



Høringsnotat

**Forslag til endringer i forskrift om stønad til enslig mor eller far
(behandling av personopplysninger om den andre forelderen mv.)**

Høringsfrist: 11. desember 2023

Innhold

1	Innledning.....	3
2	Bakgrunn.....	4
3	Gjeldende rett.....	4
3.1	Stønader til enslig mor eller far som familieytelser etter trygdeforordningen.....	4
3.2	Behandlingsgrunnlag og supplerende rettsgrunnlag etter personvernregelverket....	6
3.2.1	Personopplysningsloven	6
3.2.2	Grunnloven og internasjonale forpliktelser.....	9
3.2.3	Arbeids- og velferdsetatens behandlingsgrunnlag	11
3.3	Viderebehandling av personopplysninger	11
4	Departementets vurdering og forslag.....	13
4.1	Stønader til enslig mor eller far som familieytelser etter trygdeforordningen.....	13
4.2	Behandlingsgrunnlag og supplerende rettsgrunnlag etter personvernregelverket...15	
4.3	Viderebehandling av personopplysninger	17
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	19
6	Forslag til forskriftsbestemmelse om opplysninger om andre familiemedlemmer.....	19

1 Innledning

Folketrygdloven kapittel 15 gjelder tre ulike stønader som kan gis til enslig mor eller far; overgangsstønad, tilleggsstønader og stønad til skolepenger mv., samt stønad til barnetilsyn til enslige som er i arbeid eller etablerer egen virksomhet.

Trygderetten anmodet 26. januar 2022 EFTA-domstolen om en rådgivende uttalelse knyttet til om en ytelse som overgangsstønnen er omfattet av det materielle virkeområdet til forordning (EF) nr. 883/2004 (trygdeforordningen) som enten en familieytelse eller en ytelse ved fødsel, og hvorvidt det har noen betydning for denne vurderingen at det gjelder et krav om å være i yrkesrettet aktivitet for å kunne motta overgangsstønnen. EFTA-domstolen konkluderte i sak E-2/22 med at en ytelse som overgangsstønnen er en familieytelse etter trygdeforordningen artikkel 3 nr. 1 bokstav j, og at kravet om yrkesrettet aktivitet ikke er relevant for denne vurderingen. Den 30. august 2022 konkluderte Trygderetten i en femmedlemskjennelse i ankesak TRR-2020-1763, i likhet med EFTA-domstolen, med at overgangsstønnen må anses som en familieytelse etter trygdeforordningen. Dette innebærer at en arbeidstaker i Norge kan utløse rett til stønad etter folketrygdloven kapittel 15 også for barn eller andre familiemedlemmer som er bosatt i en annen EØS-stat, og at familiemedlemmer bosatt i en annen medlemsstat kan fremme selvstendige krav på familieytelser i Norge.

De tre stønadstypene i kapittel 15 henger tett sammen, og må derfor ses i sammenheng. Når overgangsstønnen til enslig mor eller far nå regnes som en familieytelse etter trygdeforordningen, er departementets vurdering at også stønad til barnetilsyn til aleneforeldre i arbeid mv. (§ 15-10) og tilleggsstønadene og stønad til skolepenger (§ 15-11) er å anse som familieytelser etter trygdeforordningen artikkel 3 nr. 1 bokstav j. Departementet legger altså til grunn at alle stønadene i kapittel 15 er familieytelser etter trygdeforordningen.

En nærmere redegjørelse for EØS-rettens rammer for trygdekoordinering og forslag til materielle endringer i folketrygdloven kapittel 15 som følge av at stønadene til enslig mor eller far skal anses som familieytelser etter trygdeforordningen, fremgår av departementets [høringsnotat av 24. mars 2023](#) og [Prop. 135 L \(2022–2023\)](#).

I tillegg til de materielle endringene i folketrygdloven kapittel 15, er det etter departementets vurdering også behov for å gi egne regler om behandling av andre familiemedlemmers personopplysninger. Departementet vedtok derfor 21. desember 2022 en midlertidig bestemmelse om behandling av personopplysninger i forskrift 21. november 2015 nr. 1341 om stønad til enslig mor eller far etter folketrygdloven kapittel 15 (forskrift om stønad til enslig mor eller far). På denne måten fikk Arbeids- og velferdsetaten et tilstrekkelig rettslig grunnlag til umiddelbart å starte gjennomgangen av tidligere saker om stønad til enslig mor eller far og kartleggingen av antall vedtak som baserte seg på feil rettsforståelse. Den midlertidige bestemmelsen ble vedtatt uten alminnelig høring, jf. forvaltningsloven § 37 fjerde ledd bokstav a, fordi det ikke var praktisk mulig å gjennomføre høringen.

Departementet foreslår i dette høringsnotatet at den midlertidige bestemmelsen om behandling av personopplysninger videreføres med enkelte endringer.

2 Bakgrunn

Folketrygdlovens stønader til enslig mor eller far er utformet som en individuell rettighet til aleneforelderen der stønadens formål er at aleneforelderen skal bli selvforsørget gjennom eget arbeid. Siden stønadene ikke er en ytelse til familien som sådan, men retter seg mot aleneforelderen og dennes behov, vil verken barna eller den andre forelderen anses som part i den aktuelle stønadssaken. Vilkårene er rettet mot stønadssøkeren, og øvrige familiemedlemmers trygderettigheter har etter nasjonale regler ingen betydning for retten til stønader etter folketrygdloven kapittel 15.

Alle de tre stønadene til enslig mor eller far i folketrygdloven kapittel 15 regnes nå som familieytelser etter trygdeforordningen, og vil dermed følge de særlige reglene for familieytelser i avdeling III kapittel 8 i forordningen. Trygdeforordningen og forordning (EF) nr. 987/2009 (gjennomføringsforordningen) er gjennomført som norsk lov i folketrygdloven § 1-3 a og går om nødvendig foran bestemmelser gitt i eller i medhold av folketrygdloven. Det forutsettes i trygdeforordningen at retten til familieytelser vurderes samlet for hele familien, og at de ulike familiemedlemmene kan ha rett til relevante familieytelser fra alle EØS-stater der noen i familien er trygdedekket.

Siden stønader til enslig mor eller far i det nasjonale regelverket er innrettet og regulert som en individuell rettighet for den enslige forelderen (stønadsmottakeren), gjenspeiler ikke vilkårene i folketrygdloven kapittel 15, sammenholdt med trygdeforordningens regler, at Arbeids- og velferdsetaten i saker med EØS-tilsnitt også skal behandle personopplysninger om den andre forelderen og eventuelt andre familiemedlemmer. Departementet mener derfor at det er behov for nærmere regler om behandling av andre familiemedlemmers personopplysninger i slike saker. Dette er også bakgrunnen for den midlertidige bestemmelsen om behandling av personopplysninger om den andre forelderen i forskrift om stønad til enslig mor eller far § 9.

3 Gjeldende rett

3.1 Stønader til enslig mor eller far som familieytelser etter trygdeforordningen

De generelle inngangsvilkårene er felles for alle de tre stønadstypene, og er tatt inn i folketrygdloven §§ 15-1 til 15-5. Et av hovedvilkårene er at stønadene bare kan gis til en enslig mor eller far som er ugift, separert eller skilt og som er alene om omsorgen for barn. En forelder som lever sammen med en person han eller hun har barn med eller er skilt eller separert fra, eller lever i et ekteskapslignende forhold i en felles husholdning uten felles barn, regnes ikke som enslig mor eller far. Man regnes heller ikke som enslig dersom man får et nytt barn med samme partner mens man mottar stønad som enslig mor eller far, for et felles barn. Vilkåret om aleneomsorg innebærer at det må vurderes om barnets foreldre er samboere, eller om det foreligger andre nære boforhold. Arbeids- og velferdsetaten innhenter dermed indirekte også informasjon om den andre forelderens bosted. Etter nasjonale regler er det ikke relevant å behandle flere personopplysninger om den andre forelderen.

Trygderetten konkluderte i ankesak TRR-2020-1763, på bakgrunn av EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-2/22, med at overgangstønaden er en familieytelse etter trygdeforordningen.

Familieytelser er etter definisjonen i trygdeforordningen artikkel 1 bokstav z «*alle naturalytelser eller kontantytelser til dekning av familieutgifter [...]*». For å kunne vurdere retten til familieytelser, må det fastslås hvem som inngår i familien og kan utløse retten til ytelse.

Begrepet familiemedlem er i artikkel 1 bokstav i definert som «*en person som defineres eller anerkjennes som familiemedlem eller betegnes som husholdningsmedlem etter lovgivningen som ligger til grunn for ytelsene*». Det følger videre av bestemmelsen at «*dersom den lovgivning som får anvendelse [...] ikke skiller mellom familiemedlemmer og andre som lovgivningen gjelder for, skal ektefelle, mindreårige barn og forsørgede barn som har nådd myndighetsalder, anses som familiemedlemmer*» og «*dersom en person, etter lovgivningen som får anvendelse [...], anses som et familiemedlem eller et husholdningsmedlem bare dersom han/hun bor sammen med den som er medlem i trygdeordningen eller er pensjonist, skal dette vilkåret anses oppfylt dersom han/hun i hovedsak forsørges av medlemmet i trygdeordningen eller pensjonisten*». Det følger av forordningen at definisjonen av familiemedlem i utgangspunktet skal fastsettes i nasjonal rett. Det kan skape problemer dersom trygdellovgivningen ikke inneholder relevante definisjoner av familiemedlemmer, eller dersom disse er uklare. Det kan også by på utfordringer dersom nasjonal lovgivning i en medlemsstat ikke anerkjenner familiekonstellasjoner som er anerkjent i en annen medlemsstat. Det har vært ført flere prinsipp saker for EU-domstolen de senere årene om medlemsstatenes plikt til gjensidig anerkjennelse av ulike familiekonstellasjoner.

Det er viktig for å ivareta prinsippet om fri personbevegelse at familier som har tilknytning til flere EØS-stater likebehandles med familier som bare har tilknytning til én stat. For familieytelser er hensynet til fri personbevegelse ivaretatt av trygdeforordningen artikkel 67. Det følger av bestemmelsen at «*en person skal ha rett til familieytelser i samsvar med den kompetente medlemsstats lovgivning, også for familiemedlemmer som er bosatt i en annen medlemsstat, som om de var bosatt i førstnevnte medlemsstat*». Det følger videre av gjennomføringsforordningen artikkel 60 at det ved anvendelsen av artikkel 67 i trygdeforordningen skal «*[...] tas hensyn til hele familiens situasjon, som om alle de involverte var undergitt lovgivningen i den berørte medlemsstat og var bosatt der, særlig med hensyn til en persons rett til å søke om slike ytelser*». Dette innebærer at en arbeidstaker i Norge kan utløse rett til stønad etter folketrygdloven kapittel 15 også for barn eller andre familiemedlemmer som er bosatt i en annen EØS-stat, og at familiemedlemmer bosatt i en annen medlemsstat kan fremme selvstendige krav på familieytelser i Norge.

For en søker som etter trygdeforordningens lovvalgsregler ikke selv er trygdedekket i Norge, vil det dermed ha betydning for vurderingen av retten til stønad til enslig mor eller far fra Norge hvor den andre forelderen er trygdedekket. Reglene om hvor de ulike familiemedlemmene er trygdedekket følger av trygdeforordningen avdeling II artiklene 11-16. Relevante opplysninger for å kunne vurdere hvor den andre forelderen er trygdedekket er om han eller hun

- arbeider eller er bosatt i Norge
- er bosatt i en annen EØS-stat, iht. gjennomføringsforordningen¹ artikkel 11
- er i arbeid eller driver næringsvirksomhet (i en eller flere stater), herunder også om vedkommende er tjenestemann eller utsendt arbeidstaker
- mottar kontantytelser som følge av å ha utført lønnet arbeid eller drevet selvstendig virksomhet (f.eks. dagpenger, sykepenger eller foreldrepenger)
- arbeider på fly eller skip
- er i militærtjeneste eller sivilarbeidertjeneste i en medlemsstat
- er europeiske fellesskaps hjelpepersonale

Etter trygdeforordningens regler er det uten betydning om den av barnets foreldre som er underlagt norsk lovgivning, dvs. trygdedekket i Norge, fyller vilkåret i folketrygdloven § 15-4 om å være alene om omsorgen for barnet, så lenge forelderen som er bosatt i en annen EØS-stat fyller dette og de øvrige vilkårene for stønadene. EU-domstolen har presisert at det er uten betydning at *«den, der er berettiget til ydelsen, er et medlem af arbejdstagerens familie og ikke arbejdstageren selv»*. Ett familiemedlems tilknytning til trygdeordningen i en medlemsstat gir med andre ord de øvrige familiemedlemmene selvstendige rettigheter overfor denne staten, selv om de selv er underlagt lovgivningen i en annen EØS-stat. I de tilfeller hvor ulike familiemedlemmer er trygdedekket i flere EØS-stater, vil de dermed kunne ha rett på samme type ytelser fra flere stater for samme tidsrom.

Dersom det gis ytelser til familien etter mer enn én EØS-stats lovgivning for det samme tidsrom og for de samme familiemedlemmene, er det i trygdeforordningen artikkel 68, jf. gjennomføringsforordningen artikkel 58 og 60, gitt nærmere prioriteringsregler som innebærer at én av statene (primærstaten) får hovedansvaret for å utbetale familieytelser fullt ut, mens den (eller de) andre staten(e) (sekundærstatene) kun vil betale ut en eventuell differanse som supplerer ytelsen fra primærstaten dersom ytelsen i sekundærstaten(e) er høyere.² På denne måten sikres at familien får innfridd sin rett til familieytelser fullt ut, uten at den får dobbelt opp. Arbeids- og velferdsetaten må dermed i alle stønadssakene vurdere om barnets/barnas foreldre kan være trygdedekket i ulike EØS-stater, da dette har betydning for om Norge er primærstaten eller en sekundærstat. Avklaringen av om de ulike familiemedlemmene er trygdedekket i flere EØS-stater og hvilken stat som i så fall er primærstat, har betydning for om de norske stønadene skal utbetales fullt ut, eller om Norge bare skal dekke et eventuelt differansebeløp.

3.2 Behandlingsgrunnlag og supplerende rettsgrunnlag etter personvernregelverket

3.2.1 Personopplysningsloven

Enhver virksomhet som behandler personopplysninger, skal verne enkeltpersoners (de registrertes) grunnleggende rettigheter og friheter, herunder retten til privatliv. Ved helt eller delvis automatisert behandling av personopplysninger og ved ikke-automatisert behandling

¹ Forordning (EF) nr. 987/2009

² Se nærmere om differanseberegning i [NOU 2021: 8 – Trygd over landegrensene](#) punkt 8.18.2.7

av personopplysninger som inngår i eller skal inngå i et register gjelder lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven). Personopplysningsloven inkorporerer personvernforordningen³ i norsk rett og bestemmelsene i forordningen går i tilfelle konflikt foran bestemmelser i annen lov som regulerer samme forhold, jf. § 2 i lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven). I tillegg inneholder personopplysningsloven bestemmelser som supplerer reglene i personvernforordningen.

Artikkel 4 i personvernforordningen inneholder definisjoner av sentrale begreper innen personvern. Prinsippene for behandling av personopplysninger er fastsatt i artikkel 5 og utdypes i forordningens øvrige artikler, både i form av rettigheter for de registrerte og plikter for dem som behandler personopplysninger. Et grunnleggende prinsipp er at all behandling av personopplysninger må være lovlig, dvs. at det må foreligge et rettslig grunnlag for behandlingen som er tilstrekkelig klar, presis og forutsigbar for dem som berøres av behandlingen, jf. også forordningens fortalepunkt 39.

Behandlingsgrunnlagene er angitt i personvernforordningen artikkel 6, og kravet til behandlingsgrunnlag innebærer at behandlingen bare vil være lovlig dersom minst ett av de alternative vilkårene er oppfylt. Behandlingen må enten bygge på den registrertes samtykke (artikkel 6 nr. 1 bokstav a), eller være «*nødvendig*» for å oppfylle et av formålene i bokstav b til f. Det følger av fortalepunkt 43 at samtykke normalt ikke vil kunne brukes av offentlige myndigheter som behandlingsgrunnlag.

For å kunne benytte bokstav c og e som behandlingsgrunnlag må den behandlingsansvarlige i tillegg kunne vise til et supplerende grunnlag for behandlingen i nasjonal rett eller i EØS-retten utover forordningen. Dette innebærer at behandling av personopplysninger ikke kan hjemles i artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e alene. For rekkevidden av kravet til supplerende rettsgrunnlag vises det til Justis- og beredskapsdepartementets drøftelse av vilkårene for behandling på grunnlag av artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e, jf. artikkel 6 nr. 3, i Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.3.2. Departementet uttaler blant annet følgende:

«Det følger av forordningen artikkel 6 nr. 3 at «grunnlaget for behandlingen» nevnt i nr. 1 bokstav c og e «skal fastsettes» i unionsretten eller i medlemsstatenes nasjonale rett. Dette innebærer etter departementets vurdering at artikkel 6 nr. 1 bokstav c eller e ikke alene kan utgjøre behandlingsgrunnlag, men at den behandlingsansvarlige i tillegg må kunne vise til et supplerende grunnlag for behandlingen, som må finnes i nasjonal rett som den behandlingsansvarlige er underlagt, eller i unionsretten. [...]

Kravet om supplerende rettsgrunnlag for behandling på grunnlag av artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e reiser to hovedspørsmål. For det første må det avgjøres hva som kan utgjøre et slikt supplerende rettsgrunnlag etter bokstav c og e. For det andre må det tas stilling til hvilke nærmere krav forordningen stiller til innholdet i det supplerende rettsgrunnlaget.

³ Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning)

Når det gjelder det første spørsmålet – hva som kan utgjøre et supplerende rettslig grunnlag etter bokstav c og e – kreves det etter ordlyden et «grunnlag» («basis»). Det følger av fortalepunkt 41 at «når det i denne forordning vises til et rettslig grunnlag eller et lovgivningsmessig tiltak, krever dette ikke nødvendigvis en regelverksakt vedtatt av et parlament». Etter departementets syn må det legges til grunn at i alle fall lov- og forskriftsbestemmelser kan utgjøre supplerende rettsgrunnlag. Departementet antar at også vedtak fattet i medhold av lov eller forskrift omfattes, ettersom det også i disse tilfellene foreligger et lov- eller forskriftsgrunnlag.

Når det gjelder det andre spørsmålet – hvilke nærmere krav forordningen stiller til innholdet i det supplerende rettslige grunnlaget – må det tas utgangspunkt i ordlyden i artikkel 6 nr. 3. Det følger av ordlyden at «[f]ormålet med behandlingen skal være fastsatt i nevnte rettslige grunnlag eller, når det gjelder behandlingen nevnt i nr. 1 bokstav e), være nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt.» Videre følger det at rettsgrunnlaget «kan inneholde særlige bestemmelser for å tilpasse anvendelsen av reglene i denne forordning», blant annet vilkårene for behandling, hvilken type opplysninger som skal behandles, berørte registrerte, enhetene som personopplysningene kan utleveres til, og formålene med dette, formålsbegrensning, lagringsperioder samt behandlingsaktiviteter. Endelig følger det at unionsretten eller nasjonal rett «skal oppfylle et mål i allmennhetens interesse og stå i et rimelig forhold til det berettigede målet som søkes oppnådd», jf. artikkel 6 nr. 3 siste punktum.

Ordlyden i artikkel 6 nr. 3 sonderer mellom hva det supplerende rettsgrunnlaget «skal» inneholde, og hva rettsgrunnlaget «kan» inneholde. Når det gjelder hva det supplerende rettslige grunnlaget må inneholde, tilsier ordlyden etter departementets syn at forordningen stiller forskjellige krav for henholdsvis bokstav c og e.

For så vidt gjelder bokstav c om rettslige forpliktelser, stilles det krav om at formålet med behandlingen skal være «fastsatt» («determined») i det aktuelle rettsgrunnlaget. At formålet skal være «fastsatt» i det supplerende rettsgrunnlaget, kan etter departementets vurdering ikke leses som at det supplerende rettsgrunnlaget må regulere behandling av personopplysninger uttrykkelig. Særlig i lys av den engelske språkversjonen («determined») synes meningen å være at behandlingsformålet skal være bestemt i det supplerende rettsgrunnlaget. Etter ordlyden synes det derfor å være tilstrekkelig at det supplerende rettsgrunnlaget pålegger den behandlingsansvarlige en rettslig forpliktelse som det er nødvendig å behandle personopplysninger for å oppfylle.

For behandling etter bokstav e kreves det etter ordlyden kun at formålet med behandlingen skal være nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet, noe som kun er en gjentakelse av ordlyden i bokstav e. Det synes derfor å være tilstrekkelig etter ordlyden at det supplerende rettsgrunnlaget gir grunnlag for å utøve myndighet eller å utføre en oppgave i allmennhetens interesse, og at det er nødvendig for den behandlingsansvarlige å behandle personopplysninger for å utøve myndigheten eller utføre oppgaven som følger av det supplerende rettsgrunnlaget.

Samlet sett taler altså ordlyden i artikkel 6 nr. 3 for at det må påvises et supplerende rettsgrunnlag i unionsretten eller nasjonal rett, men at det ikke er nødvendig at det supplerende rettsgrunnlaget uttrykkelig regulerer behandling av personopplysninger.

Departementet viser i denne forbindelse også til artikkel 35 nr. 10, hvor det forutsetningsvis fremgår at det rettslige grunnlaget for behandling etter artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e ikke behøver å spesifikt regulere behandlingsaktivitetene.

Heller ikke forordningens forteale gir støtte for et ubetinget krav om at behandlingen av personopplysninger må være regulert uttrykkelig i det supplerende rettsgrunnlaget. Fortalepunkt 45 gir uttrykk for at behandlingen i disse tilfellene bør «ha rettslig grunnlag i unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett», men at det ikke kreves «en særlig lovbestemmelse for hver enkelt behandling.

Dersom behandlingen av personopplysninger utgjør et inngrep i retten til privatliv etter Grunnloven § 102 eller EMK artikkel 8, kan det imidlertid være nødvendig med et mer spesifikt rettslig grunnlag for behandlingen enn det ordlyden i forordningen kan tilsi. Det følger også uttrykkelig av fortealepunkt 41 at et rettslig grunnlag bør være «tydelig og presist, og anvendelsen av det bør være forutsigbar for personer som omfattes av det, i samsvar med rettspraksisen til Den europeiske unions domstol («Domstolen») og Den europeiske menneskerettsdomstol». Med andre ord må forordningens krav om supplerende rettsgrunnlag for behandlingen tolkes og anvendes i tråd med de menneskerettslige kravene til rettsgrunnlag for inngrep i retten til privatliv. Dette innebærer at det må foretas en nærmere vurdering av rettsgrunnlaget og behandlingen, hvor det blant annet må legges vekt på hvor inngripende behandlingen er. Etter omstendighetene kan utfallet av en slik vurdering bli at det kreves et mer spesifikt grunnlag enn det som kan synes å være minimumskravene etter ordlyden i forordningen. [...]»

3.2.2 Grunnloven og internasjonale forpliktelser

Ved utformingen av alminnelig lovgivning må staten holde seg innenfor de grensene som trekkes opp av Grunnloven og internasjonale menneskerettskonvensjoner. De mest sentrale konvensjonene i denne sammenheng er Den europeiske menneskerettskonvensjon 4. november 1950 (EMK) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter 16. desember 1966 (SP), som begge ble gjort til norsk rett ved lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), jf. menneskerettsloven § 2.

Det følger av Grunnloven § 102 at «enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon [...]». Bestemmelsen kom inn i Grunnloven som ledd i grunnlovsreformen i 2014. Komiteen ga i Innst. 186 S (2013–2014) punkt 2.1.9 side 27 uttrykk for at bestemmelsen «skal leses som at systematisk innhenting, oppbevaring og bruk av opplysninger om andres personlige forhold bare kan finne sted i henhold til lov, benyttes i henhold til lov eller informert samtykke og slettes når formålet ikke lenger er til stede».

Grunnloven § 102 gir ikke anvisning på noen adgang til eller vilkår for å gjøre inngrep i rettigheten. Høyesterett har imidlertid lagt til grunn at det kan gjøres inngrep i retten etter Grunnloven § 102 dersom tiltaket har en tilstrekkelig hjemmel, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig, se Rt. 2014 s. 1105 avsnitt 28 og Rt. 2015 s. 93 avsnitt 60.

Grunnloven § 102 har klare likhetstrekk med Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 og må tolkes i lys av denne, jf. Rt. 2015 s. 93 avsnitt 57. Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har i sin praksis lagt til grunn at offentlige myndigheters lagring

av personopplysninger som knytter seg til privatlivet i bestemmelsens forstand, utgjør et inngrep i retten etter EMK artikkel 8 nr. 1, se Amann mot Sveits 16.2.2000 avsnitt 65 og S. og Marper mot Storbritannia 4.12.2008 avsnitt 67.

Særlig relevant i vår sammenheng er hvilke krav Grunnloven og EMK stiller til hjemmelsgrunnlaget. I Prop 56 LS (2017–2018) punkt 6.4 omtaler Justis- og beredskapsdepartementet kravet om rettsgrunnlag etter Grunnloven og EMK slik:

«[...]

Inngrep i retten etter EMK artikkel 8 nr. 1 må kunne rettferdiggjøres etter artikkel 8 nr. 2, som krever at inngrepet må ha tilstrekkelig hjemmel, ha et legitimt formål og være forholdsmessig. Det er kravet om tilstrekkelig hjemmel som er særlig interessant i denne sammenhengen.

Hjemmelskravet («in accordance with the law») innebærer for det første at det er nødvendig med et rettsgrunnlag, noe som gjerne uttrykkes som at inngrepet må ha «sufficient legal basis in domestic law», jf. for eksempel Bernh Larsen Holding AS m.fl. mot Norge 14.3.2013 avsnitt 126. Det følger av EMDs praksis at bestemmelsen ikke oppstiller formelle krav til rettsgrunnlaget, noe som innebærer at både lov, forskrift og uskreven rett mv. kan oppfylle kravet. Det stilles imidlertid krav om at rettsgrunnlaget skal være tilgjengelig og forutberegnelig. Det er kravet om forutberegnelighet som er relevant i denne sammenhengen. I L.H. mot Latvia 29.4.2014 avsnitt 47 er kravet formulert slik:

«Of particular relevance in the present case is the requirement for the impugned measure to have some basis in domestic law, which should be compatible with the rule of law, which, in turn, means that the domestic law must be formulated with sufficient precision and must afford adequate legal protection against arbitrariness. Accordingly, the domestic law must indicate with sufficient clarity the scope of discretion conferred on the competent authorities and the manner of its exercise.

[...]

Hva som er tilstrekkelig rettsgrunnlag for inngrep, beror på en konkret vurdering, blant annet av hvor inngripende behandlingen er. Etter departementets syn er det imidlertid ikke holdepunkter i EMDs praksis for at det gjelder et unntaksfritt krav om uttrykkelig hjemmel i særlovgivning for behandling av personopplysninger. Departementet legger til grunn at forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav a, b, d og f i seg selv etter omstendighetene kan være tilstrekkelige lovhjemler. Også forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e i kombinasjon med et supplerende rettslig grunnlag som oppfyller kravene etter ordlyden i nr. 3, kan være tilstrekkelig. Videre vil forordningens generelle regler, eksempelvis om personvernombud, forhåndsdrøftinger, den registrertes rettigheter mv., utgjøre garantier i EMKs forstand.

Samtidig er det ikke tvilsomt at forordningens generelle regler, eventuelt i kombinasjon med et supplerende rettsgrunnlag som bare oppfyller minimumskravene etter ordlyden i artikkel 6 nr. 3, ikke alltid vil gi tilstrekkelig spesifikt rettsgrunnlag eller nødvendige garantier i tråd med Grunnloven og EMK. Det blir da nødvendig å utforme mer spesifikke rettsgrunnlag og ytterligere garantier i nasjonal rett, og det vil i mange tilfeller være nødvendig med uttrykkelig hjemmel i særlovgivning. Forordningen må med andre ord tolkes og anvendes i lys av Grunnloven og EMK. [...]»

3.2.3 Arbeids- og velferdsetatens behandlingsgrunnlag

Arbeids- og velferdsetaten behandler personopplysninger i forbindelse med stønad til enslig mor eller far med hjemmel i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c (behandling er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse) og bokstav e (behandling er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet). Ved behandling av personopplysninger etter artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e kreves det et supplerende rettsgrunnlag, jf. artikkel 6 nr. 3. Det vil si at bestemmelsene ikke kan utgjøre det rettslige behandlingsgrunnlaget alene og det kreves et supplerende rettsgrunnlag. I slike tilfeller er det overlatt til lovgiver å gi nærmere vilkår for behandlingen av personopplysninger.

Det følger av Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 4 a at Arbeids- og velferdsetaten kan behandle personopplysninger når dette er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter de lovene som etaten administrerer. Dette innebærer at det er vilkårene i de andre lovene, for eksempel vilkårene i folketrygdloven, som setter rammene for hvilke personopplysninger NAV kan behandle. Det supplerende rettsgrunnlaget for behandling av personopplysninger i forbindelse med stønad til enslig mor eller far er dermed arbeids- og velferdstjenesteloven § 4 a, jf. folketrygdloven kapittel 15 og 21, forskrift om stønad til enslig mor eller far og tilleggsstønadsforskriften, trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen.

I henhold til disse reglene kan Arbeids- og velferdsetaten i utgangspunktet behandle alle personopplysninger som er nødvendige for å vurdere om den enslige moren eller faren fyller vilkårene for rett til overgangsstønad, stønad til barnetilsyn eller tilleggsstønader og stønad til skolepenger mv. i henhold til folketrygdloven kapittel 15.

3.3 Viderebehandling av personopplysninger

Arbeids- og velferdsetaten håndterer en stor mengde opplysninger om personlige forhold, og det er viktig at man kan ha tillit til at opplysningene ikke spres til uvedkommende og ikke brukes til andre formål enn de er gitt for. Personvernregelverket og taushetspliktreylene setter rammene for etatens behandling av opplysninger, herunder adgangen til å viderebehandle opplysninger til nye formål.

Personopplysninger skal samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og må ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene, jf. prinsippet om formålsbegrensning i artikkel 5 nr. 1 bokstav b. Artikkel 6 nr. 4 angir en ikke-uttømmende liste av momenter som skal tas i betraktning når man vurderer om en ny behandling av opplysninger er forenlig med formålet de er innhentet for. Det skal tas hensyn til følgende momenter:

- enhver forbindelse mellom formålene som personopplysningene er blitt samlet inn for, og formålene med den tiltenkte viderebehandlingen (bokstav a),
- i hvilken sammenheng personopplysningene er blitt samlet inn, særlig med hensyn til forholdet mellom de registrerte og den behandlingsansvarlige (bokstav b),
- personopplysningenes art, især om særlige kategorier av personopplysninger behandles i henhold til artikkel 9, eller om personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser behandles i henhold til artikkel 10 (bokstav c),

- de mulige konsekvensene av den tiltenkte viderebehandlingen for de registrerte (bokstav d), og
- om det foreligger nødvendige garantier, som kan omfatte kryptering eller pseudonymisering (bokstav e).

Dersom det nye formålet ikke er forenlig med innsamlingsformålet, må viderebehandlingen ha grunnlag i lov eller samtykke, jf. artikkel 6 nr. 4, hvor dette indirekte framgår. Konsekvensen av at det ikke finnes et grunnlag for viderebehandlingen, er at opplysningene må samles inn på nytt dersom de skal behandles for det nye formålet.

Forordningen artikkel 6 nr. 4 setter skranker for muligheten til å åpne for viderebehandling for uforenlige formål i nasjonal rett. Det fremgår her at slike lovbestemmelser må utgjøre *«et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1»*, herunder viktige mål av generell samfunnsinteresse slik som trygdespørsmål, jf. bokstav e i artikkel 23 nr. 1.

Den forvaltningsrettslige taushetsplikten setter også grenser for adgangen til viderebehandling. Et klart utgangspunkt for bruken av taushetsbelagte opplysninger er at taushetsplikten ikke er til hinder for at forvaltningsorganet kan bruke opplysningene til å oppnå det formålet de er gitt eller innhentet for. Formålet må i utgangspunktet ses i sammenheng med en forsvarlig forberedelse av saken og gjennomføring av den avgjørelsen som skal treffes. Dette betyr blant annet at opplysninger kan brukes i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2.

Internt i organet er taushetsplikten heller ikke til hinder for at opplysningene er tilgjengelige for andre ansatte innen organet eller etaten *«... i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning, blant annet til bruk ved veiledning i andre saker»*, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 3. Bestemmelsen nevner selv uttrykkelig to alternativer, nemlig som veiledning i andre saker og som ledd i organets arkivordninger. Et tredje praktisk alternativ er at taushetsplikten ikke hindrer organisering av hensiktsmessige løsninger for organets IKT-systemer. Unntaket for organintern bruk åpner blant annet for at flere ansatte kan samarbeide om en sak og ha full tilgang til opplysningene i den.

Opplysningene kan likevel ikke sirkulere fritt i organet. Utveksling av opplysninger internt i organet er underlagt et nødvendighetskrav, jf. formuleringen *«i den utstrekning som trengs»*. Dette kan innebære et krav til anonymisering i forbindelse med veiledning, presedenser og adgangssperrer i organets datasystem slik at saksbehandlere ikke kan gå inn i taushetsbelagte opplysninger i andre tilfeller enn der det foreligger et tjenstlig behov for det.

4 Departementets vurdering og forslag

4.1 Stønader til enslig mor eller far som familieytelser etter trygdeforordningen

Siden en familie består av mer enn én person, og disse kan bo og arbeide i ulike EØS-stater, vil de ulike familiemedlemmene kunne være underlagt lovgivningen i ulike stater. For at en familie med barn skal kunne ha krav på stønad til enslig mor eller far fra Norge, er det tilstrekkelig at ett av familiemedlemmene er trygdedekket i Norge.

Hvem som inngår i en familie, skal i utgangspunktet fastsettes av de nasjonale reglene som ligger til grunn for trygdeytelsen. Reglene om stønad til enslig mor eller far i folketrygdloven kapittel 15 inneholder ingen definisjon av familiemedlem, fordi ytelsen er utformet som en individuell rettighet til aleneforelderen. Det fremgår heller ikke av definisjonen i trygdeforordningen artikkel 1 bokstav i) hvem som er koblingspunktet for vurderingen av hvem som inngår i familien. For en trygdeytelse som retter seg mot familien, kommer ikke dette nødvendigvis på spissen. Men for stønader til enslig mor eller far, som utelukkende retter seg mot aleneforeldre, er det mer uklart om det skal være stønadsmottakeren som er utgangspunktet for vurderingen av hvem som regnes med i familien, eller om det er barnet/barna. Ut fra ordlyden i trygdeforordningen er det dermed uklart hvorvidt den andre forelderen (eller eventuelt også andre) inngår i familien til aleneforelderen og barnet eller ikke.

EU-domstolen har i en rekke saker tatt stilling til retten til familieytelser, og har i den forbindelse utvidet fortolkningen av begrepet familiemedlem utover det som er en umiddelbar naturlig forståelse av ordlyden i artikkel 1 bokstav i). Selv om domstolen ikke direkte uttaler at barnet er koblingspunktet, ser det i sakene C-378/14 Trapkowski, og C-363/08 Slanina ut til at EU-domstolen legger til grunn at barnet er utgangspunktet i tilnærmingen til familiebegrepet. Det vil bety at foreldrene – gjennom sitt felles barn – betraktes som en del av den samme familien selv om de ikke lenger er i et parforhold. Også EFTA-domstolen ser ut til å legge en slik utvidet tolkning av familiebegrepet til grunn i sak E-6/12 ESA mot Norge (barnetrygd). Gjennom en slik tilnærming sikrer domstolen at barnet, enten direkte eller indirekte gjennom sine foreldre, og uavhengig av tilknytningen foreldrene imellom, får tilgang til alle de familieytelsene som den/de aktuelle nasjonale lovgivning(en) kan gi til barnefamilier.

Verken EU-domstolen eller EFTA-domstolen uttaler seg direkte om hvem som er koblingspunktet for vurderingen, og har heller ikke tatt konkret stilling til spørsmålet om hvem som inngår i familien når det gjelder trygdeytelser som utelukkende er rettet mot aleneforeldre. Selv om departementet har lagt til grunn at dommene må forstås slik at også den andre forelderen vil måtte anses som en del av familien for stønader til enslig mor eller far, kan det altså ikke utelukkes at domstolene vil kunne vurdere dette annerledes dersom de på et senere tidspunkt får en konkret sak om stønader rettet mot aleneforeldre til behandling.

Blant annet påpekte Trygdekoordineringsutvalget i NOU 2021: 8 punkt 8.18.2.5 at Slanina-dommen er begrenset til fraskilte, og at det derfor ikke nødvendigvis er gitt at domstolen ville

vurdert dette likt i en sak hvor barnet knapt kjenner den andre forelder. Utvalget uttaler blant annet:

«Det er barnet som er koblingspunkt i EU-domstolens tilnærming til familiebegrepet, og barnets tilknytning til den forelder som det ikke bor med, synes i utgangspunktet oppfylt dersom vedkommende forsørger barnet (eller skulle ha gjort det). Samtidig er slutningen i Slanina-dommen begrenset til fraskilte, og EU-domstolen presiserte også at Slanina og datteren opprinnelig bodde i Østerrike og mottok familieytelser derfra. Utvalget er ikke kjent med at EU-domstolen har behandlet en sak hvor tilknytningen mellom forelder som er yrkesaktiv i en EØS-stat og den andre forelder og deres felles barn bosatt i en annen EØS-stat er fjernere, eksempelvis i et tilfelle hvor barnet knapt kjenner den andre forelder. Selv om tilnærmingen i Slanina-dommen tilsier at det ikke kan stilles andre vilkår enn forsørgelse for å etablere den påkrevde tilknytning mellom forelder i Norge og barnet i en annen EØS-stat, er utvalget av den oppfatning at dette er et spørsmål som kan fortjene rettslig prøving før praksis eventuelt legges om.»

Utvalget uttaler videre i samme punkt at de er tvilende til om utvidet barnetrygd kan måtte utbetales til en enslig forelder bosatt i en annen EØS-stat i tilfeller der foreldrene ikke er og aldri har vært i et parforhold. I vurderingen av EØS-rettens betydning for stønadene til enslig mor eller far i rapportens punkt 8.20.2 og familiebegrepets betydning for familieytelser, viser utvalget til drøftelsen knyttet til barnetrygd.

I Slanina-saken uttaler EU-domstolen at det ikke er relevant for vurderingen av morens rett til å motta familieytelser etter forordningen at foreldrene var skilte (se avsnitt 29–32), men at det avgjørende er om barnet «hovedsakelig forsørges av» faren. Domstolen uttaler også at det ikke er relevant for vurderingen om barnebidraget faktisk blir betalt, selv om subsumsjonen blir overlatt til den nasjonale domstolen. I de aktuelle sakene knyttet til familiebegrepet, har verken EU-domstolen eller EFTA-domstolen lagt noe vekt på om barnet har kontakt med den forelder som det ikke bor med, eller om foreldrene tidligere har vært i et parforhold eller ikke. Etter departementets vurdering gir derfor ikke domstolspraksisen støtte for å kunne avgrense mot foreldre som aldri har vært i et parforhold med den som barnet bor hos.

Basert på EU-domstolen og EFTA-domstolens praksis har departementet lagt til grunn at det må være barnet/barna som vil være koblingspunktet for vurderingen av hvem som inngår i familien når sakene skal vurderes etter trygdeforordningens regler for familieytelser. Barnet vil derfor normalt anses å være i familie med begge sine foreldre også når det gjelder ytelser som utelukkende er rettet mot aleneforeldre.

Det vil imidlertid ikke nødvendigvis oppfattes som helt åpenbart at en aleneforelder skal regnes for å være «i familie med» sin ekspartner, eller at en far som aldri har hatt kontakt med sitt barn, og kanskje heller aldri har betalt bidrag, skal regnes som et familiemedlem og kunne ha innvirkning på alenemorens eventuelle rett til stønader. Det kan heller ikke utelukkes at også andre personer i en konkret sak kan anses som familiemedlemmer etter trygdeforordningen, slik som steforeldre eller fosterforeldre.

Som nevnt er folketrygdens stønader til enslige foreldre etter nasjonal rett regulert som en individuell rettighet til den enslige moren eller faren, og ikke en rett til familien som sådan. De andre familiemedlemmene er av den grunn ikke part i den nasjonale stønadssaken. De ulike medlemmene i familien vil kunne være trygdedekket i ulike EØS-stater, og alle som inngår i familien, vil da kunne ha en selvstendig rett til familieytelser i alle de berørte EØS-statene.

I saker med EØS-tilsnitt må det vurderes om søkere som er bosatt og trygdedekket i andre EØS-land, har rett til familieytelser fra Norge og fyller vilkårene for stønader til enslig mor eller far. Ved vurderingen av om den enslige foreldereren oppfylder vilkårene for ytelsen, er det derfor nødvendig å innhente enkelte opplysninger om den andre foreldereren, for eksempel opplysninger om dennes bosted, trygdedekning og rett til familieytelser i andre EØS-land. I tillegg må man i alle stønadssakene vurdere om barnets/barnas foreldre kan være trygdedekket i ulike EØS-stater da dette har betydning for om Norge er primærstaten eller en sekundærstat. Avklaringen av om de ulike familiemedlemmene er trygdedekket i flere EØS-stater og hvilken stat som i så fall er primærstat, har betydning for om de norske stønadene skal utbetales fullt ut, eller om Norge bare skal dekke et eventuelt differansebeløp.

For å kunne vurdere retten til ytelsen og prioriteringsreglene, og for å kunne foreta en eventuell differanseberegning, er det nødvendig å innhente og behandle personopplysninger om den andre foreldereren (eller eventuelt andre familiemedlemmer), herunder opplysninger om hvor vedkommende er trygdedekket, om vedkommende mottar pensjon fra en eller flere EØS-stater, og om vedkommende får eller har rett til familieytelser fra en annen EØS-stat, og i så fall hvilke ytelser og størrelsen på disse.

At Arbeids- og velferdsetaten i de aller fleste stønadssaker nå vil måtte behandle slike opplysninger om den andre foreldereren (eller eventuelt andre familiemedlemmer), kan etter departementets oppfatning vanskelig utledes av de norske reglene om stønader til enslig mor eller far eller av trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen. Det er med andre ord vanskelig å forutse hvilke opplysninger om andre enn stønadsmottakeren Arbeids- og velferdsetaten skal behandle i forbindelse med søknader om stønad til enslig mor eller far.

4.2 Behandlingsgrunnlag og supplerende rettsgrunnlag etter personvernregelverket

All behandling av personopplysninger må ha et rettslig grunnlag for å være lovlig. I personvernforordningen stilles krav til rettsgrunnlagets klarhet og forutsigbarhet for at personopplysningene skal kunne behandles lovlig. Kravet om supplerende rettsgrunnlag etter forordningens artikkel 6 nr. 3 synes å være oppfylt dersom loven forutsetter behandling av personopplysninger. Forordningen må imidlertid på dette punktet tolkes og anvendes i lys av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, noe som kan innebære strengere krav til det spesifikke rettsgrunnlaget enn det ordlyden i forordningen isolert sett kan tilsi. Etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 beror kravene til rettsgrunnlag på en nærmere vurdering av blant annet hvor inngripende behandlingen er.

Arbeids- og velferdsetatens behandling, herunder innsamling, bruk og lagring, av personopplysninger vil innebære et inngrep i den registrertes privatliv, som krever tilstrekkelig rettsgrunnlag etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 for å være lovlig.

Behandling av saker etter folketrygdloven omfatter personopplysninger av et stort omfang, og opplysningene vil ofte være av sensitiv art og kan gjelde sårbare grupper. Det er en skjevhet i maktforholdet mellom partene, og myndighetene vil som regel også ha behov for at opplysningene lagres over lang tid. Dette får betydning for hvilke krav som stilles til det rettslige grunnlaget for behandling av personopplysninger. Når det dreier seg om et klart inngrep i de aktuelle personenes personvern, må den aktuelle lovhjemmelen være klar og uttrykkelig.

Arbeids- og velferdsetaten kan behandle personopplysninger i saker om stønad til enslig mor eller far med hjemmel i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e, jf. Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 4 a, folketrygdloven kapittel 15 og 21, forskrift om stønad til enslig mor eller far, trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen. Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 4 a første ledd gir generelle regler om at Arbeids- og velferdsetaten kan behandle personopplysninger som er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter de lovene som etaten administrerer. Denne bestemmelsen har en helt generell utforming, og det er i utgangspunktet vilkårene for ytelsen i folketrygdloven kapittel 15 og forskrift om stønad til enslig mor eller far som setter rammene for hvilke personopplysninger det vil være nødvendig å behandle.

Departementet mener det er klart at Arbeids- og velferdsetaten har hjemmel til å behandle alle nødvendige opplysninger om selve stønadssøkeren for å vurdere om vedkommende har rett til stønaden. Siden folketrygdlovens stønader til enslig mor eller far er regulert som en individuell rettighet til aleneforelderen, og ikke som en stønad til familien som sådan, gjenspeiler ikke bestemmelsene i kapittel 15 og forskrift om stønad til enslig mor eller far at Arbeids- og velferdsetaten også vil måtte behandle personopplysninger om den andre forelderen (eller eventuelt om andre familiemedlemmer) både knyttet til prioriteringsreglene, men i enkelte saker også knyttet til retten til stønad. Dette følger i noen grad indirekte av trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen som er tatt inn som norsk rett i folketrygdloven § 1-3 a, men som nevnt i punkt 4.1 er det ikke helt opplagt hvem som skal regnes med i familien. Det fremgår ikke klart av trygdeforordningen hvem som er koblingspunktet for vurderingen av hvem som inngår i familien, og hvorvidt barnets andre forelder vil regnes som en del av familien i de tilfeller det ikke er tale om en kjernefamilie.

Det kan derfor være vanskelig å forutse for andre enn den enslige forelderen at Arbeids- og velferdsetaten har adgang til å behandle personopplysninger om dem i en stønadssak som de ikke er part i og kanskje heller ikke er kjent med. Det kan videre dreie seg om opplysninger om personer som ikke selv har et stønadsforhold til Arbeids- og velferdsetaten.

Gjennomsiktighetsprinsippet innebærer at bruken av opplysningene skal være oversiktlig og forutsigbar for dem opplysningene gjelder. Dette bidrar til å skape tillit og setter enkeltpersoner i stand til å gjøre krav på sine rettigheter og ivareta sine interesser. Videre fremgår det av personvernforordningen fortalepunkt 41 at lovgivningsmessige tiltak bør være tydelige og presise, og at anvendelsen bør være forutsigbar for personene som omfattes av tiltakene. Det kan stilles spørsmål ved om kravet til forutsigbarhet er oppfylt når det ikke fremgår tydelig av regelverket hvem det kan være relevant å behandle opplysninger om.

Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 4 a tredje ledd gir departementet myndighet til å gi forskrift om behandling av personopplysninger, blant annet om hvem det kan behandles personopplysninger om og hvilke typer personopplysninger som kan behandles. For å sikre en tilstrekkelig klar og forutsigbar hjemmel, vil det etter departementets vurdering være en fordel om det fremgår tydeligere av forskrift om stønad til enslig mor eller far at det kan være nødvendig å behandle personopplysninger om den andre forelderen (eller eventuelt andre familiemedlemmer).

For å sikre et tilstrekkelig behandlingsgrunnlag for NAV til å starte gjennomgangen av tidligere saker og kartlegging av antall vedtak tilbake i tid som var basert på feil rettsforståelse, vedtok departementet 21. desember 2022 en midlertidig bestemmelse om behandling av personopplysninger i forskrift om stønad til enslig mor eller far. Den midlertidige bestemmelsen utløper 31. desember 2023 og departementet foreslår at bestemmelsen videreføres med enkelte endringer. Bestemmelsen gir nærmere regler for behandling av personopplysninger om den andre forelderen (eller eventuelt andre familiemedlemmer), herunder hvilke opplysninger om disse personene Arbeids- og velferdsetaten kan behandle. Bestemmelsen er avgrenset til saker hvor trygdeforordningen kommer til anvendelse og retten til ytelsen og eventuelt størrelsen er avhengig av andre familiemedlemmers trygdedekning mv.

Behovet for å tydeliggjøre grunnlaget for å kunne behandle personopplysninger om andre enn stønadsmottakeren er helt spesielt ved stønader til enslig mor eller far, og er en konsekvens av at disse stønadene i nasjonalt regelverk er regulert som en individuell rettighet for den enslige forelderen, men etter trygdeforordningen må behandles som en familieytelse. Dette innebærer at det vil være behov for å behandle opplysninger om andre personer som i utgangspunktet ikke er relevante etter nasjonalt regelverk, uten at det fremgår veldig tydelig av trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen at de aktuelle personene må regnes som en del av familien til stønadsmottakeren.

4.3 Viderebehandling av personopplysninger

I praksis er det ikke uvanlig at en person over tid har flere saker til behandling hos Arbeids- og velferdsetaten. Personer som mottar stønad til enslig mor eller far, vil normalt også motta barnetrygd, og i mange tilfeller også kontantstøtte og småbarnstillegg. I slike tilfeller kan etaten ha et reelt behov for å behandle personopplysninger som er innhentet tidligere, i den nye saken. Flere hensyn taler for at Arbeids- og velferdsetaten bør kunne se hen til opplysninger fra tidligere saksbehandling, samt opplysninger om andre familiemedlemmer innhentet i andre saker. Særlig ressurs-hensyn og hensynet til å opplyse saken best mulig er viktige hensyn som taler for dette, men også kontrollhensyn gjør seg gjeldende.

Departementet mener det kan være hensiktsmessig å regulere adgangen for Arbeids- og velferdsetaten til å gjenbruke opplysninger fra tidligere saksbehandling i saker om stønad til enslig mor eller far. Retten til andre familieytelser til aleneforeldre vil, på samme måte som retten til stønad til enslig mor eller far, kunne være avhengig av hvor den andre forelderen er trygdedekket. Dette innebærer at Arbeids- og velferdsetaten kan ha behov for å innhente de samme opplysningene om andre familiemedlemmer i saker om utvidet barnetrygd og i saker om stønad til enslig mor eller far. For eksempel vil opplysninger om bosted og arbeidsforhold

kunne ha betydning for tryggedekningen og prioriteringen mellom flere EØS-stater for begge ytelsene.

Det kan også være behov for å innhente opplysninger om andre familiemedlemmer fra andre trygdeområder. Hvorvidt viderebehandlingen av personopplysninger som myndighetene har fra tidligere saksbehandling, er forenelig eller ikke med det opprinnelige formålet de ble samlet inn for, vil avhenge av en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Det må blant annet vurderes om det er en forbindelse mellom formålene som personopplysningene er blitt samlet inn for og formålene med den tiltenkte viderebehandlingen.

For å vurdere søknaden om stønad til enslig mor eller far, kan det være relevant å gjenbruke opplysninger om den andre forelderen fra for eksempel en tidligere dagpengesak. I tilfeller hvor den andre forelderen ikke har eller har hatt et eget stønadsforhold til Arbeids- og velferdsetaten, kan det være relevant å gjenbruke opplysninger om vedkommende som er registrert i den enslige moren eller farens barnetrygdsak. Arbeids- og velferdsetaten vil dermed behandle opplysninger om én person fra én sak i en annen sak som denne personen ikke er part i. Dette innebærer at etaten i saker om stønad til enslig mor eller far vil gjenbruke opplysninger fra tidligere stønadssaker som ikke nødvendigvis har noen forbindelse til den aktuelle saken. Opplysningene omhandler også andre personer enn stønadsmottakeren i den aktuelle saken, inkludert personer som ikke selv har noe stønadsforhold til Arbeids- og velferdsetaten. Slik viderebehandling vil trolig ikke alltid være forenlig med det opprinnelige formålet opplysningene ble innhentet for.

Personopplysninger kan behandles til nye uforenlige formål dersom viderebehandlingen har grunnlag i lov, jf. artikkel 6 nr. 4, hvor dette indirekte framgår. Lovbestemmelser som åpner for viderebehandling, må utgjøre *«et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre hensyn nevnt i artikkel 23 nr. 1»*. Departementet mener det er vid adgang i nasjonal lov til å tillate behandling av allerede innsamlede opplysninger for uforenlige formål, da listen i forordningen artikkel 23 nr. 1 blant annet omfatter *«viktige mål av generell samfunnsinteresse for Unionen eller en medlemsstat»*. Viktige økonomiske og finansielle interesser, herunder trygdespørsmål, er eksplisitt nevnt som eksempler på viktige mål i artikkel 23 nr. 1 bokstav e.

Flere hensyn taler for at etaten bør gis adgang til å viderebehandle opplysninger om andre familiemedlemmer fra tidligere saksbehandling. Det er særlig ressurs hensyn og hensynet til å belaste de andre familiemedlemmene i minst mulig grad som gjør seg gjeldende, men kontrollhensyn taler også for å benytte allerede innsamlede opplysninger. Departementet mener slik viderebehandling er nødvendig, samtidig som den er forholdsmessig. Det vil tvert imot kunne oppleves som belastende dersom Arbeids- og velferdsetaten ber om de samme opplysningene i flere omganger utelukkende fordi etaten mangler hjemmel til å kunne gjenbruke opplysningene fra andre trygdesaker. Dataminimeringsprinsippet i artikkel 5 nr. 1 bokstav c ivaretas ved at viderebehandlingen kun skal skje dersom det er *«nødvendig»* for å avgjøre en søknad om stønad til enslig mor eller far etter folketrygdloven kapittel 15, jf. forslaget til ny forskriftsbestemmelse.

Samtidig er det viktig at de andre familiemedlemmene gis tilstrekkelig informasjon om de ulike behandlingsformålene og sine rettigheter, jf. fortalepunkt 50. Det følger videre av personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav d at opplysningene skal være korrekte og oppdaterte. For å sørge for at viderebehandling gjennomføres i tråd med prinsippet om riktighet må Arbeids- og velferdsetaten forsikre seg om at opplysningene er oppdaterte. Det kan for eksempel gjøres ved å be det andre familiemedlemmet om å bekrefte at opplysningene fortsatt er korrekte.

Departementet foreslår at det åpnes for at Arbeids- og velferdsetaten kan gjenbruke opplysninger om andre familiemedlemmer fra andre trygdesaker (f.eks. fra barnetrygd- eller dagpengesaker) ved behandling av søknader om stønad til enslig mor eller far etter folketrygdloven kapittel 15 dersom det er nødvendig for å avgjøre om søkeren fyller vilkårene for ytelsen. Adgangen til å viderebehandle allerede innsamlede opplysninger tas inn som et nytt andre ledd i den nye bestemmelsen om opplysninger om andre familiemedlemmer.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Videreføring av den midlertidige bestemmelsen i forskrift om stønad til enslig mor eller far som regulerer behandling av personopplysninger om andre familiemedlemmer, har ingen økonomiske konsekvenser, men legger til rette for at Arbeids- og velferdsetaten kan behandle søknader om slike stønader i henhold til trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen, samt bilaterale og multilaterale trygdeavtaler.

Vi viser til punkt 9 i Prop. 135 L (2022-2023) om endringer i folketrygdloven (synliggjøring av forpliktelser til trygdekoordinering for stønad til enslig mor eller far mv.) for en nærmere omtale av de økonomiske og administrative konsekvensene av at stønader til enslig mor eller far nå anses som familieytelser etter trygdeforordningen.

6 Forslag til forskriftsbestemmelse om opplysninger om andre familiemedlemmer

Departementet foreslår at § 9 i forskrift om stønad til enslig mor eller far endres til:

§ 9 Opplysninger om andre familiemedlemmer

Når stønader etter kapittel 15 i folketrygdloven behandles etter reglene i trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen, eller bilaterale og multilaterale trygdeavtaler, kan Arbeids- og velferdsetaten behandle personopplysninger om andre familiemedlemmer, herunder opplysninger om bosted, arbeidsforhold, trygdedekning, trygdeytelser mv., dersom det er nødvendig for å fastslå hvor personene er trygdedekket, jf. trygdeforordningen artikkel 11–16, for å avklare prioriteten mellom flere EØS-stater og foreta differanseberegningen, jf. trygdeforordningen artikkel 68, og for å avgjøre om øvrige vilkår i folketrygdloven kapittel 15 er oppfylt.

Arbeids- og velferdsetaten kan viderebehandle personopplysninger som nevnt i første ledd, fra andre trygdesaker når det er nødvendig for å avgjøre om den enslige mor eller far fyller vilkårene for stønader etter folketrygdloven kapittel 15.

Den nye bestemmelsen vil erstatte dagens midlertidige bestemmelse om behandling av personopplysninger i forskrift om stønad til enslig mor eller far § 9.