSPROGRAM, OPPLÆRING I NORSK OG SAMFUNNSKUNNSKAP OG NORSKOPPLÆRING FOR ASYLSØKERE

Det er fastsatt gjennom NIR-forskriften hvilke personopplysninger som kan behandles i forbindelse med gjennomføring, oppfølging og evaluering av introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og norskopplæring for asylsøkere.

1.2.3 Høringsforslaget

Introduksjonsloven § 25 gir i dag hjemmel for behandling av personopplysninger som er nødvendige for gjennomføring, oppfølging og evaluering av introduksjonsordningen, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og norskopplæring for asylsøkere. I høringsforslaget foreslo departementet at IMDi skulle gis hjemmel til å behandle personopplysninger i forbindelse med bosettingsarbeidet og behandling av tilskudd ved bosetting av nyankomne innvandrere, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og norskopplæring for asylsøkere. Det ble foreslått gjort gjennom et nytt tredje ledd i bestemmelsen.

Videre foreslo departementet at Bufetat skulle gis hjemmel til å behandle personopplysninger i forbin-

delse med det bosettingsarbeidet de gjør og ved refusjon av barnevernsutgifter til kommunene. Det ble foreslått gjort gjennom et nytt fjerde ledd i bestemmelsen.

Departementet foreslo også å gjøre det tydelig fra hvilke organer IMDi og Bufetat kan innhente opplysninger, ved at disse ble foreslått listet opp i hjemmelen. I høringsbrevet var dette foreslått å være «Utlendingsdirektoratet, IMDi, Det sentrale folkeregisteret, Vox, kommunene eller andre offentlige organer».

Det har vært reist spørsmål om dagens hjemmel for behandling av personopplysninger i NIR har vært tydelig nok. I høringsforslaget foreslo departementet derfor at hjemmelen for behandling av personopplysninger i NIR, herunder innhenting av data fra UDB, skulle gjøres tydeligere. Det ble foreslått at det skulle komme klart frem hvem som har ansvar for å behandle opplysningene og hvem IMDi kan innhente opplysninger fra. I forslaget lå det at hjemmelen skulle bli en del av IMDi sin hjemmel for behandling av personopplysninger i tilknytning til bosetting og behandling av tilskudd.

1.2.4 Departementets vurdering

Det vises i proposisjonen til at i utarbeidelsen av lovhjemmelen ønsket departementet å spesifisere hvilke organer lovhjemmelen skulle gjelde for, noe som gjorde forslaget til lovhjemmel svært spesifikt. Ved å begrense hjemmelen til kun å gjelde IMDi og Bufetat ser departementet at blant annet muligheten for en eventuell overføring av behandlingsansvar til andre organer begrenses, og ville kunne kreve lovendring. Etter en nærmere vurdering har departementet kommet frem til at det er tilstrekkelig at det blir regulert i forskrift hvilke organer hjemmelen skal gjelde for. Departementet velger derfor i proposisjonen å ta ut forslaget til tredje og fjerde ledd. Det fremkommer av proposisjonen at det per i dag kun er IMDi og Bufetat som har oppgaver i tilknytning til bosetting og utbetaling av tilhørende tilskudd. Ved en eventuell overføring av oppgaver i tilknytning til dette arbeidet til andre organer, vil dette fremkomme av forskrift som nevnt over. Behandlingshjemmelen til IMDi og Bufetat vil med de endringene departementet foreslår i proposisjonen, følge av forslag til første ledd for begge organer. For å sørge for en klar og tydelig hjemmel for oppretting av nasjonale registre, foreslår departementet også å endre første ledd slik at det kommer tydelig frem at det kan opprettes nasjonale registre.

Videre velger departementet å flytte reguleringen av hvilke organer som etatene kan innhente opplysninger fra, opp til første ledd:

«Nødvendige opplysninger til disse formålene kan utleveres fra Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, Det sentrale folkeregisteret, Integrerings-

og mangfoldsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familieetaten, Vox, kommunene, omsorgssentrene og mottak.»

I stedet for å bruke «andre offentlige organer» som foreslått i høringsbrevet, foreslår departementet å bruke «Utlendingsnemnda», «Barne-, ungdoms- og familieetaten», «omsorgssentrene» og «mottak». Formelt sett står Utlendingsnemnda (UNE) ansvarlig for de personopplysninger de legger inn i UDB, og de bør derfor også fremkomme av hjemmelen. Med «mottak» menes innkvartering som nevnt i utlendingsloven § 95. Omsorgssenteret har en viktig oppgave med å forberede hvert enkelt barn på bosetting i en kommune. Kartleggingen som omsorgssenteret gjør av barnets situasjon og behov, sendes Bufetat ved regionkontoret når barnet får innvilget opphold i landet. I forbindelse med saker som omhandler enslige mindreårige, vil IMDi kunne ha behov for å få utlevert personopplysninger fra Bufetat. Dette vil i hovedsak gjelde opplysninger som er relevante i forbindelse med tilskudd til enslige mindreårige flyktninger. I noen svært få tilfeller vil det kunne være nødvendig for IMDi og/eller Bufetat å innhente opplysninger fra andre organer enn de som er nevnt i bestemmelsen. I disse tilfellene må samtykke fra den det gjelder benyttes.

Departementet har gitt Fylkesmannen i Hordaland og Fylkesmannen i Østfold i oppdrag å gjennomføre et pilotprosjekt i samarbeid med IMDi, hvor fylkesmannen skal ha en rolle inn i bosettingsarbeidet. Det følger av forslaget til nytt fjerde ledd at opplysninger som behandles i forbindelse med bosetting mv., kan utleveres til offentlige organer som har behov for dem i forbindelse med gjennomføring, oppfølging og evaluering av bosetting mv. Hvis det er nødvendig for fylkesmannens gjennomføring av oppdraget i forbindelse med bosetting, kan de få utlevert opplysninger fra NIR eller Impact_Bosetting når dette systemet blir tatt i bruk, med hjemmel i forslaget til § 25 fjerde ledd. Hvis fylkesmannen på sikt får oppdrag i tilknytning til bosetting eller andre av de oppgavene som forslaget til første ledd omhandler, og hvor behandling av personopplysninger er nødvendig for å gjennomføre oppdraget, vil dette bli regulert i forskrift som nevnt over.

Det fremgår av proposisjonen at departementet ikke ser behov for å innta begrepet «sensitive personopplysninger» i hjemmelen når alle vilkår i personopplysningsloven til å behandle sensitive personopplysninger for øvrig, blir ivarettatt. Det følger av personopplysningsloven § 33 femte ledd at konsesjonsplikten etter § 33 første og annet ledd ikke gjelder for behandling av personopplysninger i organ for stat eller kommune når behandlingen har hjemmel i egen lov. Det vil si at konsesjonsplikten ikke vil gjelde for IMDi og Bufetat når behandling av personopplysnin-

ger i etatene, herunder behandling av sensitive personopplysninger, nå blir hjemlet i introduksjonsloven § 25. For å kunne behandle sensitive personopplysninger, må IMDi og Bufetat gi melding til Datatilsynet, jf. personopplysningsloven § 31. Som det fremgår av forslag til første ledd, må opplysningene IMDi og Bufetat behandler være nødvendige for at de skal kunne gjennomføre oppdragene sine knyttet til bosetting av innvandrere og utbetaling av tilskudd. Det er ikke tilstrekkelig at opplysningene kun er hensiktsmessige for etatene i sitt arbeid. Se kapittel 4.2 i proposisjonen for en nærmere gjennomgang av typer av taushetsbelagte opplysninger som er å anse som nødvendige å innhente for IMDi og Bufetat. Når det gjelder innhenting av helseopplysninger om enkeltpersoner, anser departementet det som mest hensiktsmessig at praksisen med innhenting av samtykke videreføres, som det fremgår av kapittel 4.2 i proposisjonen.

Som det videre fremgår av kapittel 4.2 i proposisjonen, er gjennomgangen av de forskjellige typene med taushetsbelagte opplysninger basert på opplysningene som i dag blir behandlet i forbindelse med bosetting og tilhørende tilskudd. Gjennomgangen er ikke ment som en uttømmende opplisting av personopplysninger som det er nødvendig for IMDi og Bufetat å behandle. Som for behandlingen av personopplysninger i NIR vil det også her bli utarbeidet egne utfyllende regler i forskrift. Forskriften vil ha uttømmende regler om blant annet hvilke opplysninger som skal kunne behandles, hvilke organer som kan behandle opplysningene og om utlevering av opplysningene. Forslag til forskriftsbestemmelser vil bli sendt på egen høring.

Departementet forslø i høringsbrevet at personopplysninger som er nødvendige for at IMDi og Bufetat skal kunne gjennomføre sine respektive oppgaver, «skal gis uten hinder av lovbestemt taushetsplikt». Departementet foreslo også i høringsbrevet at «avgiverne kan pålegges å avlevere de opplysningene som departementet bestemmer». Departementet mener at de to bestemmelsene utfyller hverandre, og foreslår å slå dem sammen og flytte dem opp som nytt første ledd tredje punktum.

Forslaget i høringsbrevet som stadfester at behandlingen av personopplysninger skal skje i tråd med personopplysningsloven og være kjent for den registrerte, er en grunnleggende regel som gjelder for hele hjemmelen. Departementet foreslår i proposisjonen derfor å flytte denne bestemmelsen opp som nytt siste punktum i første ledd.

I tilknytting til LDO sin høringsuttalelse viser departementet til omtalen av de interne rutinene IMDi har utviklet for å ivareta skjermede personer.

1.3 Øvrige endringer i introduksjonsloven

1.3.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Det vises i proposisjonen til at dagens overskrift på introduksjonsloven § 25 er Innhenting av opplysninger.

Det følger av dagens § 25 første ledd at personopplysningene så langt som mulig skal innhentes i samarbeid med deltakeren eller slik at deltakeren har kjennskap til innhenting. Personer som er i stand til å ivareta sine interesser, vil som regel selv kunne framskaffe de nødvendige opplysninger. Mange av deltakerne i ordningene vil imidlertid, i hvert fall i den tidligste fasen av ordningene, som oftest ha problemer med å innhente slike opplysninger på egen hånd. Departementet anbefaler imidlertid at deltakerne også i disse tilfellene involveres i innhenting av opplysninger, da denne kontakten med offentlige og private organisasjoner i seg selv vil være en nyttig innføring i en del av det norske samfunnssystemet. Er vedkommende ikke i stand til, eller uvillig til, å framskaffe de nødvendige opplysningene, skal han eller hun bli informert om hvilke opplysninger kommunen selv innhenter.

Introduksjonsloven § 25 andre ledd gir i dag kommunene hjemmel til å kreve opplysninger fra andre offentlige organer i saker som gjelder tjenester etter loven. Det vil si når kommunen skal utforme introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap for den enkelte. Det samme gjelder ved beregning og utbetaling av introduksjonsstønad. Kommunen kan også innhente opplysninger fra organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat, fylkeskommune eller kommune.

Dersom programdeltakeren har samtykket i at opplysningene innhentes, vil andre offentlige myndigheter ha plikt til å gi kommunen de ønskede opplysningene. Foreligger ikke slikt samtykke, skal spørsmålet om opplysningene skal gis, avgjøres etter de taushetsbestemmelsene som gjelder for avgiverorganet.

1.3.1.1 BEHOV FOR ENDRINGER

I arbeidet med å utforme hjemmelen til å opprette personregistre for behandling av personopplysninger som er nødvendige for gjennomføring, oppfølging og evaluering av introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, norskopplæring for asylsøkere, bosetting av innvandrere og tilhørende tilskudd, så departementet også behov for å gjøre andre endringer i § 25. Begrunnelsen for de øvrige forslagene til endringer var blant annet at bestemmelsen etter endringsforslaget gjaldt flere ordninger enn introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og ordningen med norskopplæring for asylsøker, og at dette også burde fremkomme av

flere andre ledd i bestemmelsen. Departementet har også ønsket å gjøre hjemmelen tydeligere og mer logisk i sin oppbygning, samt mer tilgjengelig for dem den gjelder.

1.3.2 Høringsforslaget

I høringsforslaget foreslo departementet å endre overskriften på hjemmelen til Behandling av personopplysninger. Ved å bruke begrepet behandling i tittelen omfatter overskriften den bruk av personopplysninger som lovhjemmelen er ment å dekke.

I høringsforslaget foreslo departementet også å gjøre kommunenes hjemmel til å innhente opplysninger tydeligere ved å spesifisere at hjemmelen gjelder kommunen:

«Kommunen kan innhente opplysninger fra andre offentlige organer som er nødvendige for behandling av enkeltsaker om introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, norskopplæring for asylsøkere, bosetting av nyankomne innvandrere og tilhørende tilskudd.»

Hvis personen det gjelder ikke har samtykket i at opplysningene blir innhentet, skal spørsmålet om opplysningene kan gis uten hinder av taushetsplikt, avgjøres etter de taushetsbestemmelser som gjelder for avgiverorganet. Dette er en videreføring av dagens bestemmelse.

Høringsforslaget innebar også en lovfestet adgang til at utlevering av nødvendige opplysninger til IMDi og Bufetat for gjennomføring, oppfølging og evaluering av introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, norskopplæring for asylsøkere, bosetting av innvandrere og tilhørende tilskudd, skal skje «uten hinder av lovbestemt taushetsplikt». Det ble foreslått en begrensning i behandlingen av personopplysninger gjennom formuleringen «Behandlingen av personopplysninger skal skje i tråd med personopplysningsloven og være kjent for den registrerte».

Videre ble det foreslått å definere at «like med offentlige organer regnes organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat, fylkeskommune eller kommune». Dette er en videreføring av dagens bestemmelse.

Høringsforslaget foreslo også å videreføre prinsippet om at det fremgår direkte av lovhjemmelen at opplysninger som blir behandlet i personregistrene til IMDi og Bufetat, kan utleveres til offentlige organer som har behov for dem i forbindelse med gjennomføring, oppfølging og evaluering av ordningene. Det ble videre foreslått en begrensning i denne utleveringen gjennom formuleringen:

«Dersom det er tilstrekkelig for formålet, skal slike opplysninger kun utleveres i statistisk form eller

ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte.»

Det siste endringsforslaget i høringsbrevet var å lovfeste at departementet i forskrift kan gi nærmere regler om behandlingen av personopplysninger:

«Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om behandling av personopplysningene, herunder hvilke opplysninger som kan innhentes og fra hvilke organer.»

1.3.3 Departementets vurdering

Det var ingen av høringsinstansene som hadde noen innvendinger mot departementets forslag til endring av lovbestemmelsens navn, og departementet opprettholder forslaget.

I proposisjonen vises det deretter til flere endringer som også er omtalt i kapittel 4.5 i proposisjonen.

Det vises i proposisjonen til at nytt femte ledd tredje punktum blir forslag til nytt tredje ledd:

«Like med offentlige organer regnes organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat, fylkeskommune eller kommune.»

Det vises i proposisjonen til at nytt sjette ledd blir forslag til nytt fjerde ledd:

«Opplysninger som nevnt i første ledd kan utleveres til offentlige organer som har behov for dem i forbindelse med gjennomføring, oppfølging og evaluering av ordningene. Dersom det er tilstrekkelig for formålet skal slike opplysninger kun utleveres i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte.»

Det vises i proposisjonen til at nytt syvende ledd blir forslag til nytt femte ledd:

«Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om behandling av opplysningene, herunder hvilke organer som kan behandle opplysningene, hvilke opplysninger som kan utleveres og til hvilke organer.»

Departementet foreslår å ta ut personopplysningslovens definisjon av «behandling av personopplysninger» i første ledd, og ser det ikke som hensiktsmessig med noen øvrig henvisning til personopplysningsloven ut over det som fremkommer av forslaget til første ledd fjerde punktum:

«Behandlingen av personopplysninger skal skje i tråd med personopplysningsloven (...).»

Videre, i forslaget til første ledd fjerde punktum, er det et vilkår om at den registrerte skal være kjent med behandlingen av personopplysningene. Dette er en videreføring av vilkåret i dagens første ledd. Et sentralt poeng i introduksjonsloven er at saksforbere-

delsen skal foregå i samarbeid med deltakeren så langt dette er mulig, og ellers i åpenhet overfor deltakeren. Opplysninger skal i størst mulig grad innhentes i samarbeid med deltakeren eller slik at deltakeren har kjennskap til innhenting. Det samme prinsippet må også gjelde i arbeidet med bosetting og behandling av tilskudd. I det bosettingsforberedende arbeidet på mottak må den enkelte beboer bli informert om behovet for å behandle personopplysninger i forbindelse med at hun eller han skal bli bosatt i en kommune. Det har også vært et bevisst grep fra departementets side å prøve å gjøre lovhjemmelen så enkel og tydelig at den skal være mulig å forstå for den det gjelder.

Departementet foreslår at kommunene kan innhente opplysninger fra andre offentlige organer som er nødvendige for behandling av enkeltsaker om introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, norskopplæring for asylsøkere, bosetting av nyankomne innvandrere og tilhørende tilskudd. Dette fremkommer av forslaget til andre ledd. Forslaget gir ikke kommunen utvidede fullmakter til å innhente informasjon sammenlignet med dagens hjemmel, ut over at forslaget også omtaler innhenting av informasjon knyttet til bosetting og tilskudd. Departementet ser ikke at det er nødvendig å gi kommunene muligheten til å innhente personopplysninger uten hinder av lovbestemt taushetsplikt, og opprettholder derfor kravet om at spørsmålet om opplysningene kan gis uten hinder av taushetsplikt, avgjøres etter de taushetsbestemmelser som gjelder for avgiverorganet, hvis personen selv ikke har samtykket i at opplysningene blir innhentet. Som det fremkommer av merknadene til § 3 i forskrift 20. april 2005 nr. 342 om et nasjonalt personregister for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere (Nasjonalt introduksjonsregister), har ikke forskriften regulert kommunens øvrige behandling av personopplysninger, for eksempel eventuelle kommunale registre. Det har heller ikke vært departementets intensjon i denne omgangen å regulere kommunens behandling av personopplysninger som gjøres i kommunale registre. Hvis dette eventuelt skal gjøres, kreves det uansett en egen utredning.

Med andre offentlige organer menes det for kommunene blant annet opplæringsavdelingen i fylkeskommunen, IMDi, Bufetat, UDI, Nav og Lånekassen.

Definisjonen i forslaget til tredje ledd, «Like med offentlige organer regnes organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat, fylkeskommune eller kommune», er en videreføring av dagens andre ledd andre punktum. Dette gjelder organisasjoner og private aktører som på flere områder i dag gjør oppgaver for kommune og stat knyttet til bosetting av innvand-

rere og grunnleggende kvalifisering. Departementet lister opp på hvilke områder dette er aktuelt i merknadene til bestemmelsen.

Det fremgår av forslaget til nytt fjerde ledd at opplysninger som blir behandlet i personregistrene til IMDi og Bufetat, kan utleveres til offentlige organer som har behov for dem i forbindelse med gjennomføring, oppfølging og evaluering av ordningene. Dette er en videreføring av dagens regelverk. Det foreslås også en begrensning i denne utleveringen gjennom formuleringen «Dersom det er tilstrekkelig for formålet, skal slike opplysninger kun utleveres i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte». Det legges med andre ord klare begrensninger på behandlingsansvarliges mulighet til å utlevere personopplysninger som behandles på bakgrunn av første ledd.

1.4 Endring av tittel på introduksjonsloven til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere mv. (introduksjonsloven)

Det ble foreslått i høringsbrevet at mv. tilføyes i lovens tittel for å synliggjøre at loven nå omhandler flere spørsmål enn dagens tittel indikerer.

De forslagene til endringer i § 25 som departementet fremmer gjennom proposisjonen, innebærer ikke at introduksjonsloven inneholder flere ordninger eller omfatter andre personer enn nyankomne innvandrere. Departementet foreslår derfor i proposisjonen å opprettholde dagens tittel.

1.5 Endring av henvisningene til § 25 i lovens §§ 23 og 24

Som en følge av endringene som er foreslått i lovens § 25, er det nødvendig å endre henvisningene til denne bestemmelsen i lovens § 23 første ledd og § 24 første ledd. Bestemmelsene gjelder Fylkesmannens tilsyn med kommunenes oppfyllelse av plikter og kommunens plikt til å føre internkontroll etter loven. I stedet for en ren paragrafhenviing nevnes de delene av loven som dette gjelder. Det er ikke meningen å endre verken på Fylkesmannens tilsyn eller kommunens plikter.

1.6 Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene

IMDi og Bufetat utfører per i dag arbeid med bosetting og utbetaling av tilskudd på bakgrunn av oppdrag i tildelingsbrev fra departementet. Forslaget vil sikre hjemmel i lov for at etatene kan samle inn, bruke og lagre de personopplysningene de trenger for å utføre disse oppgavene. Forslaget i seg selv innebærer ikke økte kostnader for etatene. Rent administrativt må etatene inngå avtaler for å få overført nød-

vendig informasjon fra blant annet UDB og DSF, samt sende melding til Datatilsynet.

IMDi forvalter i dag NIR. Behovet for endringer i hjemmelen for behandling av personopplysninger i NIR har kommet etter at IMDi ble skilt ut som et eget direktorat fra UDI. Utviklingen av IMPact_NIR har også ført til et behov for å hjemle IMDis ansvar for behandlingen av personopplysninger i tilknytningen til NIR. Forslaget i seg selv innebærer ikke økte kostnader for direktoratet.

Bufetat har behov for et gyldig rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger i det nye datasystemet BiRK. Forslaget muliggjør en mer effektiv håndtering av arbeidet med bosetting og administrasjon av tilskudd til kommunene, og innebærer ikke i seg selv økte kostnader for etaten.

Departementets forslag til § 25 andre ledd omhandler kommunenes mulighet til å innhente nødvendige opplysninger. Dette leddet er en presisering av dagens andre ledd. Forslaget gir ikke kommunen utvidede fullmakter til å innhente informasjon sammenlignet med dagens hjemmel, ut over at forslaget også omtaler innhenting av informasjon knyttet til bosetting og tilskudd. Hjemmelen gir kommunen mulighet til å innhente ytterligere opplysninger ut over det de får gjennom NIR, Bufetat eller IMDi, og opplysningene må være nødvendige for kommunens behandling av enkeltsaker om introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, norskopplæring for asylsøkere, bosetting av nyankomne flyktninger og tilhørende tilskudd. Departementet vurderer at presiseringen av dagens andre ledd ikke er en utvidelse av adgangen for kommunene til å innhente opplysninger fra andre offentlige etater, og at den derfor ikke vil føre til en økning i antall henvendelser til IMDi eller UDI, som igjen ville ført til merkostnader for disse etatene.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Stine Renate Håheim, Stein Erik Lauvås, Helga Pedersen og Eirik Sivertsen, fra Høyre, Frank J. Jenssen, Mudassar Kapur, Bjørn Lødemel og Ingjerd Schou, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og lederen Helge André Njåstad, fra Kristelig Folkeparti, Geir S. Toskedal, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til at regjeringens forslag til endringer i introduksjonsloven er begrunnet med behovet for å gi lovhjemmel til å opprette personregistre for behandling av person-

opplysninger som er nødvendige for gjennomføring, oppfølging og evaluering av introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, norskopplæring for asylsøkere, bosetting av innvandrere og tilhørende tilskudd. Lovendringene gjelder lovens § 25 og henvisningene til denne lovparagrafen i lovens §§ 23 og 24.

Komiteen viser til at introduksjonsloven i dag ikke inneholder hjemmel for lagring og bruk av personopplysninger i forbindelse med bosetting av flyktninger og behandling av tilskudd. For å få en tydelig hjemmel for behandling av personopplysninger foreslås det derfor endringer i lovverket som gir mulighet for nødvendig informasjonsutveksling mellom berørte instanser.

Komiteen merker seg at foreslåtte lovendringer ikke kommer i konflikt med bestemmelsene i personopplysningsloven og at bl.a. Datatilsynet er positive til lovforslaget, som de peker på er i tråd med tidligere anbefalinger fra dem.

Komiteen merker seg at det framlagte forslaget til endringer i introduksjonsloven på enkelte punkt er justert i forhold til høringsforslaget på bakgrunn av innkomne merknader fra høringsinstansene. Generelt sett er det fra høringsinstansene gitt tilslutning til behovet for de lovendringer som foreslås og til det materielle innhold i endringene.

Komiteen mener de framlagte forslag til endringer i introduksjonsloven § 25 er hensiktsmessige og dekker behovet for en klar lovhjemmel for behandling av personopplysninger.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i introduksjonsloven
(behandling av personopplysninger)

I

I lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere gjøres følgende endringer:

§ 23 første ledd skal lyde:

Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter etter kapitlene 2 til 4 og *registrering av deltakelse i introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og norskopplæring for asylsøkere i personregister etter § 25 første ledd.*

§ 24 første ledd skal lyde:

Kommunen skal føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter kapitlene 2 til 4 og registrering av deltakelse i introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og norskopplæring for asylsøkere i personregister etter § 25 første ledd er i samsvar med krav fastsatt i loven. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller denne plikten.

§ 25 skal lyde:

§ 25 *Behandling av personopplysninger*

Det kan opprettes nasjonale personregistre for behandling av opplysninger som er nødvendige for gjennomføring, oppfølging og evaluering av introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, norskopplæring for asylsøkere, bosetting av innvandrere og tilhørende tilskudd. Nødvendige opplysninger til disse formålene kan utleveres fra Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, Det sentrale folkeregisteret, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, barne-, ungdoms- og familieetaten, Vox, kommunene, omsorgssentrene og mottak. Avgiverne kan pålegges å utlevere de opplysninger som departementet bestemmer, og opplysningene skal gis uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Behandlingen av opplysninger skal skje i tråd med personopplysningsloven og være kjent for den registrerte.

Kommunen kan innhente opplysninger fra andre offentlige organer som er nødvendige for behandling av enkeltsaker om introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, norskopplæring for asylsøkere, bosetting av innvandrere og tilhørende tilskudd. Har personen ikke samtykket i at opplysningene blir innhentet, skal spørsmålet om opplysningene kan gis uten hinder av taushetsplikt, avgjøres etter de taushetsbestemmelser som gjelder for avgiverorganet.

Like med offentlige organer regnes organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat, fylkeskommune eller kommune.

Opplysninger som nevnt i første ledd kan utleveres til offentlige organer som har behov for dem i forbindelse med gjennomføring, oppfølging og evaluering av ordningene. Dersom det er tilstrekkelig for formålet, skal slike opplysninger kun utleveres i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om behandling av opplysningene, herunder hvilke organer som kan behandle opplysningene, hvilke opplysninger som kan utleveres og til hvilke organer.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 7. mai 2015

Helge André Njåstad

leder

Heidi Greni

ordfører

