

# **Utkast til merknader til de enkelte bestemmelsene i forskrift om nasjonalt introduksjonsregister for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere (nasjonalt introduksjonsregister)**

## **Innledning**

Forskriften om nasjonalt register for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere (nasjonalt introduksjonsregister) er gitt i medhold av lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) § 23. Merknadene utdyper og presiserer forskriftens bestemmelser. Merknadene til hver bestemmelse er ment som et hjelpemiddel og en rettesnor ved tolking og anvendelse av forskriften.

## **Kapittel 1. Alminnelige bestemmelser**

### **Til § 1-1. Formål**

Formålet med nasjonalt introduksjonsregister framgår av introduksjonsloven § 23 tredje og fjerde ledd. Bestemmelsen her angir formålet, men har ikke noe selvstendig rettslig innhold. Bestemmelsens betydning ligger først og fremst i at den kan gi retningslinjer ved fortolkning av andre bestemmelser i forskriften. Nasjonalt introduksjonsregister skal inneholde personopplysninger knyttet til følgende tre formål:

1. Til bruk for kommunen for å gjennomføre ordningene i introduksjonsloven.
2. Til bruk for utlendingsmyndighetenes behandling av søknader om bosettingstillatelse og søknader om norsk statsborgerskap.
3. Til bruk for evaluering av ordningene.

Det første formålet er knyttet til både UDIs og kommunenes behandling av opplysningene. UDI har forvaltningsansvaret for personopplysningene i nasjonalt introduksjonsregister. Kommunene har ansvaret for å håndheve introduksjonsloven. Kommunens behov for informasjon fra nasjonalt introduksjonsregister gjelder i forhold til behandling av enkeltsaker etter introduksjonsloven som innebærer at kommunen treffer vedtak om tildeling, fritak, stansing, fravær og permisjon.

Det andre formålet er knyttet til utlendingsmyndighetenes behandling av søknader om bosettingstillatelse og norsk statsborgerskap. Med utlendingsmyndigheter menes politiet, Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Opplysninger om at deltakeren har gjennomført 300 timer pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap, har dokumentasjon på tilstrekkelig kunnskaper i norsk eller samisk eller er fritatt fra plikten, er opplysninger som utlendingsmyndighetene trenger i forbindelse med behandling av søknad om bosettingstillatelse og statsborgerskap.

Det tredje formålet er knyttet til behovet for evaluering av ordningene i loven. Opplysningene i registeret er ment å dokumentere enkeltpersoners deltakelse i introduksjonsordningen og i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, herunder opplysninger om i hvilken grad og på hvilken måte enkeltpersoner deltar i ordningene. Dette vil først og fremst være opplysninger

av elevadministrativ art, men det kan også være relevant å registrere opplysninger av annen karakter til evalueringsformål. Opplysninger som skal brukes til evalueringsformål, må leveres ut i anonymisert form, jf. introduksjonsloven § 23 fjerde ledd .

### **Til § 1-2. Virkeområde**

Forskriften regulerer all behandling av personopplysninger som inngår i det nasjonale introduksjonsregisteret, jf. kapittel 2 i denne forskriften. Begrepet ”behandling” omfatter både UDIs behandling av opplysningene i registeret sentralt, men også kommunenes behandling av personopplysninger i tilknytning til bruk og avgivelse av opplysninger til det nasjonale introduksjonsregisteret. Forskriften regulerer ikke kommunenes øvrige behandling av personopplysninger i forbindelse med gjennomføringen av ordningene i introduksjonsloven, herunder eventuelle kommunale registre. Se også merknadene til § 3-2 nedenfor.

### **Til § 1-3. Opprettelsen av nasjonalt introduksjonsregister**

Hjemmelen for opprettelsen av nasjonalt introduksjonsregister er introduksjonsloven § 23 tredje og fjerde ledd. Formålet med opprettelsen er angitt i introduksjonsloven og utdypet i § 1-1 i denne forskriften. Departementet har delegert forvaltningsansvaret for registeret til UDI, jf. kapittel 3 i denne forskriften.

## **Kapittel 2. Opplysninger som inngår i nasjonalt introduksjonsregister**

Kapittel 2 i denne forskrift gir nærmere bestemmelser om hvilke opplysninger som anses som nødvendig for gjennomføringen, oppfølgingen og evalueringen av ordningen i introduksjonsloven, jf. introduksjonsloven § 23 tredje ledd, første punktum. Departementet delegerer forvaltningsansvaret for det nasjonale introduksjonsregisteret til Utlendingsdirektoratet (UDI), jf. denne forskrift § 2-1 og § 3-1. Videre pålegges kommunene et ansvar for bruken og avgivelsen av opplysninger som skal inngå i det nasjonale introduksjonsregisteret, jf. denne forskrift § 2-2, § 2-3 og § 3-2.

UDI er ansvarlig for Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF-registeret). UDI skal sørge for at opplysninger som er listet opp i forskriften § 2-1, kopieres fra DUF-registeret og legges i det nasjonale introduksjonsregisteret. Dette gjøres ved hjelp av DUF-nummeret eller personnummeret som fungerer som søkekriterium i DUF-registeret. Opplysningene som overføres til det nasjonale introduksjonsregisteret, kan ikke føres tilbake til DUF-registeret. Opplysninger fra det nasjonale introduksjonsregisteret kan heller ikke overføres til DUF-registeret, med unntak av opplysningene som står nevnt i forskriften § 3-3 tredje ledd. Se også merknadene til § 3-3 nedenfor. Begrunnelsen for dette er ønsket om å holde disse to registrene atskilt av hensyn til personvernet for de personer hvis opplysninger er registrert.

### **Til § 2-1. Generelle opplysninger**

Forskriften § 2-1 gir utfyllende bestemmelser i forhold til lovens bestemmelse og pålegger UDI en plikt til å legge personopplysninger inn i det nasjonale introduksjonsregisteret. Opplysningene som er listet opp i forskriften § 2-1, anses for å være innenfor formålet slik det følger av introduksjonsloven § 23 tredje og fjerde ledd og denne forskriften § 1-1. Listen i forskriften § 2-1 er uttømmende.

Bestemmelsens andre ledd fastsetter at dersom personopplysningene endres i DUF, skal UDI overføre de nye opplysningene til det nasjonale introduksjonsregisteret. Dette kan for eksempel være registrert flytting, og endret fødselsdato på grunn av nye opplysninger, endret statsborgerskap eller annet.

UDI er underlagt taushetsplikt, jf. lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) §13 første ledd. Plikten innebærer at UDI skal hindre andre i få adgang eller kjennskap til opplysninger om ”noens personlige forhold” i saker etter utlendingsloven.

Introduksjonsloven hjemler en adgang til å fravike taushetsplikten i forvaltningsloven § 13, jf. § 23 tredje ledd, første og annen punktum, jf. fjerde ledd tredje punktum. Begrunnelsen for opprettelsen av det nasjonale personregisteret er at det skal inneholde opplysninger som anses som nødvendige for gjennomføring, oppfølgingen og evaluering av introduksjonsordningen og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. En konsekvens er at kommunenes behandling av enkeltsaker etter introduksjonsloven lettes ved blant annet å gjøre informasjon som er nødvendig for saksbehandlingen tilgjengelig for kommunene, jf. listen i denne forskriftsbestemmelsen § 2-1. Bestemmelsen i forskriften § 2-1, jf. introduksjonsloven § 23 tredje og fjerde ledd, hjemler adgang for UDI til å gi kommunene informasjon fra DUF-registeret som kommunene trenger for å behandle saker etter introduksjonsloven. UDIs taushetsplikt i utlendingssakene oppheves således på dette punktet, men kun overfor kommunene, og kun innenfor formålet med nasjonalt introduksjonsregister.

### **Til § 2-2. Opplysninger om deltakelse i introduksjonsordningen**

Forskriften § 2-2 fastsetter hvilke opplysninger som skal registreres og avleveres om deltakere i introduksjonsordningen, jf. introduksjonsloven § 23 tredje ledd, annet punktum. Kommunene pålegges en plikt til å innhente, registrere og avgi, dvs. overføre til det nasjonale introduksjonsregisteret opplysninger om introduksjonsordningen i tråd med listen i bestemmelsen. Forskriften regulerer derimot ikke hvordan avgivelsen eller overføringen fra kommunen til det nasjonale introduksjonsregisteret skal skje. Det følger av forskriften § 3-2 at kommunen selv er ansvarlig for behandlingen av personopplysninger som avgis til det nasjonale introduksjonsregisteret

Samtlige av opplysningene som er listet opp i bestemmelsen, er begrunnet i formålet om at de kan brukes til behandlingen av enkeltsaker som gjelder deltakelse i introduksjonsordningen eller til evaluering av introduksjonsordningen. Opplysningene i listen i denne forskriften § 2-2 er begrenset til opplysninger som er nødvendige gitt formålet med registeret, og listen i er uttømmende.

### **Til § 2-3. Opplysninger om deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap**

Forskriften § 2-3 fastsetter hvilke opplysninger som skal registreres og avleveres om deltakelsen i opplæring norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 23 tredje ledd, annet punktum. Kommunene pålegges en plikt til å innhente, registrere og avgi, dvs. overføre til det nasjonale introduksjonsregisteret, opplysninger som gjelder opplæring i norsk og samfunnskunnskap, i tråd med listen i bestemmelsen. Forskriften regulerer ikke hvordan avgivelsen eller overføringen fra kommunen til det nasjonale introduksjonsregisteret skal skje. Det følger av denne forskrift § 3-2 at kommunen selv er ansvarlig for behandlingen av personopplysninger som avgis til det nasjonale introduksjonsregisteret.

Opplysningene som er listet opp i denne forskrift § 2-3 er begrunnet i formålet om behandling av enkeltsaker som gjelder deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap og bruk til evaluering av opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Opplysninger om vedtaksdato for oppholds- eller arbeidstillatelsen og tidspunktet for bosetting har betydning for beregning av treårs- og femårsfristene som gjelder for norskopplæringen. Opplysninger om beståtte prøver har betydning for hvilken opplæring vedkommende skal få eller eventuelt om vedkommende kan bli fritatt for opplæring. Opplysninger om antall timer gjennomført opplæring er nødvendig for å kunne vurdere om plikten er oppfylt eller ikke. Opplysninger om vedtak om permisjon, fritak og ev. stansing har betydning i forhold til videre behandling av saken. Opplysninger om morsmål, ev. andre språk deltakeren behersker er nødvendig for å fastslå hvilket språk opplæringen i samfunnskunnskap skal tilbys på. Opplysningene i forskriften § 2-3 er begrenset til opplysninger som er nødvendige, jf. formålet med registeret, og listen i er uttømmende.

### **Kapittel 3. Ansvarsdelingen mellom Utlendingsdirektoratet og kommunene**

#### **Til § 3-1. Utlendingsdirektoratets ansvar**

Formålet med nasjonalt introduksjonsregister, jf. introduksjonsloven § 23 tredje og fjerde ledd og § 1-1 i denne forskriften, begrenser UDIs bruk av opplysningene i registeret. Dette innebærer at UDI ikke kan benytte opplysningene til andre formål enn dette.

UDIs forvaltningsansvar for opplysningene som er registrert og avlevert til det nasjonale introduksjonsregisteret, gjelder i tid fra det tidspunkt en opplysning er registrert mottatt i introduksjonsregisteret. Fra dette tidspunktet har UDI ansvar for rutiner rundt sikkerheten for forvaltningen av opplysningen, og for at behandlingen, bruken og utleveringen ikke er i strid med formålet i introduksjonsloven § 23 tredje og fjerde ledd.

#### *Sikkerhetsrutiner*

Annet ledd fastsetter UDIs ansvar for registerets sikkerhet. UDI har ansvar for forvaltningen av nasjonalt introduksjonsregister og for behandlingen av opplysningene i registeret. UDI har også et overordnet ansvar for informasjonssikkerheten, og for at sikkerhet etableres og ivaretas fortløpende gjennom systematiske tiltak. Rutiner for behandling av opplysninger og bruk av introduksjonsregisteret, herunder autorisasjon av brukere i systemet skal ivareta hensynet til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet slik dette er beskrevet i personopplysningsloven. Tilgangen til introduksjonsregisteret og adgang til bruk av opplysninger, skal være regulert av et saklig behov. Dette innebærer at vedkommende må ha tilgang til opplysninger som er nødvendige for å kunne utføre sitt arbeid. Tilgangen er begrenset til personer som er autorisert, i praksis vil dette si at vedkommende er tildelt brukeridentitet og passord i registeret. Autorisasjon kan skje enten av UDI eller av person med delegert autorisasjonsmyndighet i den enkelte kommune. For at tilfredstillende sikkerhet oppnås, må UDI dokumentere sikkerhetstiltakene som er etablert ved å utarbeide rutiner som beskriver tiltakene og hvem som har ansvar for dem. UDI må også ha rutiner for å kontrollere at rutinene følges opp i praksis. Dokumentasjonen må være tilgjengelig for medarbeiderne. Dokumentasjon av sikkerhetstiltak må inneholde rutiner for revisjon av sikkerhetstiltakene og rutiner for en jevnlig ny vurdering av hvem som skal være autorisert som bruker av registeret.

*Behandlingen av personopplysninger om deltakelse i introduksjonsordningen som inngår i det nasjonale introduksjonsregisteret.*

Behandlingen av personopplysninger som inngår i det nasjonale introduksjonsregisteret vil for det første si at UDI kopierer opplysninger fra DUF-registeret inn i det nasjonale introduksjonsregisteret, jf. denne forskrift § 2-1. For det andre skal UDI ikke bare forvalte opplysningene som UDI selv har lagt inn, men også de opplysningene som er lagt inn av kommunene. For det tredje skal UDI utlevere opplysninger til andre offentlige organer, jf. introduksjonsloven § 23 fjerde ledd. For det fjerde skal UDI anonymisere eller slette personopplysninger i introduksjonsregisteret ved utløpet av tiårsfristen, jf. denne forskriften § 3-3 første ledd. For det femte kan UDI benytte opplysningene til å gjennomføre evaluering av introduksjonsordningen eller til utgivelse av rapporter om deltakelsen i introduksjonsordningen. UDI har også ansvar for at det foreligger skriftlig informasjon om informasjonssikkerheten, jf. personopplysningsloven §§ 13 og 14.

*Behandlingen av personopplysninger om deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap som inngår i det nasjonale introduksjonsregisteret*

Behandlingen av personopplysninger om deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap er lik behandlingen av personopplysninger om deltakelse i introduksjonsordningen, med unntak av at UDI i tillegg skal overføre opplysninger fra det nasjonale introduksjonsregisteret til DUF-registeret, jf. denne forskrift § 3-3 tredje ledd. De opplysninger som UDI skal overføre, er om personen har gjennomført 300 timer med opplæring, er fritatt fra plikten eller innehar tilstrekkelig kunnskaper i norsk eller samisk. UDI kan på tilsvarende måte som for introduksjonsordningen benytte opplysningene for evaluering norskopplæringen eller til utgivelse av årsrapporter om deltakelse i norskopplæringen.

### **Til § 3-2. Kommunenes ansvar**

Formålet med nasjonalt introduksjonsregister, jf. introduksjonsloven § 23 tredje og fjerde ledd og § 1-1 i denne forskriften, begrenser kommunens bruk av opplysningene i registeret. Dette innebærer at kommunen ikke kan benytte opplysningene til andre formål enn dette.

Kommunens ansvar er begrenset til å gjelde behandlingen av personopplysninger om de personer som er bosatt i kommunen og som kommunen har ansvaret for i henhold til introduksjonsloven §§ 2 til 4. Videre følger en begrensning av § 1-2 i denne forskriften, jf. også merknadene til denne bestemmelsen ovenfor. Bosettingskommunen har hovedansvaret for opplysningene som skal avgis til det nasjonale registeret. Dersom bosettingskommunen legger et oppdrag ut til en nabokommune, eller inngår i et interkommunalt samarbeid, kan tilbyderkommunen pålegges avgiveransvaret gjennom avtale mellom kommunene, jf. denne forskriften § 3-2 annet ledd. Dersom bosettingskommunen legger oppdrag ut til private aktører, påligger avgiveransvaret fortsatt på bosettingskommunen.

Kommunens forvaltningsansvar for opplysningene som er registrert og skal avleveres til det nasjonale introduksjonsregisteret, gjelder i tid fram til det tidspunkt en opplysning er registrert mottatt i introduksjonsregisteret. Fram til dette tidspunktet har kommunen ansvar for rutiner rundt sikkerheten for forvaltningen av opplysningen, og for at behandlingen, bruken og utleveringen ikke er i strid med formålet i introduksjonsloven § 23 tredje og fjerde ledd.

#### *Sikkerhetsrutiner*

Tredje ledd fastsetter kommunenes ansvar for introduksjonsregisterets sikkerhet. Kommunene skal etablere og fortløpende vedlikeholde rutiner og sikkerhetstiltak for sin registrering, bruk

og avgivelse av opplysninger. Rutiner for behandling av opplysninger og bruk av introduksjonsregisteret, skal tilfredstille kravene i personopplysningsloven. Dette innebærer at kommunene har ansvar for å sikre at kun de som har et saklig behov er autorisert som brukere av introduksjonsregisteret, og at det også i praksis kun er disse som er brukere av registeret. Kommunene har ansvar for at sikkerhetstiltak og rutiner for bruk av introduksjonsregisteret utarbeidet av UDI og av kommunen selv følges opp. Kommunene har også ansvar for å sikre at opplysninger ikke lagres, kommer på avveie eller brukes på annen måte enn forutsatt etter at de er avgitt til introduksjonsregisteret. For at tilfredstillende sikkerhet kan oppnås, må kommunene dokumentere sikkerhetstiltakene som er etablert. Dokumentasjonen må være tilgjengelig for medarbeiderne. Dokumentasjon av sikkerhetstiltak må også inneholde rutiner for revisjon av sikkerhetstiltakene, og rutiner for en jevnlig ny vurdering av hvem som skal være autorisert som bruker av introduksjonsregisteret.

#### *Bruk og avgivelse av personopplysninger om introduksjonsordningen.*

Forskriften fastsetter klare rammer for kommunens bruk og avgivelse av personopplysninger om introduksjonsordningen. Med bruk av personopplysninger siktes det til kommunens behandling av enkeltsaker etter introduksjonsloven, jf. denne forskrift § 1-1 og § 1-2. Med avgivelse av personopplysninger menes kommunens overføring av opplysningene, som er samlet inn i samsvar med denne forskriften § 2-2 og § 3-2, til det nasjonale introduksjonsregisteret. Dette innebærer en plikt for kommunene til å hente ut informasjon fra egne systemer og rapportere det til det nasjonale introduksjonsregisteret. Kommunens avgiveransvar gjelder fra opplysningene samles inn av kommunene og fram til de mottas i det nasjonale introduksjonsregisteret.

#### *Bruk og avgivelse av personopplysninger om opplæring i norsk og samfunnskunnskap.*

Kommunens behandling som gjelder norskopplæringen er tilsvarende behandlingen som gjelder for introduksjonsordningen med unntak av at bruk og avgivelse knytter seg til opplysninger som nevnt i forskriften § 2-3.

### **Til § 3-3. Lagring av opplysninger**

Bestemmelsen fastsetter at personopplysninger knyttet til den enkelte deltaker i enten introduksjonsordningen eller i opplæring i norsk eller samfunnskunnskap, kan lagres i det nasjonale introduksjonsregisteret i opptil ti år. Regelen innebærer at UDI må slette eller anonymisere personopplysninger om enkeltpersoner som er eldre enn ti år beregnet fra tidspunktet for påbegynt introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Opplysningene som lagres i registeret, skal ikke benyttes til andre formål enn det som framgår av formålsbestemmelsen. Tidsbegrensningen på ti år for lagring av personopplysninger er begrunnet med at kommunens plikt til norskopplæring varer i fem år og at integreringstilskuddet utbetales i fem år, og at opplysningene bør være tilgjengelig for evalueringformål i en femårsperiode utover dette.

Personopplysninger om personer som enten gjennomfører 300 timer med opplæring, fritas fra plikten til opplæring eller som dokumenterer tilstrekkelig kunnskaper i norsk eller samisk, skal overføres fra det nasjonale introduksjonsregisteret til DUF-registeret så snart opplysningene foreligger i det nasjonale introduksjonsregisteret. Dette for å sikre at DUF-registeret til en hver tid har oppdatert, nødvendig informasjon om de som søker om bosettingstillatelse eller norsk statsborgerskap, jf. utlendingsloven § 12 første ledd og statsborgerloven § 6 første ledd, annet punktum. Før opplysninger slettes, skal det også for

personer som ikke har fullført 300 timer med opplæring overføres til DUF-registeret det antall timer de på det daværende tidspunkt har fullført. Begrunnelsen for dette er å sikre opplysninger om gjennomført opplæring for disse personene, dersom de på et senere tidspunkt skulle ønske å fullføre plikten til gjennomført opplæring i 300 timer, og så søke bosettingstillatelse eller statsborgerskap.

Personer som bruker mer enn ti år på å oppfylle plikten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, eller personer som lærer seg norsk uten å dra nytte av kommunens opplæringstilbud, må selv dokumentere overfor utlendingsmyndighetene at de har gjennomført opplæringen på 300 timer, eller at de har tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk.

## **Kapittel 4. Andre bestemmelser**

### **Til § 4-1. Anvendelse av personopplysningsloven**

Bestemmelsene i personopplysningsloven og personopplysningsforskriften av 15. desember 2000 nr. 1265 fastsetter regler for behandling av personopplysninger og gjelder tilsvarende for det nasjonale registeret.

### **Til § 4-2. Ikrafttredelse**

Forskriften trer i kraft samtidig som lovbestemmelsene om ny ordning for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Fra (dato)... gjelder forskriften alle landets kommuner og omfatter de i personkretsen jf. lovens kapittel 4, som er bosatt i kommunen etter (dato)....