

---

# KRISESENTRENE I NORGE – EN PERSONVERNUNDERSØKELSE

---

Guro Slettemark  
Katrine Berg  
Datatilsynet, juni 2004

1.	INNLEDNING .....	3
1.1.	Bakgrunn og mandat.....	3
1.2.	Metodikk.....	3
2.	RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSEN.....	4
2.1.	Personell .....	4
2.2.	Personopplysninger .....	5
2.2.1.	Hvilke opplysninger registreres om brukeren?.....	5
2.2.2.	Får brukerne informasjon når opplysninger blir innhentet ? .....	5
2.2.3.	Opplysninger om tredjeperson (påørende, overgriper, barn) .....	6
2.2.4.	For hvilke formål samles det inn personopplysninger ?.....	6
2.2.5.	Er innhenting av opplysninger basert på samtykke? .....	7
2.2.6.	Blir brukeren tilbudt å oppholde seg anonymt ved senteret ? .....	7
2.2.7.	Blir muligheten til anonymt opphold benyttet ?.....	8
2.3.	Bearbeiding/utlevering av personopplysninger (kategorier) .....	8
2.3.1.	Intern/ekstern bruk.....	8
2.3.2.	Etter hvilke rutiner utleveres opplysninger til barnevernet ?.....	8
2.4.	Oppbevaring .....	9
2.4.1.	Brukes elektroniske hjelpemidler? .....	9
2.4.2.	Hvis ja hvem har tilgang ? .....	10
2.4.3.	Er datamaskinen koblet til internett ? .....	10
2.4.4.	Er opplysningene passordbeskyttet ?.....	10
2.4.5.	Slettes opplysningene som er registrert ? .....	10
2.4.6.	Hvis ja, beskriv sletterutinene.....	10
2.5.	Taushetsplikt/taushetserklæring .....	11
3.	NOEN SÆRLIGE SPØRSMÅL .....	11
4.	BØR KRISESENTRENE REGULERES OG I TILFELLE HVORDAN?.....	12
5.	FORSLAG TIL KRITERIER FOR STEDLIGE TILSYN.....	12
6.	FORELØPIGE KONKLUSJONER OG VIDERE OPPFØLGING.....	13
7.	VEDLEGG .....	13

# 1. INNLEDNING

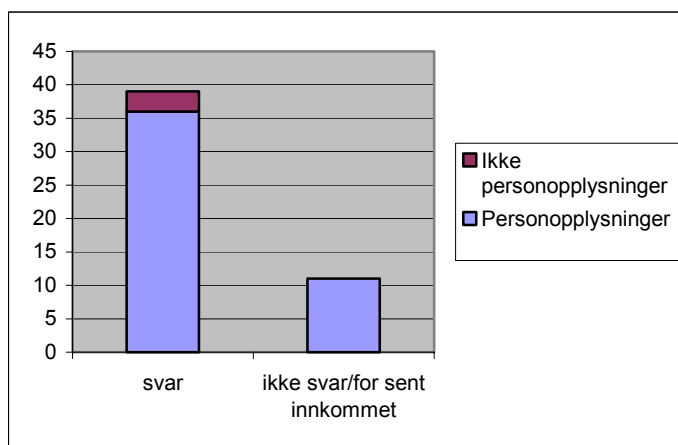
Våren 2004 gjennomførte Datatilsynet en undersøkelse rettet mot alle landets krisesentre. Dette er en rapport om resultatet av undersøkelsen samt noen anbefalinger om behandling av personopplysninger ved krisesentrene. Prosjektet er gjennomført av Guro Slettemark og Katrine Berg ved juridisk avdeling i Datatilsynet.

## 1.1. Bakgrunn og mandat

Datatilsynet har hatt en svært restriktiv praksis når det gjelder konsesjonsvilkår for krisesentrene. Denne praksisen må sees i lys av at krisesentre opprinnelig var etablert med lokal frivillig arbeidsinnsats, og at forhold av svært personlig art var i faresonen for å bli eksponert for lokalsamfunnet. Det har heller aldri vært et lovregulert område, noe som er spesielt utfordrende i forhold til f.eks taushetsplikt. Konsesjonene som ble utstedt med hjemmel i den tidligere personregisterloven, tillot kun å registrere navn og adresse på brukerne og hadde en svært begrenset formålsangivelse (omadressering av post). I årenes løp har vi fått en ny personopplysningslov, samtidig har vi hatt et inntrykk av at mange krisesentre har utviklet seg til å yte flere tjenester enn kun å fungere som et tilfluktssted for mishandlede kvinner. Denne utviklingen har vi hatt begrenset oversikt over, og tiden var derfor moden for å kartlegge dette feltet nærmere. Det vises for øvrig til beskrivelsen i vedlagte mandat/prosjektbeskrivelse (*vedlegg 1*).

## 1.2. Metodikk

Gruppen startet med å finne frem til hvilke problemstillinger som var spesielt viktige å få belyst når det gjelder behandling av personopplysninger ved krisesentrene. Utifra disse problemstillingene utformet vi et spørreskjema som ble sendt ut til alle landets krisesentre, i alt 50 sentre (*vedlegg 2*). Av de 50 sentrene, mottok vi svar fra 39.



Spørreskjemaene ble sendt ut 2. april, med svarfrist 1. mai. Alle svar innkommet før 25. mai, ble gjennomgått. (Syv svar ble mottatt etter nevnte tidspunkt.)

Vi plukket ut de spørsmål som egnet seg for en kvantitativ fremstilling og grupperte disse. Andre spørsmål er gruppert for å fremstille tendenser.

Vi har ikke presentert resultatene av vår spørreundersøkelse i forhold til hvert enkelt krisesenter. Vi mener dette er av mindre interesse, og arbeidet ville dessuten blitt altfor omfattende å gjennomføre i forhold til prosjektets tidsramme. De enkelte svarene er imidlertid arkivert slik at svar fra det enkelte krisesenter kan finnes igjen (vår ref. 2004/540).

Det er gruppens inntrykk at krisesentrene har forstått spørsmålene, og avgitt adekvate svar. Noen unntak fra dette har vi funnet, for eksempel når det gjelder spørsmål om rutiner for sletting av personopplysninger. Her burde spørsmålsformuleringen vært mer presist utformet slik at vi hadde fått kunnskap om hvor lenge opplysningene blir oppbevart og hvordan sletting/makulering gjennomføres.

## 2. RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSEN

Av de 39 innkomne svarene ble tre svar tatt ut av undersøkelsen, da de ikke registrerte personopplysninger. Resultatene som følger under er altså basert på 36 utfylte skjemaer. Nummerering av resultatene nedenfor er ikke i samsvar med nummereringen av spørsmålene i spørreskjemaet. Vi har også omgruppert noen spørsmål, nettopp for å kunne trekke ut tendenser i forhold til hvordan krisesentrene behandler personopplysninger.

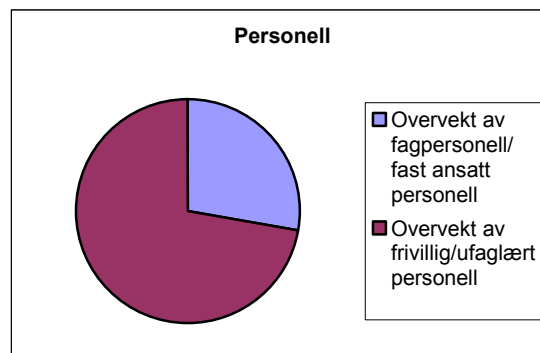
Innledningsvis ble sentrene spurt om hvilke tjenester som tilbys. De fleste sentrene har følgende tilbud:

- Telefonkonsultasjoner
- Dagbesøk
- Botilbud
- Hjelp til kontakt med offentlig hjelpeapparat
- Generell råd og veiledning

Nedenfor gis en oversikt over de øvrige spørsmål der vi har forsøkt å kategorisere svarene.

### 2.1. Personell

Hvor mange krisesentre har overvekt av fagpersonell som er fast ansatt, og hvor mange krisesentre har overvekt av frivillige?



a. Fagpersonell/fast personell – 10

b. Frivillige/ufaglærte – 26

Ved bortimot to tredjedeler av krisesentrene er hovedvekten basert på frivillig innsats (dog noen sentre med en symbolsk godtgjørelse pr vakt). Alle sentrene har en daglig leder som er fast ansatt. Utviklingen har nok gått i retning av at det er flere ansatte ved krisesentrene som har en relevant faglig bakgrunn, noe som også gjelder de frivillige. Dette støttes også av Jonassen og Stefansen 2003<sup>1</sup>.

## **2.2. Personopplysninger**

### **2.2.1. Hvilke opplysninger registreres om brukeren?**

Følgende kategorier var gjennomgående i svarene;

- Dagbesøkskjema (avidentifisert/anonymt)
- Beboerskjema (avidentifisert/anonymt)
- Brukerkort
- Brukers undertegning av taushetsplikt (dvs identitet fremgår)
- Journaler
- Kartleggingskjema

Kommentar: De to førstnevnte skjemaene er felles skjema som brukes av nesten alle krisesentrene (*se vedlegg 3*). De opplysningene som avgis er ikke knyttet til identitet. For øvrig er det påfallende stor variasjon i mengden av opplysninger som innhentes om og fra bruker. Noen registrerer kun navn på beboer mens andre har en langt mer detaljert kartlegging av brukers livssituasjon, herunder helseforhold, rus, økonomi, straffbare forhold, personlige relasjoner m.m.

### **2.2.2. Får brukerne informasjon når opplysninger blir innhentet ?**

Ja – 22

Nei – 1

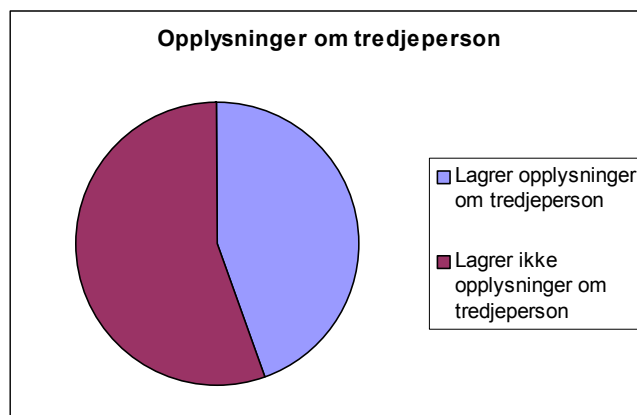
Ikke oppgitt – 13

Kommentar: Selv om de fleste har svart bekreftende på spørsmålet, er det vårt inntrykk at den informasjonen som gis ikke er tilfredsstillende i forhold til de krav personopplysningsloven stiller. Veiledning omkring utforming av informasjonsskriv anser vi derfor som nødvendig.

---

<sup>1</sup> HiO-rapport 2003 nr 27/Kompetansesenteret for voldsofferarbeid, av Wenche Jonassen og Kari Stefansen, Ideologi eller profesjonstenkning? En statusrapport om krisesentrene.

### 2.2.3. Opplysninger om tredjeperson (pårørende, overgriper, barn)



Lagrer – 16

Lagrer ikke – 20

Kommentar: Vi har her sett svært ulik praksis. De fleste sentrene registrerer ikke opplysninger om tredjeperson. Av de som registrerer opplysninger om tredjeperson, er det noen sentre som har navn og alder på barn som er med, eller navn og telefonnummer til pårørende, eventuelt en kombinasjon av disse. Enkelte kriesentre innhenter imidlertid langt mer detaljerte opplysninger om tredjepersoner, som ofte er overgriper. Opplysningene avgis av bruker. Etter vår oppfatning er registrering av opplysninger om tredjeperson problematisk i mange henseender. Se også kapittel 3 i denne rapporten.

### 2.2.4. For hvilke formål samles det inn personopplysninger ?

Følgende kategorier var gjennomgående i svarene:

- Statistikk
- Beboernes sikkerhet (evakuering, selvmord og lignende)
- Senere kontakt/oppfølging
- Vitneforklaring/bistand i retten (straffesaker/barnfordelingssaker)
- Avtaler med hjelpeapparat
- Til bruk under oppholdet/arbeidsredskap
- Hjelp til selvhjelp

Kommentar: Samtlige kriesentre opplyser at de bruker opplysninger til utarbeidelse av statistikk. Herunder både internt for senterets egen bruk, og for rapportering til eksterne (Barne- og familiedepartementet). Statistikk utarbeides ofte på grunnlag av anonyme opplysninger, som f.eks antall overnattingsdøgn, antall innkomne telefoner og kategorier av brukers problemer. Vi anser dette for å være uproblematisk. Mer betenkelig er situasjonen når kriesentrene innhenter opplysninger i tilfelle fremtidig rettssak. Særlig betenkelig blir dette dersom innsamlingen er motivert utifra at personell ved senteret senere kan bli innkalt som vitner i rettssak. Det kan stilles spørsmål om hvorvidt det beskrevne kan sies å oppfylle kravet til saklig behov jf pol § 11 b.

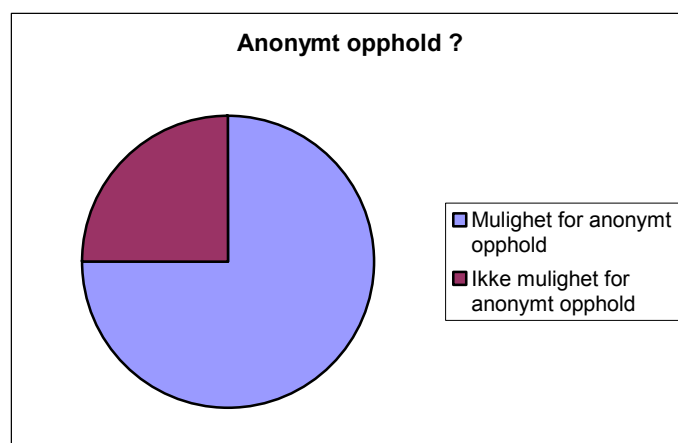
### 2.2.5. Er innhenting av opplysninger basert på samtykke?

Ja – 28

Nei – 8

Kommentar: De fleste sentrene har svart bekreftende på spørsmålet om det er frivillig å avgi opplysninger. Likevel hadde svært få lagt ved kopi av samtykkeerklæring. Av de samtykkeerklæringene som ble innsendt, var de aller fleste mangelfulle.

### 2.2.6. Blir brukeren tilbudt å oppholde seg anonymt ved senteret ?



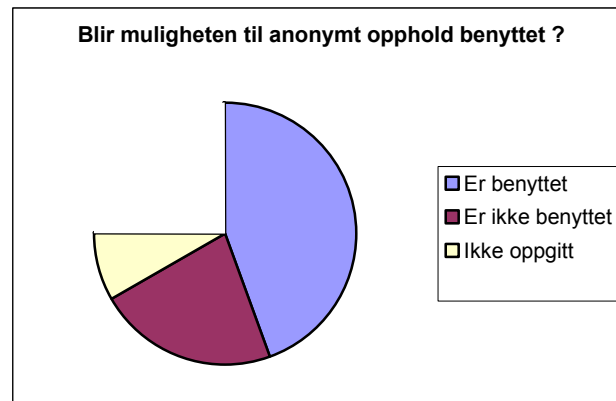
Tilbyr anonymt opphold – 27

Tilbyr ikke anonymt opphold – 9

Kommentar: Det var overraskende å se at såpass mange sentre ga beboere mulighet til å oppholde seg anonymt. Etter vårt syn er retten til å være anonym prinsipielt viktig. Det er derfor nødvendig å se nærmere på hvilken informasjon som gis til brukeren når hun ankommer senteret for å vurdere om anonymitet er et reelt alternativ.

### 2.2.7. Blir muligheten til anonymt opphold benyttet ?

Spørsmålet ble besvart av de i alt 27 sentre som tilbyr anonymt opphold:



Ja - 16

Nei- 8

Ikke oppgitt - 3

Kommentar: Selv om et relativt høyt antall har besvart bekreftende på at muligheten til anonymt opphold blir benyttet (16 sentre), opplyser mange sentre at muligheten benyttes i svært liten utstrekning.

## 2.3. *Bearbeiding/utlevering av personopplysninger (kategorier)*

Her var vi interessert i å vite hva de registrerte opplysningene ble brukt til internt og eventuelt eksternt i form av rapporter/statistikker. Sentrene ble også bedt om å beskrive hvilke rutiner som gjaldt for melding til barnevernet.

### 2.3.1. Intern/ekstern bruk

Følgende kategorier var gjennomgående i svarene;

- Intern statistikk
- Ekstern statistikk
- Utarbeidelse av årsmelding
- Ingen bruk

### 2.3.2. Etter hvilke rutiner utleveres opplysninger til barnevernet ?

Følgende kategorier var gjennomgående i svarene;

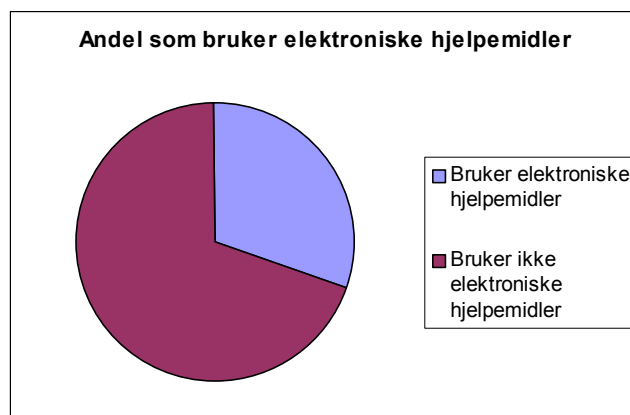
- Med samtykke
- Uten samtykke

- Utleveres aldri
- Ved oversendelse av bekymringsmelding
- Etter skjønn
- Selvpålagt meldeplikt (etter senterets vedtekter)
- Ved mistanke om omsorgssvikt
- På barnevernets begjæring
- Muntlig bekymringsmelding
- Dersom barn under 18 år henvender seg
- Har aldri hatt behov
- Barnevernet kommer til KS i konkret sak
- Informerer kvinnen
- Informasjon til kvinnen om at KS forutsetter at beboer gir samtykke til å utlevere opplysninger om familien (dvs vilkår for opphold)

Kommentar: Det er vårt inntrykk at alle sentrene holder muligheten åpen for å utlevere opplysninger til barnevernet. Fremgangsmåten for utlevering er høyst varierende, men det er en klar tendens til at man informerer mor dersom senteret anser det nødvendig å melde til barnevernet. Mange sentre bestreber seg på å innhente mors samtykke før varsling. Dersom dette ikke fører frem, vil senteret likevel varsle dersom situasjonen er grov. De fleste har rutine på at kun daglig leder melder ifra. Melding er basert på skjønn, og skjer ved at daglig leder skriver en bekymringsmelding til barnevernet. Det fremgår imidlertid av punktene over at praksis varierer. Vi anser denne problemstillingen for å være meget viktig, og har derfor drøftet dette under kap. 3 i rapporten.

## 2.4. Oppbevaring

### 2.4.1. Brukes elektroniske hjelpemidler?



Ja – 11

Nei – 25

Kommentar: Gruppen er noe overrasket over hvor få krisesentre som benytter elektroniske hjelpemidler. Av de sentrene som bruker pc, brukes denne ofte kun som en skrivemaskin. Opplysninger lagres på disketter som oppbevares nedlåst. Denne praksisen er for så vidt

positiv, og byr ikke på mange teknologiske personvernutfordringer. En konsekvens av dette er også at svært få sentre er konsesjonspliktige etter pol (se også kap. 4).

#### **2.4.2 Hvis ja hvem har tilgang ?**

Følgende kategorier var gjennomgående i svarene fra de 11 sentrene som bruker elektroniske hjelpemidler;

- alle ansatte – 3
- fast ansatte – 2
- spesielt autoriserte – 5
- kun daglig leder – 1

#### **2.4.3 Er datamaskinen koblet til internett ?**

Svar fra de 11 sentrene som bruker elektroniske hjelpemidler:

Ja – 6

Nei – 4

Ikke oppgitt-1

#### **2.4.4 Er opplysningene passordbeskyttet ?**

Svar fra de 11 sentrene som bruker elektroniske hjelpemidler:

Ja – 9

Nei – 1

Ikke oppgitt-1

#### **2.4.5 Slettes opplysningene som er registrert ?**

Ja – 19

Nei – 1

Ikke oppgitt – 16

Kommentar: Det er påfallende hvor mange sentre som ikke har opplyst om de sletter opplysningene. Dette bør således være et tema for de stedlige tilsynene, og indikerer også behov for informasjon.

#### **2.4.6 Hvis ja, beskriv sletterutinene**

Følgende kategorier var gjennomgående i svarene;

- Etter fem år
- Makuleres/slettes ved utflytting
- Brennes i ovn

- Etter to/10 år – med mindre beboer ber om videre oppbevaring
- Etter tre år – beboer kontaktes for mulig avhenting
- To måneder etter at beboer er flyttet ut
- Etter angitt tid eller etter begjæring
- Utleveres til beboer
- Etter at rapportskjema er utfyllt
- Ingen lagring på harddisk

Kommentar: Vi viser til svakheten ved spørsmålsstillingen beskrevet i rapportens kapittel 2 siste avsnitt. Vi er også her overrasket over hvor stor variasjon det er i svarene, noe som indikerer behov for klare retningslinjer.

## **2.5 Taushetsplikt/taushetserklæring**

Ja – 35

Nei – 1

Kommentar: Det er et problem at sentrene ikke er underlagt lovfestet taushetsplikt. Alle sentrene har imidlertid utformet taushetserklæringer. Disse varierer fra senter til senter og har også varierende kvalitet. Krisesentersekretariatet har utformet en felles taushetsinstruks som er oversendt Datatilsynet for vurdering (vår ref 2004/709-1 KBE). Pt er denne ikke vurdert.

## **3 NOEN SÆRLIGE SPØRSMÅL**

Det er spesielt tre spørsmål som vi mener det bør arbeides mer prinsipielt med når det gjelder krisesentrene. Disse er;

- retten til anonymt opphold
- taushetsplikt/utlevering av opplysninger,
- registrering av opplysninger om tredjeperson

Rett til å oppholde seg anonymt på krisesenteret, har vært et prinsipp Datatilsynet har forfektet. Vi ønsker å undersøke dette spørsmålet nærmere ved de stedlige tilsynene. Et høyt antall krisesentre (27) har oppgitt at kvinnene får denne muligheten, men det kan være formålstjenelig å undersøke om muligheten er reell.

Når det gjelder utlevering av opplysninger (spesielt til barneverntjenesten) har Datatilsynet hatt flere drøftelser med Barne- og familiedepartementet (BFD) om dette. Dette er et spørsmål av stor viktighet, fordi det vil kunne være motiverende for kvinnen i hennes valg om hvorvidt hun skal oppsøke krisesenteret eller ikke. Gruppen synes det er svært problematisk at sentrene skal kunne varsle barnevernet uten kvinnens samtykke. På den annen side vil unnlatt varsling også kunne få fatale følger. Gruppen har ikke noe konkret forslag til hvordan dette kan løses, men vi bør her komme frem til en løsning som både Krisesentersekretariatet, Norsk Krisesenterforbund, BFD og Datatilsynet kan akseptere.

Det tredje punktet, registrering av opplysninger om tredjeperson, er særlig problematisk i forhold til opplysninger om overgriper der vedkommende kan identifiseres. I forhold til pol, vil slik behandling av opplysninger om tredjeperson kunne være i strid med §§ 8 og 9. I tillegg vil innsynsreglene kunne bli vanskelig å håndtere vis a vis tredjemann, som vil kunne påberope seg innsyn. Det er nærliggende å kreve at opplysninger om tredjemann (overgriper) skal skje i anonym form og følgelig heller ikke knyttes til opplysninger om kvinnen.

## **4 BØR KRISESENTRERNE REGULERES OG I TILFELLE HVORDAN?**

En mer konkret regulering fra Datatilsynets side er etter gruppens vurdering ønskelig fordi vi ser relativt store mangler i forhold til etterlevelse av personopplysningsloven. Disse manglene er lite trolig bevisste brudd, men snarere et resultat av lite kjennskap til lovverket. Vi vil her kort vurdere to måter å regulere behandlingen ved krisesentrene på.

### **a. Forskriftsregulering**

En forskriftsregulering av området vil kunne ha den effekt at vi får en mer ensartet regulering uavhengig av om behandlingen skjer elektronisk eller bare manuelt. På den annen side dreier det seg om et relativt lite antall krisesentre/behandlingsansvarlige og vi ser forskriftsregulering som et mer aktuelt alternativ dersom man også inkluderte lignende sentre (eks incestsentre, selvhjelpsgrupper av ulike slag). Dette vil i sin tur kreve ytterligere undersøkelser fra vår side. Vi foreslår derfor ikke forskriftsregulering i denne omgang.

### **b. Konesjonsvilkår/retningslinjer**

Etter pol er det kun elektronisk behandling av sensitive personopplysninger som er omfattet av konsesjonsplikten. Ifølge vår undersøkelse vil 11 sentre være konsesjonspliktige. Datatilsynet har riktignok hjemmel til å bestemme at også andre behandlinger skal omfattes av konsesjonsplikten. Gruppen mener det er unødvendig å ta i bruk dette grunnlaget, men at Datatilsynet i stedet utarbeider retningslinjer for behandling av personopplysninger ved krisesentrene. Retningslinjene vil være et uttrykk for hvordan Datatilsynet tolker personopplysningsloven, og vil etter vårt syn være egnet og godt tilpasset informasjon til krisesentrene. Retningslinjene vil selvsagt fungere som konsesjonsvilkår for de sentre som er konsesjonspliktige.

## **5 FORSLAG TIL KRITERIER FOR STEDLIGE TILSYN**

Bakgrunnen for våre valg når det gjelder tilsynsobjekter, er at vi ønsker å danne oss et mest mulig helhetlig bilde av hvordan krisesentrene behandler personopplysninger. Det er selvsagt også andre interessante parametere å se behandlingen opp mot. Ett eksempel er om det er overvekt av frivillige eller faglært personell, og hvor stor "rotasjon" det er mellom personellet. Dette vil igjen si noe om hvor mange som potensielt har tilgang til opplysningene.

Det er flere interessante funn i rapportene som gir grunnlag for utvalg av tilsynsobjekter. Vi har forsøkt å finne sentre som er ulike i forhold til drift og i måten å behandle personopplysninger på. Forslag til tilsynsobjekter gjenspeiler disse ulikehetene.

## **6 FORELØPIGE KONKLUSJONER OG VIDERE OPPFØLGING**

Manglende oppfyllelse av personopplysningsloven er konstatert flere steder i rapporten. Vi må imidlertid ta det forbehold at svar er utformet etter hvordan sentrene har oppfattet spørsmålene. Vi har ikke hatt stedlige tilsyn, og vi bør ha et bedre grunnlag å bygge på når retningslinjer skal utarbeides.

Både Barne- og familiedepartementet, Norsk Krisesenterforbund og Krisesentersekretariatet er sentrale aktører å samarbeide med videre i forhold til utforming av retningslinjer.

Vi foreslår følgende fremdriftsplan;

- Stedlig tilsyn av 4-6 sentre utført innen utgangen av september 2004
- Utkast til retningslinjer innen utgangen av oktober 2004
- Presentasjon av rapport, resultater fra tilsyn og utkast til retningslinjer for Barne- og familiedepartementet og Krisesentersekretariatet (innen utgangen av oktober 2004)
- Utsendelse av retningslinjer/konsesjoner (innen utgangen av november 2004)

## **7 VEDLEGG**

1. Mandat/Prosjektbeskrivelse
2. Spørreskjema og følgebrev
3. Beboer – og dagbesøkskjema
4. Forslag til tilsynsobjekter (u. off. jf off h l. § 5)