

Høringsnotat

3. juli 2019

Høringsfrist: 13. september 2019

Saksnr: 19/3400

ENDINGER I UTLENDINGSFORSKRIFTEN – BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER, BRUK AV AUTOMATISERTE AVGJØRELSE M.M.

1. Innledning

I dette høringsnotatet foreslås det endringer i forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften, utlf.) om behandling av personopplysninger.

Departementet foreslår for det første en bestemmelse som åpner for bruk av automatiserte avgjørelser i Utlendingsdirektoratet (UDI), dvs. maskinell behandling uten involvering fra saksbehandlere.

Videre foreslår departementet at det åpnes for at UDI kan innhente opplysninger om utbetalte ytelser fra arbeids- og velferdsforvaltningen og utdanningsstøtte fra Lånekassen, samt opplysninger fra skattemyndighetene om inntekt og formue til utlending som er innkvartert etter lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven, utl.) § 95 (asylmottak), og at opplysninger om inntekt og formue kan innhentes fra skattemyndighetene for tredjemannsgarantist i saker som nevnt i utlf. § 17-7 g første ledd bokstav b til f.

Det foreslås også å åpne for at utlendingsmyndighetene kan innhente opplysninger fra barnevernsmyndighetene om hjelpetiltak, akuttiltak, omsorgsovertakelse, fratakelse av foreldreansvar og adopsjon samt besøkskontakt, der slike opplysninger berører søkeren, søkerens familiemedlemmer eller

andre personer i søkerens husstand i sak om visum, beskyttelse, oppholdstillatelse på grunn sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, familieinnvandring og utvisning.

Til sist foreslås det at utlendingsmyndighetene kan viderebehandle opplysninger for nye formål når det er nødvendig av kontrollhensyn og sakene har en forbindelse.

2. Bakgrunn

Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) av 15. juni 2018 nr. 38 gjennomfører i norsk rett Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger. De materielle reglene i forordningen er i stor grad en videreføring og videreutvikling av tidligere personvernlovgivning, men forordningen styrker bl.a. de registrertes rettigheter.

Samtidig med at ny personopplysningslov trådte i kraft (20. juli 2018), ble ny § 83 a i utlendingsloven satt i kraft. Bestemmelsen gir utlendingmyndighetene uttrykkelig hjemmel for å behandle personopplysninger. Det ble samtidig vedtatt endringer i utlendingsforskriften om behandlingens formål og behandlingsansvarlig. Underveis i – og i etterkant av – arbeidet med endringer i utlendingsregleverket som følge av nytt personvernregelverk har departementet sett behov for å gjøre ytterligere endringer i utlendingsregelverket.

Automatiserte avgjørelser innebærer at individuell saksbehandling skjer maskinelt, med liten eller ingen involvering fra fysiske saksbehandlere. UDI har allerede utviklet løsninger for helautomatisering og iverksatt slik bruk i én saksportefølge, og det jobbes med å utvikle ytterligere løsninger. Kompleksiteten i utlendingsmyndighetenes oppgaver varierer. Enkelte av de avgjørelsene som treffes er basert på enkle, forhåndsdefinerte kriterier (f.eks. inntekt, jobbtilbud, studieplass, botid osv.). Det er således stort potensial for at slike saker behandles maskinelt. Dette vil slik departementet ser det frigjøre ressurser til andre, mer krevende oppgaver. Mange typer utlendingssaker byr på varierende og vanskelige vurderinger, og skjønnsaspektet kan være fremtredende. I slike saker vil ikke automatisering være like egnet.

Automatisering innebærer både økt effektivitet og bedre ressursutnyttelse, og det vil også kunne gi økt grad av rettssikkerhet og likebehandling. Samtidig vil det berøre grunnleggende rettigheter og friheter, som retten til et privatliv og personvern. Bruk av automatiserte avgjørelser, herunder profilering, utgjør en form for inngrep som krever særlig varsomhet for å unngå urettmessig bruk av personopplysninger. I et større perspektiv vil det også kunne ha konsekvenser som det er utfordrende å ha full oversikt over underveis i utviklingen. Det er derfor sentralt at bruken skjer på en regulert måte.

Hensynet til kontroll taler for at UDI og Utlendingsnemnda (UNE) sammenligner relevante opplysninger gitt i utlendingssaken med opplysninger som utlendingen har gitt norske myndigheter i andre sammenhenger. Behandling av saker etter utlendingsloven baserer seg i stor grad på opplysninger gitt av utlendingen selv, og det er få verifiseringsmuligheter. Særlig i asylsaker baseres vedtakene på søkerens egne opplysninger, da svært få asylsøkere fremlegger ID-dokumenter eller andre dokumenter med tilstrekkelig notoritet. Departementet foreslår derfor enkelte regler om innhenting av personopplysninger fra andre offentlige myndigheter.

3 Gjeldende rett

3.1 Behandling av personopplysninger

3.1.1 Generelt

Personvernforordningen har bl.a. som formål å harmonisere vernet av fysiske personers grunnleggende rettigheter og friheter ved behandling av personopplysninger. Forordningen gjelder som norsk lov, og personopplysningsloven utfyller bestemmelsene i forordningen.

«Personopplysninger» defineres i personvernforordningen som enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person, jf. forordningen artikkel 4. Grunnleggende prinsipper for behandling av personopplysninger fremgår av forordningens artikkel 5. Opplysningene skal behandles på en lovlig, rettferdig og åpen måte, samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenelig med disse formålene. Opplysningene må videre være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for, være korrekte og nødvendig oppdaterte, lagres slik at det ikke er mulig å identifisere de registrerte i en lengre periode enn det som er nødvendig for formålene, og behandles på en måte som sikrer tilstrekkelig sikkerhet for personopplysningene.

Krav om behandlingens lovlighet følger av forordningens artikkel 6, som sier at behandlingen bare er lovlig dersom ett av vilkårene i nr. 1 bokstav a til f er oppfylt. I henhold til bokstav e er behandlingen lovlig dersom den er «nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt».

Utlendingsloven § 83 a trådte i kraft samtidig med ny personopplysningslov. Bestemmelsen bygger på artikkel 6 nr. 1 bokstav e og gir utlendingsmyndighetene en generell hjemmel for å behandle opplysninger når det er «nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter loven her».

3.1.2 *Bruk av automatiserte avgjørelser*

Retten til ikke å være gjenstand for automatiserte avgjørelser, herunder profilering, følger av forordningens artikkel 22 nr. 1. Unntak fra denne retten følger av nr. 2. Av nr. 2 bokstav b fremgår det at nr. 1 ikke får anvendelse dersom avgjørelsen følger av nasjonal rett, og der det også er fastsatt egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser.

I henhold til nr. 4 skal en avgjørelse som nevnt i nr. 2 ikke bygge på særlige kategorier av personopplysninger «med mindre artikkel 9 nr. 2 bokstav a eller g får anvendelse og det er innført egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser».

Det følger av utl. § 83 a tredje ledd at Kongen kan gi forskrift om «bruk av automatiserte avgjørelser».

3.1.3 *Formålsbestemthet og adgangen til viderebehandling*

Forordningens artikkel 6 nr. 4 inneholder nærmere bestemmelser om behandling av personopplysninger for andre formål enn det de er innhentet for. Artikkelen fastslår at behandling for uforenlige formål er tillatt hvis den registrerte har gitt sitt samtykke eller det i nasjonal rett er åpnet for behandling for uforenlige formål for ivaretagelse av de formål som fremgår av artikkel 23 nr. 1 (herunder viktige mål av generell samfunnsinteresse, jf. bokstav e). Artikkel 6 nr. 4 stiller videre krav om at bestemmelser som åpner for viderebehandling for uforenlige formål må være nødvendige og forholdsmessige. Bestemmelsen gir også anvisning på en ikke-uttømmende liste over momenter som skal inngå i vurderingen av om et formål er forenelig.

Utlendingsloven § 83 a første ledd utgjør ikke alene grunnlag for uforenelig viderebehandling. Dette innebærer at bestemmelsen ikke kan benyttes som grunnlag for å bruke opplysninger som allerede er samlet inn for nye uforenlige formål, herunder for å utlevere opplysninger som er samlet inn i medhold av bestemmelsen, til uforenlige formål. Slik viderebehandling vil kreve et særskilt behandlingsgrunnlag som oppfyller kravene i artikkel 6 nr. 4. Bestemmelsens tredje ledd åpner for at Kongen i forskrift kan gi nærmere regler om viderebehandling.

Det er ikke behov for særskilt behandlingsgrunnlag dersom det viderebehandles til *forenelige* formål. Den forvaltningsrettslige taushetsplikten kan imidlertid sette grenser for adgangen til viderebehandling hvis det innebærer utlevering av taushetsbelagte personopplysninger til andre.

3.2 Taushetsplikt og opplysningsplikt

Hovedregelen i forvaltningsloven er at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et statlig eller kommunalt organ har taushetsplikt om «noens personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Det følger av bestemmelsen at fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted som utgangspunkt ikke regnes som personlige forhold, med mindre slike opplysninger røper andre forhold som må anses som personlige. Et forvaltningsorgan kan gi taushetsbelagte opplysninger om en persons forbindelse med organet, om avgjørelser som er truffet eller øvrige opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver, til et annet forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5.

Utlendingsloven § 84 åpner i dag for at utlendingsmyndighetene kan innhente nødvendige opplysninger for å behandle en sak etter loven fra barnevernsmyndighetene, en kommune i tilknytning til introduksjonsprogrammet, Statens lånekasse for utdanning (i dag Lånekassen), arbeids- og velferdsforvaltningen, skattemyndighetene, politiet og folkeregistermyndigheten.

Det er et vilkår etter utl. § 84 at det organet som anmoder om opplysninger fra andre myndigheter, anser opplysningene som «nødvendige» for «opplysning av saken». I dette kravet ligger at det ikke skal innhentes flere opplysninger enn det som trengs for formålet det innhentes for. Det er ikke tilstrekkelig at opplysningene kan være nyttige. De må enten alene eller sett i sammenheng med andre opplysninger ha betydning i arbeidet. Nødvendighetskriteriet må imidlertid ikke forstås så snevert som at det er et vilkår at opplysningene faktisk får betydning i den enkelte saken eller er avgjørende for utfallet av en enkeltsak. Det vil ofte være vanskelig å ta stilling til om en opplysning er nødvendig før den er vurdert. Det vil være det organ som anmoder om opplysningene som er ansvarlig for at det ikke samles inn flere opplysninger enn det som er nødvendig. Opplysningene skal gis uten hinder av taushetsplikt.

Det følger av bestemmelsens annet ledd at det «skal» gis nærmere regler i forskrift om hvilke organer som kan be om opplysninger, i hvilke sakstyper det kan innhentes opplysninger, hvem det kan innhentes opplysninger om og hvilke opplysninger som kan innhentes. I utlf. §§ 17-7 c til 17-7 i er det gitt slike regler.

3.3 Grunnloven og internasjonale forpliktelser

Grunnloven § 102 beskytter retten til respekt for privatliv og familieliv, hjem og kommunikasjon. Bestemmelsen bygger bl.a. på tilsvarende bestemmelser i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 17, som er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven. Grunnloven § 102 må derfor tolkes i lys av disse konvensjonsbestemmelsene.

EMK artikkel 8(1) beskytter retten til respekt for privatliv, familieliv, hjem og korrespondanse (kommunikasjon). Retten til privatliv innebærer bl.a. vern av den fysiske integritet og vern mot misbruk av personopplysninger. Utlendingsmyndighetenes behandling av personopplysninger vil innebære et inngrep i den registrertes privatliv som krever tilstrekkelig rettsgrunnlag for å være lovlig. Bruk av automatiserte avgjørelser er en form for inngrep som krever ytterligere regulering.

Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 beskytter retten til respekt for privatliv og familieliv, hjem og kommunikasjon, se nærmere omtale under punkt 2.2.

Det fremgår av SP artikkel 17 at ingen må utsettes for vilkårlige eller ulovlige inngrep i privatliv, familieliv, hjem eller korrespondanse. Retten til privatliv innebærer at myndighetene bare kan kreve opplysninger om private forhold som er strengt nødvendige for samfunnslivet. Ethvert lovhjemlet inngrep må være i overensstemmelse med konvensjonens bestemmelser og formål, og inngrepet må fremstå som rimelig under de konkrete omstendigheter. SP artikkel 17 er ikke ansett å gi en videre rett til privatliv enn EMK artikkel 8. FNs barnekonvensjon artikkel 16 om vern mot vilkårlige eller ulovlige inngrep i privatliv, familieliv, hjem eller korrespondanse dekker samme rett som EMK artikkel 8 og SP artikkel 17.

Grunnloven § 104 annet ledd slår fast at «[v]ed handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn». Bestemmelsen bygger på barnekonvensjonen artikkel 3(1) og må derfor tolkes i lys av denne. Barnekonvensjonen artikkel 3(1) fastslår at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer.

4 Departementets forslag

4.1 Bruk av automatiserte avgjørelser

4.1.1 Innledning

UDI startet i desember 2017 med bruk av automatiserte avgjørelser i behandlingen av utvalgte søknader om familiejenforening med faglært

arbeidstaker, jf. utlf. § 6-1 første ledd. I deler av denne porteføljen er saksbehandling nå helautomatisert. UDI har etter veiledning fra Datatilsynet besluttet å innhente samtykke fra søkeren for å kunne behandle søknadene helautomatisk – inntil en forskriftshjemmel er på plass.

I slike saker vil saksgangen være som følger: Søkeren registrerer søknaden om familieinnvandring i UDIs søknadsportal på nett og oppgir relevante opplysninger for søknaden. Etter at søkeren har betalt søknadsgebyret kan vedkommende bestille time hos førstelinjen for opptak av biometri og for å få levert inn nødvendig dokumentasjon, slik som gyldig reisedokument og vigselsattest. Det er også mulig for arbeidsgiveren i Norge å søke om familieinnvandringstillatelse på vegne av familiemedlemmet til den faglærte arbeidstakeren. I slike saker er det arbeidsgiveren som registrerer søknaden og oppgir de relevante opplysningene. Etter at søknadsgebyret er betalt kan arbeidsgiveren bestille time hos førstelinjen i Norge for å levere inn nødvendig dokumentasjon til søknaden.

Etter at søknaden er sendt til UDI for behandling vil den bli gjennomgått maskinelt ved hjelp av en regelmotor etter forhåndsdefinerte kriterier. Per i dag kan kun søknader fra ektefelle, samboer og deres felles barn behandles automatisert, forutsatt at søknaden skal innvilges. I tillegg må sakene oppfylle en rekke andre forhåndsdefinerte kriterier. Det er kun saker som oppfyller alle kriteriene som sendes videre til maskinell behandling. Under den automatiserte behandlingen vil maskinen foreta registreringer i saksbehandlingssystemet med en egen brukeridentitet. Maskinen produserer også vedtaket, oversendelsesbrev mv. og sender ut disse. Det vil også fremgå av vedtaket at det er blitt fattet maskinelt uten involvering av en saksbehandler.

4.1.2 Nærmere om forslaget

Departementet foreslår at det gis en generell hjemmel for bruk av automatiserte avgjørelser ved behandling av personopplysninger i UDI, noe som vil innebære at saksbehandling og beslutning i enkelte saksporteføljer vil kunne skje helautomatisk uten manuell håndtering.

Det foreslås at særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9 nr. 1, som bl.a. helseopplysninger, opplysninger om etnisk opprinnelse, politisk oppfatning eller religion, og opplysninger om straffedommer og lovovertridelser etter artikkel 10, kan inngå i avgjørelsen.

Retten til ikke å være gjenstand for automatiserte avgjørelser følger av forordningens artikkel 22 nr. 1. Av nr. 2 bokstav b følger det at nr. 1 ikke får anvendelse dersom avgjørelsen følger av nasjonal rett.

Departementet legger til grunn at det er tilstrekkelig at regler om bruk av automatiserte avgjørelser gis i forskrift. Departementet viser i denne forbindelse til Justis- og beredskapsdepartementets drøftelse i Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.3.2 om kravet til supplerende rettsgrunnlag etter personvernforordningen:

«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. (...)

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. (...)

Når det gjelder det første spørsmålet – hva som kan utgjøre et supplerende rettsgrunnlag 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.»

Utlendingsloven § 83 a er en generell hjemmel for behandling av personopplysninger i utlendingssaker. Den åpner imidlertid ikke i seg selv for bruk av automatiserte avgjørelser, men åpner i tredje ledd for at Kongen kan gi nærmere regler i forskrift.

Hvor spesifikk en bestemmelse som åpner for automatiserte avgjørelser må være, vil slik departementet ser det avhenge av hva slags automatisering det er ønskelig å åpne for. Det vil også avhenge av hvor kurante avgjørelser som skal underlegges slik behandling.

De teknologiske løsningene i UDI i dag åpner kun for at relativt enkle saker med forhåndsgitte kriterier kan underlegges helautomatisering, og det er primært slike tilfeller bestemmelsen tar sikte på å regulere. Det er ikke på nåværende tidspunkt aktuelt å underlegge en søknad som inneholder kompliserte vurderinger maskinell behandling med såkalt intelligent beslutnings-evne, hvor det er større fare for urettmessig og utilsiktet diskriminering, noe bestemmelsen i artikkel 22 nr. 1 skal motvirke.

Kravet til rettsgrunnlag avhenger også av om særlige kategorier av personopplysninger skal inngå i behandlingen, noe forslaget åpner for. Det er uklart etter ordlyden i forordningens artikkel 22 nr. 4 hvilke krav som stilles til rettsgrunnlaget når særskilte kategorier av personopplysninger skal inngå i behandlingen. Det følger av fortalepunkt 71 at «[a]utomatiserte avgjørelser

og profilering basert på særlige kategorier av personopplysninger bør bare være tillatt på særlige vilkår», men dette er ikke entydig.

Lovens § 83 a bygger på forordningens artikkel 9 nr. 2 bokstav g, som åpner for behandling av særlige kategorier av personopplysninger når dette er nødvendig av hensyn til «viktige samfunnsinteresser», på grunnlag av unionsretten eller nasjonal rett som skal stå i forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenelig med det vesentlige innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser. Slik departementet ser det, vil forslaget her sammenholdt med hjemmelen i lovens § 83 a som åpner for behandling av særlige kategorier av personopplysninger ved behandling av saker etter loven, sammen gi uttrykk for at særlige kategorier av personopplysninger kan behandles på denne måten. Dette vil da utgjøre tilstrekkelig rettsgrunnlag etter forordningen.

Departementet foreslår at det gis en generell bestemmelse om bruk av automatiserte avgjørelser. Etter departementets syn er det ikke hensiktsmessig at bruken av automatiserte avgjørelser knyttes til spesifikke og angitte saksporteføljer, da det vil kunne forhindre nødvendig fleksibilitet ettersom behovet varierer over tid. På den annen side er det ikke ønskelig å åpne for bruk av automatisering i alle typer saker. Det oppstilles derfor krav om at behandlingen må være «forsvarlig» og «ikke inneholde[r] skjønnsmessige vurderinger».

Kravet om forsvarlighet innebærer at UDI må vurdere om de ulike sakstypene er egnet for helautomatisering. I denne vurderingen vil det være relevant å se hen til både hvor inngripende vedtaket er for den registrerte, hvor opplysningene hentes fra, hvor kurant avgjørelsen er og hva slags opplysninger som behandles. Den teknologiske utviklingen i UDI vil også sette grenser for hvilke saker det er forsvarlig å underlegge helautomatisering.

For at skjønnsmessige avgjørelser skal kunne behandles helautomatisk, må den teknologiske utviklingen ha kommet så langt at datamaskinen kan gjøre såkalte intelligente beslutninger. Kravet til forsvarlighet vil derfor foreløpig sette grenser for bruk av automatisering i slike saker. Departementet ønsker likevel å ta inn et tilleggskrav om at avgjørelsene ikke skal baseres på skjønnsmessige vurderinger. Dette gjøres for å sikre at skjønnsmessige avgjørelser ikke underlegges helautomatisering, selv om den teknologiske utviklingen skulle komme så langt at det ville vært «forsvarlig». Departementet ser ikke bort fra at det i fremtiden kan være aktuelt å underlegge mer kompliserte vurderinger helautomatisering basert på kunstig intelligens og maskinlære, men vi mener dette krever mer spesifikk og konkret regulering

enn forslaget her legger opp til. I tillegg bør en slik ev. omlegging av saksbehandlingen underlegges en mer helhetlig gjennomgang og konsekvensanalyse.

For at automatiserte, individuelle avgjørelser skal være tillatt, stiller personvernforordningen artikkel 22 nr. 2 bokstav b krav om at det fastsettes egne tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser.

Det synes noe uklart hvilke krav artikkel 22 nr. 2 bokstav b stiller til lovgivningen og hvilke tiltak som vil være nødvendige i de konkrete tilfellene hvor bruk av automatiserte avgjørelser vurderes. Av fortalepunkt 71 fremgår at den registrerte under alle omstendigheter skal ha rett til spesifikk informasjon, menneskelig inngripen, til å uttrykke sine synspunkter, til å få en forklaring på avgjørelsen og til å protestere mot avgjørelsen. Slik departementet ser det, vil retten til klageadgang og retten til menneskelig inngripen være sentrale tiltak. Også forvaltningslovens regler om begrunnelse er relevant i denne sammenheng.

Departementet foreslår derfor at bestemmelsen begrenses til vedtak i første instans hos UDI. All klagebehandling, også UDIs gjennomgang av saken før den ev. oversendes UNE, skal skje manuelt.

Videre pålegges UDI å foreta jevnlige manuelle kontroller. Selv om manuell klagesaksbehandling kan sies å fungere som en sikkerhetsventil, ønsker departementet også å sikre at positive vedtak som ikke blir påklaget er basert på riktig grunnlag og vurderinger. Hvor hyppig slike kontroller eller stikkprøver skal foretas blir opp til UDI å vurdere, basert på resultater av tidligere kontroller, hvor ressurskrevende de er og hva slags saksportefølje det er tale om.

Forvaltningsloven oppstiller i kapittel V regler om begrunnelse og underretning som gjelder i alle saker hvor det fattes enkeltvedtak. Departementet foreslår at bestemmelsen uttrykkelig slår fast at et eventuelt påklaget vedtak skal underlegges manuell klagebehandling.

Det følger av forordningens fortalepunkt 71 at utelukkende automatiserte avgjørelser «ikke bør» gjelde barn. Dette kan trolig ikke forstås som et absolutt forbud, men departementet mener likevel det bør vises en viss varsomhet ved utformingen av rettsgrunnlaget.

Mange utlendingssaker gjelder barn; først og fremst barn som søker om en tillatelse sammen med sin familie eller en forelder, men også enslige barn. Der barnets sak inngår som en del av foreldrenes sak, og foreldrenes sak er

underlagt helautomatisering, er det hensiktsmessig at sakene behandles samlet. For eksempel vil en familie ved tildeling av mottaksplass bli behandlet som én enhet og plassert sammen, og det vil være kunstig å skille ut barnets sak. Slik departementet ser det, vil begrensningene i den foreslåtte bestemmelsen i seg selv tilsi at saker som berører barn, også enslige barn, bør kunne underlegges automatisering. Aktuelle avgjørelser vil basere seg på objektive kriterier, hvor barn ikke er mer sårbare enn andre. Når det gjelder enslige, mindreårige asylsøkere vises det også til at det blir oppnevnt en representant som skal ivareta deres rettigheter i asylprosessen.

4.2 Innhenting av personopplysninger fra andre offentlige myndigheter

4.2.1 Innledning

Utlendingsmyndighetene kan i dag innhente opplysninger fra bl.a. skattemyndighetene, arbeids- og velferdsforvaltningen, Lånekassen og folkeregistermyndigheten ved behandlingen av utvalgte utlendingssaker med hjemmel i utl. § 84 og tilhørende forskriftsbestemmelser. Det er ønskelig å utvide denne adgangen i flere typer saker, både av hensyn til kontroll, opplysning av saken og brukervennlighet. Når UDI og UNE treffer vedtak i enkeltsaker, har de en plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17.

Etter departementets syn er det behov for å gi UDI og UNE tilgang til opplysninger fra barnevernsmyndighetene. I dag er det kun politiet i sak om iverksetting av et vedtak etter utlendingsloven som har adgang til å innhente opplysninger fra barnevernsmyndighetene (opplysninger om navn og adresse). Det er særlig informasjon om tiltak etter dagens barnevernlov kapittel 4 som utlendingsmyndighetene vil kunne ha behov for i sin saksbehandling. Slik informasjon vil kunne bidra til at utlendingsmyndighetene kan foreta tilstrekkelige vurderinger knyttet til barnets situasjon, herunder sikre at hensynet til barnets beste er forsvarlig vurdert på riktig grunnlag. I tillegg kan enklere tilgang til opplysninger om barnets situasjon gi mer effektiv saksbehandling og på sikt kortere saksbehandlingstid. I saker som berører barn, kan barnevernsmyndighetene besitte taushetsbelagte opplysninger om barnets situasjon som er nødvendige for å kunne opplyse utlendingssaken. Slike opplysninger kan også være nødvendige for å gi barnet et tilrettelagt botilbud. Barnevernsmyndighetene kan etter gjeldende rett kun gi taushetsbelagte opplysninger til UDI og UNE etter samtykke (som regel fra foreldrene) og i tilfeller der dette fremmer barnevernets oppgaver i den enkelte sak.

Utlendingen har selv ansvar for å opplyse om alle relevante omstendigheter i sin sak, jf. utl. § 83. Det kan imidlertid være saker hvor utlendingen unnlater å gi informasjon, f.eks. fordi han eller hun ikke forstår at opplysningene har

betydning for utlendingssaken eller bevisst tilbakeholder opplysninger fordi de ikke fremmer hans eller hennes sak. Konsekvensene av dette kan være at UDI og UNE fatter vedtak på mangelfullt grunnlag.

4.2.2 Nærmere om forslagene

Departementet foreslår at det åpnes for at UDI kan innhente opplysninger fra arbeids- og velferdsforvaltningen, skattemyndighetene og Lånekassen i forbindelse med sak om tildeling av botilbud og utbetaling av økonomiske ytelser til beboere i asylmottak.

Opplysninger om inntekt, formue, studiestøtte og stønader fra NAV er relevante for UDI sin saksbehandling ved tildeling av økonomiske ytelser til beboere i asylmottak. Beboere uten egne midler til livsopphold skal få utbetalt løpende økonomiske ytelser etter fastsatte satser, såkalte basisytelser. I tillegg kan de søke om og få utbetalt tilleggssytelser, f.eks. hvis det er nødvendig for deres liv og helse. De økonomiske ytelsene er subsidiære og behovsprøvd, og basisytelsene kan reduseres helt eller delvis dersom beboeren har egne midler. Videre bemerker departementet at beboere i mottak er en sammensatt gruppe, og at flere som bor i mottak har fått innvilget oppholdstillatelse i Norge som gir rett til ulike stønader. Beboeren må i dag fylle ut en egenerklæring om økonomiske forhold før vedkommende kan få utbetalt basisytelser. UDI ber beboeren om å oppdatere egenerklæringsskjemaet med jevne mellomrom. Utover dette har UDI i dag ingen andre muligheter til å kontrollere beboerens økonomiske forhold. Både ressurshensyn og hensynet til kontroll tilsier at UDI bør gis mulighet til å innhente relevante opplysninger fra arbeids- og velferdsforvaltningen, skattemyndighetene og Lånekassen direkte.

Departementet foreslår derfor at utlendingsmyndighetene i sak om tildeling av økonomiske ytelser til personer som er innkvartert etter utl. § 95 kan innhente opplysninger om både

- inntekt og formue etter utlf. § 17-7 g fra skattemyndighetene,
- ytelse etter folketrygdloven og stønad etter lov om sosiale tjenester etter utlf. § 17-7 f fra arbeids- og velferdsforvaltningen, og
- utdanningsstøtte etter utf. § 17-7 e fra Lånekassen.

I familieinnvandringssaker kan utlendingsmyndighetene innhente opplysninger om utlendingens og referansepersonens inntekt og formue fra skattemyndighetene etter utlf. § 17-7 g første og annet ledd. Departementet foreslår å utvide adgangen til også å omfatte tredjemannsgarantist. Det følger av utlf. § 10-8 tredje ledd bokstav c at kravet til fremtidig inntekt i en familieinnvandringssak også kan anses å være sikret ved at tredjemann stiller økonomisk garanti. Departementet legger til grunn at en person som stiller som

garantist i hovedsak vil gi relevante opplysninger til utlendingsmyndighetene som underbygger at kravet til sikret underhold er oppfylt, men vi ønsker likevel å legge til rette for at utlendingsmyndighetene kan innhente opplysningene fra skattemyndighetene direkte, både av hensyn til brukervennlighet og kontroll.

Det foreslås også at UDI og UNE kan innhente opplysninger om omsorgsovertakelse, samværsrett, fratakelse av foreldreansvar, adopsjon og besøkskontakt fra barnevernsmyndighetene.

4.2.3 Særlig om innhenting av personopplysninger fra barnevernsmyndighetene

Etter dagens regelverk må UDI og UNE innhente samtykke fra utlendingen eller be utlendingen selv om å sende inn etterspurte opplysninger. Det kan imidlertid foreligge ulike insentiver for utlendingen til å unnlate å opplyse om kontakt med barnevernsmyndighetene, bl.a. der et barns forelder frykter at barnevernssaken ikke gagnar deres utlendingssak, jf. punkt 2 ovenfor. I noen saker vil derfor utlendingsmyndighetene kunne ha behov for å få opplysninger direkte fra barnevernsmyndighetene for å kunne opplyse saken tilstrekkelig før det fattes vedtak.

Utlendingsmyndighetene er forpliktet til å foreta særskilte vurderinger i saker som berører barn. Departementet viser bl.a. til at det ved vurderingen av en asylsøknad skal tas hensyn til om søkeren er barn, og at barneperspektivet er særlig relevant ved risiko- og bevisvurderingen. Dersom barnet ikke har rett på beskyttelse, skal vedtaksmyndigheten av eget tiltak vurdere om det skal gis oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket (utl. § 38). Det er presisert i utlendingsloven at hensynet til barnets beste er et grunnleggende hensyn ved vurderingen av oppholdstillatelse etter utl. § 38, og at terskelen for å få en slik tillatelse er lavere for et barn enn for en voksen. Det er videre presisert i utlendingsforskriften at lengden av barnets opphold i Norge og barnets omsorgssituasjon i Norge skal vektlegges ved denne vurderingen. Når det gjelder familieinnvandring, er eksempelvis foreldreansvar for barnet og graden av samvær oppstilt som vilkår for oppholdstillatelse etter utl. §§ 42 og 45. For utvisningssaker står det uttrykkelig i utl. § 70 at barnets beste er et grunnleggende hensyn i forholdsmessighetsvurderingen i saker som berører barn. I utlf. § 14-2 presiseres det at lengden på innreiseforbudet i utvisningssaker som hovedregel skal settes lavere for foreldre som bor fast sammen med eller har samvær av et visst omfang med barn i Norge. Videre er hensynet til barnets beste tydeliggjort i andre rettskilder, som departementets instruks til UDI og i UDIs egne retningslinjer for behandlingen av ulike utlendingssaker.

I en rekke saker etter utlendingsloven vil opplysninger fra barnevernsmyndighetene kunne få betydning for avgjørelsen av utlendingssaken. Slik informasjon kan også være relevant for UDIs vurdering av om utlendinger som søker beskyttelse eller har fått avslag på søknad om beskyttelse, har behov for ekstraordinære tiltak eller andre tiltak under oppholdet på asylmottak. Videre er det f.eks. relevant for UDI å få opplysninger om den mindreårige skal plasseres i institusjon.

Forslaget innebærer at barnevernsmyndighetene etter anmodning fra UDI og UNE skal gi opplysninger som i dag reguleres i dagens barnevernlov kapittel 4. I forarbeidene til dagens barnevernlov er forholdet til utlendingsloven nærmere vurdert, jf. Ot.prp. nr. 44 (1991–92). Sosiallovutvalget uttalte her at det i alminnelighet kun kan bli tale om omsorgsovertakelse ved mer permanente opphold i Norge. I asylsaker, herunder ved innkvartering i asylmottak, er det derfor mest aktuelt å få informasjon om hjelpetiltak, da det sjelden vil bli besluttet mer inngripende tiltak fra barnevernsmyndighetene. Mindre inngripende hjelpetiltak, opplysninger om adferdsvansker pga. kriminalitet eller rus og fare for utnyttelse til menneskehandel er opplysninger som kan være relevante for UDI ved tilrettelegging og innkvartering og ved vurderingen av omsorgssituasjonen til barnet ved en ev. retur til hjemlandet.

Utlendingsloven § 84 åpner kun for at UDI og UNE kan anmode om opplysninger som er «nødvendige» for behandling av sak etter utlendingsloven. Det er UDI og UNE som må foreta en slik nødvendighetsvurdering.

4.3 Viderebehandling av personopplysninger innad i utlendingsforvaltningen

Departementet foreslår at det gis en bestemmelse som uttrykkelig slår fast at utlendingsmyndighetene kan viderebehandle personopplysninger for nye formål når det er nødvendig av kontrollhensyn og sakene har en forbindelse.

I praksis vil det ikke være uvanlig at en utlending over tid har flere saker til behandling hos utlendingsmyndighetene. I slike tilfeller vil utlendingsmyndighetene ha et reelt behov for å behandle personopplysninger som er innhentet i tidligere utlendingssaker. For eksempel er det et vilkår for permanent oppholdstillatelse at utlendingen har oppholdt seg i Norge med midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse de siste tre årene forut for søknaden, jf. utl. § 62. UDI viderebehandler også personopplysninger fra asylsaken for å gi søkeren tilbud om innkvartering etter utl. § 95. Behovet for å behandle opplysninger som er innhentet tidligere henger også sammen med det sparsomme bevisbildet og det faktum at en stor del av utlendingssakene base-

rer seg på søkerens egne opplysninger. Sammenligning av personopplysninger som er gitt i tidligere saker er et viktig virkemiddel for å vurdere identitet, troverdighet og sikkerhet, og det vil i enkelte sakstyper kunne være *den eneste* kontrollmuligheten. Bruk av personopplysninger fra tidligere saker er også viktig for å beskytte sårbare grupper, f.eks. for å motvirke sosial dumping eller tvangsekteskap.

Utlendingsmyndighetene vil også kunne ha behov for å behandle opplysninger fra én persons utlendingssak i en annen persons sak. For eksempel vil utlendingsmyndighetene i en familieinnvandringssak, der referansepersonen selv har innvandret til Norge, ønske å kontrollere om søkerens opplysninger vedrørende familieforhold, identitet, sivilstand mv. samsvarer med de opplysningene referansepersonen tidligere har gitt. Et annet eksempel er saker om forvaltningstiltak mot vertsfamilie til au pair etter utl. § 27 b, der utlendingsmyndighetene skal kontrollere om vertsfamilien har brutt vilkårene for oppholdstillatelse til au pair grovt eller gjentatte ganger. UDI vil videre i beskyttelsessaker, der søkeren oppgir å ha familiemedlemmer i Norge, kontrollere om opplysningene i familiemedlemmenes sak(er) stemmer overens med søkerens opplysninger.

Hvorvidt behandling av opplysninger som myndighetene har fra tidligere saksbehandling vil være forenelig eller ikke med det opprinnelige formålet de ble samlet inn for, vil i dag avhenge av en konkret vurdering i det enkelte tilfellet, se personvernforordningen artikkel 6 nr. 4 bokstav a til e. Som regel, og i tilfellene som nevnt over, vil viderebehandlingen være forenelig med det opprinnelige formålet og bruken ikke kreve særskilt viderebehandlingsgrunnlag. I enkelte tilfeller kan imidlertid viderebehandlingsadgangen være mindre åpenbar. Forslaget her åpner for bruk også til *uforenelige* formål, slik at utlendingsmyndighetene ikke trenger å foreta en «forenelighetstest» i hvert enkelt tilfelle, forutsatt at kontrollhensyn gjør seg gjeldende.

Slik departementet ser det, oppfyller den foreslåtte bestemmelsen forordningens krav til nødvendighet og forholdsmessighet, jf. artikkel 6 nr. 4. Først og fremst vil det i utlendingssaker ofte være et reelt behov for å se hen til tidligere innsamlede opplysninger fra samme søker eller andre i nær forbindelse med søkeren, jf. over. Søkerens egne opplysninger vil ofte være det eneste bevismaterialet utlendingsmyndighetene har å basere sine vurderinger på. Det vises videre til at bestemmelsen inneholder krav om at viderebehandling (for uforenelige formål) må være «nødvendig av kontrollhensyn». Det åpnes ikke for rutinemessig gjennomgang av tidligere saker der hensynet til kontroll ikke gjør seg gjeldende. Videre er det et krav om at sakene «har en forbindelse». Etter departementets syn

er dette nødvendig for å sikre kravet til proporsjonalitet i samsvar med personvernforordningen artikkel 6 nr. 4. Det er i første rekke aktuelt å benytte opplysninger på tvers av saker som har en konkret forbindelse til hverandre. Om det blir aktuelt å sammenholde opplysninger på tvers av saker som ikke har en konkret forbindelse med hverandre, vil dette måtte skje ved hjelp av automatiserte metoder, som vil kreve mer særskilt og spesifikk regulering enn forslaget her.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

UDI har allerede utviklet løsninger for bruk av automatiserte avgjørelser, og forslaget her gir hjemmel for at dette tas i bruk. Det må likevel påregnes noe kostnader til drift og vedlikehold. Departementet legger imidlertid til grunn at bruk av automatiserte avgjørelser samlet sett vil innebære besparelser og frigjøre ressurser til andre, mer krevende saker. For brukeren vil automatisering gi kortere saksbehandlingstid og redusert tidsbruk knyttet til søknadsprosessen.

Den planlagte automatiseringen på mottaksfeltet innebærer at tildeling av mottaksplass og utbetaling av basisytelser skjer maskinelt, i motsetning til dagens manuelle rutiner. Automatisert utbetaling vil redusere tiden asylmottakene bruker til å beregne og utbetale ytelser. Automatisert tildeling av mottaksplass til store deler av asylsøkergruppen vil gi raskere innkvartering enn med dagens manuelle rutiner. Det vil også redusere ressursbehovet hos UDI og mottakene. På denne måten vil automatiseringen også bidra til at UDI kan få en bedre plassutnyttelse i asylmottakene.

Innhenting av opplysninger fra andre offentlige organer vil kunne innebære besparelser. Departementet legger til grunn at forslagene vil innebære at utlendingsmyndighetene får et bedre beslutningsgrunnlag i utlendingssaker. Vi antar at det kan oppdages tilfeller der beboere i asylmottak ikke har krav på ytelser eller har krav på reduserte ytelser, som følge av inntekt, formue eller offentlig støtte. Dette vil igjen innebære samfunnsmessige besparelser. Det lar seg imidlertid ikke gjøre å anslå besparelsene nærmere.

Videre legger forslaget opp til at det gis klarere regler for når utlendingsmyndighetene kan behandle personopplysninger for nye formål innad i samme forvaltningsorgan. Dette vil kunne avskjære en del tvils- og tolkningsspørsmål som følger av dagens rettslige utgangspunkt.

Forslag til endringer i utlendingsforskriften (behandling av personopplysninger, bruk av automatiserte avgjørelser m.m.)

I forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) gjøres følgende endringer:

Ny fjerde underoverskrift til kapittel 17 skal lyde:

Lovens § 83 a. Behandling av personopplysninger

§ 17-7 a nytt annet ledd skal lyde:

Utlendingsmyndighetene kan viderebehandle personopplysninger for nye formål når det er nødvendig av kontrollhensyn og sakene har en forbindelse.

§ 17-7 c skal lyde:

§ 17-7 c. Bruk av automatiserte avgjørelser

Utlendingsdirektoratet kan fatte vedtak basert på automatiserte avgjørelser dersom det er forsvarlig og avgjørelsen ikke inneholder skjønnsmessige vurderinger. Avgjørelsen kan bygge på særlige kategorier av personopplysninger og opplysninger om straffedommer og lovovertridelser, jf. personvernforordningen artikkel 9 nr. 1 og artikkel 10. Et påklaget vedtak skal underlegges manuell klagesaksbehandling.

Utlendingsdirektoratet skal foreta jevnlig manuelle kontroller av bruken av automatiserte avgjørelser.

Nåværende fjerde underoverskrift til kapittel 17 blir femte underoverskrift til kapittel 17.

Nåværende §§ 17-7 c til 17-7 i blir §§ 17-7 d til 17-7 j.

§ 17-7 d skal lyde (gjeldende § 17-7 c):

§ 17-7 d. Barnevernsmyndighetene

Barnevernsmyndighetene skal etter anmodning fra politiet i sak om iverksetting av vedtak etter lovens § 90, gi opplysninger om utlendingens navn og adresse.

Barnevernsmyndighetene skal etter anmodning fra Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda gi nødvendige opplysninger om hjelpetiltak, akuttiltak, omsorgsovertakelse, fratakelse av foreldreansvar, adopsjon og samvær etter barnevernsloven som berører søkeren, søkerens familiemedlemmer eller andre personer i søkerens husstand i sak om

- a) visum etter lovens kapittel 2,*
- b) beskyttelse etter lovens kapittel 4,*
- c) innkvartering etter lovens § 95,*

- d) oppholdstillatelse på grunn sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket etter lovens kapittel 5,*
- e) familieinnvandring etter lovens kapittel 6,*
- f) utvisning etter lovens kapittel 8, og*
- g) reisebevis for flyktninger og utlendingspass etter lovens § 64.*

Opplysninger etter bestemmelsen her kan gis uten hinder av reglene om taushetsplikt i barnevernsloven § 6-7.

§ 17-7 f bokstav d, e og ny f skal lyde (gjeldende § 17-7 e):

- d) permanent oppholdstillatelse etter lovens § 62,*
- e) tilbakekall av oppholdstillatelse etter lovens § 63, og*
- f) tildeling av ytelser til utlending som er innkvartert etter lovens § 95.*

§ 17-7 g første ledd ny bokstav e og f skal lyde (gjeldende § 17-7 f):

- e) utvisning etter lovens kapittel 8 og § 122, gi Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda opplysninger om utlendingen har mottatt økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, og*
- f) tildeling av ytelser til utlending som er innkvartert etter lovens § 95, gi Utlendingsdirektoratet opplysninger om utlendingen har mottatt økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.*

§ 17-7 g annet ledd bokstav d, e og ny f og g skal lyde (gjeldende § 17-7 f):

- d) tilbakekall av oppholdstillatelse etter lovens § 63,*
- e) oppholdsrett etter lovens kapittel 13,*
- f) utvisning etter lovens kapittel 8 og § 122, og*
- g) tildeling av ytelser til utlending som er innkvartert etter lovens § 95.*

§ 17-7 h første ledd bokstav e, f og ny g og h og annet ledd skal lyde (gjeldende § 17-7 g):

- e) tilbakekall av oppholdstillatelse etter lovens § 63,*
- f) sak om oppholdsrett etter lovens kapittel 13,*
- g) utvisning etter lovens kapittel 8 og § 122, og*
- h) tildeling av ytelser til utlending som er innkvartert etter lovens § 95.*

Første ledd bokstav b til f gjelder tilsvarende for opplysninger om referanseperson og tredjemannsgarantist i sak om familieinnvandring.